

FÖRSLAG TILL RIKSDAGEN

2000/01:RS1 Bilaga 4-6

Riksdagen inför 2000-talet

Bilaga 4-6

Rapporter från Riksdagskommitténs referensgrupper

Utvärdering av budgetprocessen (bilaga 4)

Riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering (bilaga 5)

Riksdagens arbete med EU-frågor (bilaga 6)

Innehållsförteckning

Bilaga 4

Utvärdering av budgetprocessen	5
Sammanfattning	9
1. Budgetreformen – intentioner och förändringar	14
2. Budgetprocessen i riksdagen	28
3. Övergripande utvärdering	34
4. Problemet med dubbelarbete vår och höst	43
5. Utskottens beredning av anslagen	60
6. Skattelagstiftningen i budgetprocessen	68
7. Budgetdebatterna i kammaren	73
8. Riksdagens planering av arbetet	78
9. Författningsregleringen av budgetprocessen	84
10. Referensgruppens lagförslag	100

Bilaga 5

Riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering	109
1. Inledning	111
2. Principiella utgångspunkter	115
3. Riksdagen och de nya styrformerna	134
4. Riksdagens resurser för uppföljning och utvärdering	164
5. Utskottens beredningsområden och produktion	181
6. Vad och hur har riksdagen följt upp och utvärderat?	199
7. Synen på uppföljning och utvärdering	235
8. En förbättrad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet i riksdagen	247
9. Särskilt yttrande	256

Bilaga 6

Riksdagens arbete med EU-frågor	271
1. Inledning	277
2. Riksdagens roll i EU-frågor	280
3. Riksdagen och EU:s beslutsprocess	289
4. Utskotten	306
5. EU-nämnden	328
6. Kammaren	346
7. Uppföljning av regeringens agerande i EU samt EG-domstolen och revisionsrätten	353
8. Kontakter med Europaparlamentarikerna	366
9. Stödfunktioner för kunskaps- och informationsinhämtning	370
10. EU-information till allmänheten	390
11. Författningsförslag m.m.	396
12. Avvikande meningar och särskilda yttranden	406

BILAGA 4

Utvärdering av budgetprocessen

Slutrapport från Riksdagskommitténs referensgrupp
för utvärdering av budgetprocessen

Inledning

Talmanskonferensen beslutade den 2 december 1998 att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning med uppdrag att se över och utvärdera vissa frågor som rör riksdagens arbetsformer. Kommittén utsåg en referensgrupp för utvärdering av riksdagens budgetprocess i januari 1999.

Till ordförande för referensgruppen utsågs Lisbet Calner (s). Till ledamöter utsågs Bo Lundgren (m), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Marianne Andersson (c), Karin Pilsäter (fp) samt Matz Hammarström (mp). Lennart Hedquist (m) ersatte Bo Lundgren fr.o.m. den 1 oktober 1999. Vårt uppdrag har varit att utvärdera den reformerade budgetprocessen och att överväga eventuella förändringar. (Utredningsdirektiv: Översyn av vissa riksdagsfrågor – Riksdagskommittén)

Referensgruppen har biträtt av en expertgrupp med riksdagsdirektör Anders Forsberg som ordförande. Ledamöter i expertgruppen har varit departementsråd Ulf Bengtsson (Finansdepartementet), biträdande kammarsekreterare Ulf Christoffersson, föredragande Jan-Eric Gutsjö (skatteutskottet), bitr. kammarsekreterare Lisbet Hansing Engström, föredragande Åse Matz (konstitutionsutskottet), föredragande Per Mårtensson (finansutskottet), kanslichef Ove Nilsson (finansutskottet), föredragande Görel Sävborg-Lundgren (utbildningsutskottet), enhetschef Hans Tapper (budgetkontoret) samt kanslichef Ingemar Wahlberg (försvarsutskottet). Referensgruppens och expertgruppens sekreterare har varit föredragande Ingvar Mattson (finansutskottet).

Vi har under våra sammanträden inhämtat upplysningar från statssekreteraren vid Finansdepartementet Peter Lagerblad, budgetchefen Eva Lindström, departementsrådet Cristina Karlstam, departementsrådet Åke Hjalmarsson, departementssekreterare Anders Norrlid, generaldirektören för Riksförsäkringsverket Anna Hedborg, forskningsledaren vid Studieförbundet Näringsliv och samhälle Per Molander, utredningschefen vid Riksdagens revisorer Karin Brunsson och revisionsdirektör Richard Norberg. Vi har haft löpande kontakter med regeringens utredningsman Svante Öberg genom vår ordförande och vår sekreterare. Öberg har dessutom redogjort för sina överväganden inför gruppen. För att kunna koordinera arbetet med referensgruppen för uppföljning och utvärdering har dess ordförande Fredrik Reinfeldt och sekreterare Jörgen Wedin redogjort för sitt arbete vid ett av våra sammanträden.

Referensgruppen har företagit två studieresor. Den 6-7 oktober 1999 besökte vi Stortinget i Oslo och den 10-11 februari 2000 Riksdagen i Helsingfors.

Delar av vårt beslutsunderlag har tryckts i en särskild promemoriabilaga.

Vi har sammanlagt haft 24 sammanträden och överlämnar härmed vår slutrapport.

Stockholm den 16 november 2000

Lisbet Calner

Lennart Hedquist

Kenneth Kvist

Ingvar Svensson

Marianne Andersson

Karin Pilsäter

Matz Hammarström

Sammanfattning

Vårt uppdrag för Riksdagskommittén har varit att utvärdera den reformerade budgetprocessen och att överväga eventuella förändringar enligt utredningsdirektiven *Översyn av vissa riksdagsfrågor – Riksdagskommittén*. Med denna slutrapport överlämnar vi våra överväganden till kommittén.

Övergripande bedömning

Vår övergripande bedömning av reformen av riksdagens budgetberedning är att intentionerna bakom reformen i huvudsak har uppfyllts. Den reformerade budgetprocessen är i viktiga avseenden bättre än den tidigare. Rambeslutsmodellen har lett till förbättrad koordinering i riksdagens budgetarbete. Införandet av utgiftstak och en lagenlig skyldighet för regeringen att följa såväl utgiftstak som ramar för utgiftsområdena har gett riksdagen förbättrad möjlighet att kontrollera statsutgifternas utveckling. Budgetlagen har bidragit till en uppstramning av budgetprocessen och bättre översikt över centrala bestämmelser för statsbudgeten.

Rambeslutsmodellen har förstärkt en minoritetsregerings möjlighet att få igenom sitt budgetförslag. Den försvårar för olika majoriteter att öka anslag utan samtidig finansiering under riksdagsbehandlingen. Bruttoredovisning, en fullständigare budgetproposition, sloandet av förslagsanslag och ökade krav på uppföljning har stärkt riksdagens ställning. Dessa förändringar ledde till ökat informationsvärde av statsbudgeten och ökad skyldighet för regeringen att återkomma till riksdagen vid befarade eller konstaterade avvikelser från riksdagens beslut.

Övergången till kalenderårsbudget och beredning av budgeten i riksdagen under hösten har medfört en koncentration i tiden av den årliga behandlingen av budgetpropositionen. Riksdagsutredningens ambition att riksdagens arbete på våren med anledning av den ekonomiska vårpropositionen skulle vara övergripande och långsiktig har emellertid inte uppfyllts. Arbetet i riksdagen med vårpropositionen har tenderat att bli detaljinriktat och effekten av den nya budgetprocessen har därför i praktiken blivit att budgetarbete bedrivits två gånger per år.

Vi anser att ekonomisk-politiska mål och övergripande budgetpolitiska restriktioner är viktiga planerings- och styrningsinstrument i budgetprocessen.

Erfarenheterna från hösten 1998 visar att riksdagen klarade av att hantera budgeten under ett valår. Problem kan emellertid uppstå valår med regeringsskiftet om regeringsförhandlingarna drar ut på tiden. I så fall får alternativa beredningssätt tillämpas, beroende på den aktuella situationen. Ansatsen skall vara att fastställa en statsbudget före årsskiftet.

Formerna för budgetdebatterna i kammaren om anslagen bör vidareutvecklas i syfte att bidra till en öppnare och livfullare diskussion om statens finanser.

Arbetsfördelningen över året i riksdagen är fortfarande ojämn. Det behövs förändrade rutiner för planeringen av riksdagsarbetet under en mandatperiod, främst genom ett jämnare propositionsavlämnande.

Problemet med dubbelarbete vår och höst

Den reformerade budgetprocessen i riksdagen tar längre tid än vad som var Riksdagsutredningens intentioner, och den innehåller arbetsmoment som återkommer flera gånger under året.

Budgetprocessen behöver modifieras för att minska dubbelarbetet och koncentrera budgetberedningen till hösten. Syftet bör vara att renodla själva budgetregleringen till hösten. Riksdagsbehandlingen av vårpropositionen bör ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Dessutom bör arbetsformerna anpassas så att uppföljning och utvärdering blir integrerade inslag i budgetprocessen.

Vi har övervägt olika alternativ för att undvika dubbelarbete och är överens om att riksdagen inte skall ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområdena på våren. Vi har övervägt möjligheten att förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla följande förslagspunkter:

- godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken
- godkänna allmänna riktlinjer för budgetpolitiken
- godkänna riktlinjer för den kommunala sektorns ekonomi
- godkänna olika förslag på tilläggsbudget
- godkänna utgiftstaket för år 3.

När det gäller att på våren besluta om utgiftstak för år 3 delar sig dock vår uppfattning om detta leder till att dubbelarbete undviks eller ej. Vi överlämnar denna fråga till kommittén för vidare överväganden och för en samordnad bedömning av de förslag som väckts av de båda andra referensgrupperna.

För att öka tydligheten och jämförbarheten mellan propositionens och motionernas förslag anser vi att Riksdagsförvaltningen bör ges i uppdrag att förbättra stödet till oppositionspartierna genom att utveckla metoder för att bedöma makroekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser av partiernas olika budgetalternativ.

För att betona uppföljningens betydelse i budgetarbetet föreslår vi att regeringen senast den 14 maj varje år i skrivelser bör lämna resultatredovisningar på alla utgiftsområdena. I skrivelserna bör resultaten för olika verksamheter under de senaste åren redovisas och ställas i relation till målen för verksamheterna och till förbrukade resurser.

Utskottens beredning av anslagen

Utskotten har endast i begränsad omfattning utnyttjat den frihet de har att i budgetprocessens andra steg på hösten ändra anslagsbelopp inom de av kammaren fastställda utgiftsramarna. Detta är naturligt med hänsyn till att regeringen, som inte haft egen majoritet i kammaren, varje år har försäkrat sig på förhand om stöd för sitt budgetförslag från vissa andra partier. Endast sex av utskotten har föreslagit ändringar.

Företrädarna för regeringspartiet och de samverkande partierna har medverkat till de ändringar som har gjorts. Att antalet beslutade ändringar inte är större än det faktiskt är, beror på att alternativen inte kunnat samla majoritet i utskotten. Det faktum att det förekommer vissa gemensamma reservationer, där oppositionspartier har gått ifrån sina egna budgetförslag till förmån för gemensamma sådana, visar att de, när de alla är tillräckligt angelägna om en viss sak, har möjlighet att driva den till omröstning.

Skattelagstiftningen i budgetprocessen

De inledande samordningsproblem som uppstod mellan finansutskottet och skatteutskottet har kunnat överbryggas. En praxis har etablerats för ärendemittering och yttrandeförfarande som innebär att potentiella problem har kunnat hanteras inom ramen för den nya processen.

Vi har kunnat konstatera att regeringen i några fall inte har hunnit inhämta yttrande från Lagrådet över inkomstpåverkande lagförslag i budgetpropositionen. Lagrådsgranskningen har i stället i dessa fall genomförts under ärendets beredning i riksdagen. Detta innebär emellertid att en viktig del av regeringens beredningsansvar i dessa lagstiftningsärenden har flyttats över till riksdagen. Vi anser att den bästa lösningen på detta problem är att regeringen undersöker vilka möjligheter som finns att ändra Regeringskansliets arbetsformer för att motverka att lagrådsgranskningen behöver genomföras under utskottsberedningen.

Budgetdebatterna i kammaren

Budgetdebatterna i kammaren fyller en viktig funktion i riksdagens budgetberedning. Dessa debatter upptar en stor del av kammarens sammanträden under hösten med ett högt antal deltagande ledamöter. Det finns emellertid anledning att överväga om budgetdebatterna kan vitaliseras.

Statsråden deltar i viss utsträckning i budgetdebatterna. Deras medverkan verkar stimulerande på deltagandet i debatterna och ökar intresset för dem.

Det är angeläget att planera arbetet på ett sådant sätt att upprepade debatter i samma ämnen undviks under ett och samma riksmöte.

Budgetdebatterna bör vara sammanhållna och inte ämnesindelade.

Debatterna med anledning av anslagsbetänkandena kan uppfattas som meningslösa, eftersom ramarna är beslutade och flera av oppositionspartierna avstår från att reservera sig.

Vi föreslår att en ny form av remissdebatt bör hållas efter det att allmänna motionstiden avslutats, men innan finansutskottet har berett förslagen om ramar för utgiftsområdena. Debatten skall vara indelad efter utgiftsområdena och behandla de budgetförslag som väckts i budgetpropositionen och i motioner under allmänna motionstiden.

Riksdagens planering

Riksdagens arbetsrytm är alltjämt ojämn. För att få en rationellare och jämnare arbetsbelastning i riksdagen är det angeläget att de ansträngningar som regeringen gör för att undvika anhopningar i riksdagen av propositioner fortsätter.

Riksdagen bör utveckla planeringen av sitt arbete. Utgångspunkten för det arbetet bör vara att betrakta mandatperioden som planeringsperiod.

Författningsregleringen av budgetprocessen

Vi anser att det behöver göras ändringar i riksdagsordningen för att möta den utveckling som skett när det gäller budgetfrågornas hantering i riksdagen. Vi har emellertid valt att i huvudsak inte lägga fram några förslag med anledning av konstitutionsutskottets uttalanden i samband med införandet av budgetlagen. De bestämmelser som konstitutionsutskottet tog upp är föremål för överväganden inom ramen för det utvecklingsarbete i fråga om den ekonomiska styrningen, VESTA-projektet, som pågår inom Regeringskansliet. Vi anser att det inte är lämpligt att nu föreslå ändringar i bestämmelser som snart kan komma att ändras i viktiga delar utan förutsätter att våra bedömningar om de aktuella bestämmelsernas placering övervägs i samband med beredningen av VESTA-projektets förslag och de förslag som lagts fram i betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61).

Vi anser att konstitutionsutskottets bedömningar när det gäller riksdagsordningens tilläggsbestämmelse om den ekonomiska vårpropositionen bör följas upp genom att bestämmelserna ändras så att den ekonomiska vårpropositionen blir obligatorisk. Vi föreslår därför en ändring i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 3.2.1. Bestämmelsen formuleras så att det tydligare framgår att det inte krävs att förslag om tilläggsbudget måste ingå i den ekonomiska vårpropositionen. Vi föreslår också preliminärt vissa ändringar i 39 och 40 §§ budgetlagen som en följd av förslaget i kapitel 4 att den ekonomiska vårpropositionen inte skall innehålla förslag till preliminära ramar för utgiftsområdena.

Vi anser också att regeringsformen i likhet med vad konstitutionsutskottet anfört bör innehålla en bestämmelse som hänvisar till budgetbestämmelserna

i riksdagsordningen och budgetlagen. Vi föreslår att den nya bestämmelsen tas in i 9 kap. 11 § regeringsformen och nuvarande 11–13 §§ betecknas 12–14 §§

Vi har under vårt arbete kunnat konstatera att ramarna för utgiftsområdena har fått en mer beständig betydelse än vad som ursprungligen var avsett. Vi föreslår därför en ändring i 5 kap. 12 § riksdagsordningen som slår fast denna ändrade betydelse.

Slutligen föreslår vi att det i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 5.12.1 införs en ny bestämmelse som slår fast att ändringar i fråga om indelningen i utgiftsområden måste beslutas av riksdagen i samband med vårpropositionen.

1. Budgetreformen – intentioner och förändringar

Inledning

Den statliga budgetprocessen har under 1990-talet reformerats på ett genomgripande sätt. Alla steg i processen har berörts: beredningsfasen, beslutsfasen, genomförandefasen och kontrollfasen. Detta kapitel innehåller en beskrivning av reformerna och vilka intentionerna var med de förändringar som vidtog. Vår uppgift är att utvärdera reformerna och bedöma i vilken utsträckning som intentionerna har uppfyllts. Kapitlet avslutas med våra bedömningar av vad som bör utmärka en bra budgetprocess.

I fokus för redogörelsen står de förändringar som företagits i riksdagens budgetberedning. Skälet härför är att riksdagskommitténs uppdrag är koncentrerat till att utvärdera riksdagens arbetssätt. Det vore emellertid missvisande att helt utesluta andra delar av den reformerade statliga budgetprocessen. De förändringar som genomförts av riksdagens budgetarbete har i hög grad påverkat regeringens arbetssätt och i viss mån även de statliga myndigheternas. På motsvarande sätt har även riksdagens arbete påverkats av de förändringar som genomförts i Regeringskansliet och de statliga myndigheterna. Det gäller inte minst utgiftstaket för staten.¹

Med en viss förenkling kan hävdas att budgetprocessen reformerats i kronologisk ordning i fyra olika steg:

1. Riksdagsutredningen
2. Utgiftstaket
3. Reformeringen av budgetprocessen i Regeringskansliet
4. Lag om statsbudgeten

Den följande redovisningen är disponerad på så sätt att vart och ett av dessa steg behandlas i var sitt avsnitt.

Riksdagsutredningen: rambeslutsmodellen

Riksdagsutredningen tillsattes av talmanskonferensen den 17 oktober 1990 och lämnade sitt huvudbetänkande *Reformera riksdagen* i juni 1993. Utredningen lämnade därutöver två andra betänkanden. Talmanskonferensen förde vidare förslagen från Riksdagsutredningen till riksdagen (förs. 1993/94:TK1–3) som behandlade och ställde sig bakom utredningens förslag under riksmö-

¹ Den största förändringen för den ekonomiska styrningen av statsförvaltningen, nämligen införandet av resultatstyrningen 1988, har emellertid förbigåtts i detta sammanhang. Den reformen behandlas utförligare i den del av utredningen som rör uppföljning, utvärdering och revision.

tet 1993/94 (bet. 1993/94:KU18). Den nya budgetprocessen i riksdagen tillämpades första gången för budgetåret 1997.

Utredningen behandlade olika aspekter av riksdagens arbete. Budgetreformen var ett viktigt element i utredningens huvudbetänkande, men även andra frågor behandlades såsom förlängt riksmöte, valdagens förläggning, frågeinstitutet, motionsrätten, uppföljning och utvärdering samt utskottsorganisationen. Här behandlas emellertid huvudsakligen de aspekter som rör budgetprocessen.

Riksdagsutredningens problembeskrivning

I sitt huvudbetänkande konstaterade Riksdagsutredningen att den statliga budgetprocessen genom alla sina led är mycket långdragen, att riksdagens budgetbehandling är splittrad, att riksdagen ägnar sig för lite åt att följa upp och utvärdera resultat, att detaljeringsgraden är hög, att årsrytmen är ojämn och arbetsbelastningen mellan utskotten snedfördelad. Även andra problem lyftes fram och anfördes som skäl för att förändra budgetprocessen. Till dessa hör kvalitetsbrister i beslutsunderlaget för budgetregleringen, en minoritetsregerings svårigheter i budgetprocessen samt en bristande överensstämmelse mellan riksdagens detaljbeslut och de övergripande målen. Vidare påpekades att det fanns ett särskilt stort behov av att förbättra budgetprocessen med anledning av den allvarliga situation som svensk ekonomi befann sig i. Några delar av utredningens problembeskrivning utvecklas i detta avsnitt.

Långdragen budgetprocess

I den gamla ordningen lämnade regeringen sitt budgetförslag till riksdagen ett halvår innan budgeten skulle träda i kraft. Under de ca fem månader som riksdagen ägnade åt budgetregleringen hann det ske förändringar i omvärlden och i ekonomin. Regeringen hann inte få med alla utgiftsförslag i budgetpropositionen, utan lämnade kompletterande och nya förslag i särpropositioner under våren. Likaså lades många förslag fram i kompletteringspropositionen.

Regeringens sätt att presentera en ofullständig budgetproposition med utbrutna anslagsposter redovisade i särpropositioner och kompletteringsproposition, alla vid olika tidpunkter, försämrade riksdagens möjligheter att vid ett tillfälle få en helhetsbild av regeringens förslag angående den ekonomiska politiken och statens utgifter och inkomster. Inte heller fick oppositionspartierna möjlighet att formulera heltäckande och fullständiga alternativ till regeringens politik.

Splittrat budgetarbete

Riksdagsutredningen karakteriserade den tidigare ordningen för riksdagens budgetarbete som utdragen, splittrad och detaljinriktad. Beredningen av budgetpropositionen – där den delades upp på olika ämnesområden och remitterades till samtliga utskott – fick till konsekvens att sammanhållande styr-

ning saknades. Inget utskott hade ett övergripande ansvar för beredningen och uppdraget att väga samman de många utgiftsförslagen.

Utredningen menade att en bidragande orsak till att riksdagens budgetarbete tog lång tid var det stora antalet motioner som behandlades tillsammans med budgetförslaget. En annan faktor var att regeringen i budgetpropositionen lämnade ett mycket detaljerat underlag, i många fall riktat till myndigheterna snarare än till riksdagen. Det, menade utredningen, inbjuder till många och detaljinriktade motioner.

Bristande uppföljning och resultatkontroll

Till problembilden hörde att det fanns brister i riksdagens arbete med uppföljning och resultatkontroll. Den delen av Riksdagsutredningens förslag behandlas huvudsakligen av Riksdagskommitténs arbete som handlar om uppföljning, utvärdering och revision.

Ojämn årsrytm och obalans i ärendefördelningen

Ett, enligt utredningen, tungt argument för en reformering av riksdagsarbetet var också utvecklingen av riksdagens egen arbetssituation. Antalet riksdagsärenden ökade betydligt under 1980-talet, vilket ledde till en mycket hög arbetsbelastning.

Hög ärendevolymer och anhopning av ärenden till våren gav en mycket ogynnsam arbetsrytm i riksdagsarbetet. Det fick till konsekvens att mer övergripande och långsiktigt reformarbete och den allt viktigare efterhandskontrollen riskerade att få stå tillbaka för kortsiktiga och detaljinriktade frågor.

Riksdagsutredningens kritik av redovisningen i budgetpropositionen

Riksdagsutredningen pekade också på brister i budgetpropositionens utformning och efterlyste ett bättre beslutsunderlag. Ett sätt att förbättra genomsiktligheten i budgeten som utredningen förordade var *bruttoredovisning* av statsbudgetens inkomster och utgifter. Bruttoredovisningen innebär att utgifter redovisas mot anslag och inkomster på inkomstitel, dvs. utgifter och inkomster redovisas var för sig. Även den då förekommande posten "Beräknat tillkommande utgiftsbehov, netto" borde enligt utredningen redovisas brutto.

Ett annat sätt att förbättra genomsiktligheten är att statsbudgeten är fullständig när den presenteras. Vissa av statens inkomster och utgifter redovisades över fonder eller på annat sätt vid sidan av statsbudgeten. Det ledde till att dessa inte kom upp till prövning i budgetprocessen på samma sätt som andra utgifter. De kom inte att vägas mot andra angelägna utgiftsbehov. Det var också svårt att få överblick över statsbudgeten, och värdet med analyser över utvecklingen av statsbudgetens inkomster och utgifter var begränsat.

Utredningen tog även upp frågan om redovisningen av statliga *investeringar* i statsbudgeten. Utredningen instämde i vissa bedömningar som anförts i betänkanden av finansutskottet. Förhoppningar framställdes om att pågående utvecklingsarbete inom statsförvaltningen skulle leda till en förbättrad redovisning till riksdagen. En återgång till att dela upp statsbudgeten i en

drift- och en kapitalbudget avvisades, eftersom det inte bedömdes kunna lösa de aktuella problemen. Investeringar och kapitalkostnader borde emellertid kunna behandlas på ett annat sätt än driftkostnader, samtidigt som riksdagens möjlighet till inflytande och överblick beaktas. Även investeringsbemyndiganden och liknande borde därför prövas i den årliga budgetprocessen. Eftersom frågan inte enbart är riksdagsintern förordades att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppgift att se över hur utgifter för statliga investeringar skall tas upp i statsbudgeten och hur de skall redovisas.

Åtgärderna

Till de viktiga förändringar som genomfördes av budgetprocessen på förslag från Riksdagsutredningen hör följande:

- Övergång till kalenderårsbudget.
- Rambeslutsmodell: budgetreglering i två steg med bindande ramar och sammanhållen behandling av inkomster och utgifter.
- Statsbudgeten indelas i utgiftsområden.
- Heltäckande budgetproposition.
- Minskat antal anslag.
- Ökad bruttoredovisning av statens inkomster och utgifter.
- Tilläggsbudgetförslag presenteras i samlade paket och behandlas företrädesvis vid två tillfällen om året.
- Finansutskottet ges en ny roll: att bereda beslut om ramar för utgiftsområdena, bereda ärenden om tilläggsbudget, utökad initiativrätt och rätt att yttra sig över utskottsinitiativ med stor ekonomisk betydelse som övervägs av andra utskott.
- Nya tider för propositionsavlämnandet: riksdagen fastställer sista dag för proposition som skall behandlas på våren, vårproposition 15 april och budgetproposition 20 september.
- Allmän motionstid flyttad till hösten och något förlängd.
- Särskild funktion för sammansatt finans- och skatteutskott under icke sessionstid slopas eftersom riksdagen föreslogs vara samlad kontinuerligt.

Vad detta innebar för budgetprocessen redovisas närmare i kapitel 2 där riksdagens nuvarande budgetprocess beskrivs.

Utgiftstaket

Utgiftstak för staten och för offentlig sektor

Som ett led i arbetet med att utveckla budgetprocessen och därmed förbättra förutsättningarna för sundare offentliga finanser föreslog regeringen våren 1995 att ett nominellt och flerårigt utgiftstak för den offentliga sektorn skulle

införas. Riksdagen beslutade våren 1995, på regeringens förslag, att införa ett tak för de offentliga utgifterna.² Finansutskottet framhöll i sitt betänkande:

Ett tak för de offentliga utgifterna kan också bidra till att det demokratiska inflytandet över budgetprocessen stärks. I ett sådant system är det nämligen den av riksdagen fastlagda medelstilledningen som anger hur mycket resurser som står till förfogande för ett visst ändamål och inte andra yttre omständigheter som kostnadsutvecklingen på olika områden, oförutsedda händelser m.m. vilka annars lätt kan driva upp utgifterna mer än avsett.³

Konstruktionen av utgiftstaket lämnades i viss mån öppen i riksdagsbeslutet våren 1995. Den konstruktion som sedermera valdes innebär att det etablerades två olika utgiftstak. Riksdagen fastställer ett utgiftstak för staten och gör en beräkning av ett utgiftstak för den offentliga sektorn. Den kommunala sektorn omfattas inte av utgiftstaket för staten. Anledningen till att det skapades två utgiftstak och att riksdagen endast beräknar taket för den offentliga sektorn är att statsmakterna, p.g.a. den kommunala självstyrelsen, inte utövar ett direkt inflytande över kommunsektorns totala utgifter.

I vårpropositionen 1995/96 föreslog regeringen ett nominellt utgiftstak för staten för åren 1997–1999 omfattande dels samtliga utgiftsområden på statsbudgeten exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor, dels minskning av anslagsbehållningar samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Det är därmed utgiftstaket för staten som är den skarpa övergripande budgetrestriktion som riksdagen fastställer alltsedan budgetåret 1997.

För att ge ökad långsiktighet åt budgetarbetet fastställs utgiftstaket för tre år i taget enligt ett rullande schema där taken för de båda första åren normalt inte omprövas. Riksdagens årliga beslut om utgiftstaket avser därför i allmänhet bara det tillkommande tredje året.

Av intresse i sammanhanget är också att utgiftstaket anges i nominella termer vilket innebär att det inte skall justeras med hänsyn till inflationen när det väl lagts fast. Bakgrunden till detta är kopplingen till den ekonomiska politiken och det prisstabiliseringsmål som gäller.

Av budgetlagens bestämmelser följer att regeringen, om den avser att använda systemet med utgiftstak, är skyldig att lämna sitt förslag till utgiftstak för staten i den ekonomiska vårpropositionen. Regeringen är vidare skyldig att vidta åtgärder om utgiftstaket riskerar att överskridas under löpande budgetår. Det innebär att utgiftstaket fyller en funktion både som ett planeringsinstrument och som ett medel för att underlätta genomförandet av en stabil finanspolitik.

Budgeteringsmarginalen

I samband med att regeringen i 1996 års ekonomiska vårproposition för första gången lämnade förslag om utgiftstak för de kommande tre åren redovisade den också sin principiella syn på behovet av en budgeteringsmarginal.

² Prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447

³ Bet. 1994/95:FiU20, s. 92–93

Budgeteringsmarginalen innebär att taket sätts något högre än summan av de takbegränsade utgifterna. Regeringen angav som främsta motiv för detta den osäkerhet som är förknippad med sådana makroekonomiska variabler som inflation, räntenivå och arbetslöshet. En budgeteringsmarginal bedömdes nödvändig för att minska risken för att takbeslutet skulle behöva revideras. I propositionen hänvisades också till svårigheten att rätt beräkna myndigheternas förbrukning av sparade anslagsmedel på reservations- och ramanslag.

Regeringen framhöll vidare att dimensioneringen av budgeteringsmarginalen måste baseras på en avvägning mellan kraven på stramhet i finanspolitiken och risken för att utgiftstaket inte kan hållas om det saknas utrymme för att hantera effekterna av en annan ekonomisk utveckling än den väntade. Rådande osäkerhet beträffande utgiftsutvecklingen talade enligt regeringen för en marginal på en till ett par procent. Eftersom osäkerheten stiger över tiden borde detta också gälla budgeteringsmarginalen, ansåg regeringen. Mot bakgrund härav föreslog regeringen en budgeteringsmarginal på 1,5 % för 1997, 2 % för 1998 och 2,5 % för 1999. Finansutskottet och riksdagen hade vid sin behandling av frågan⁴ inget att erinra mot att en sådan budgeteringsmarginal räknades in under utgiftstaket. Regeringen har även framgent föreslagit en budgeteringsmarginal, vilket också riksdagen har godkänt.⁵

Budgeteringsmarginalen är ofinansierad och finns inte uppförd på statsbudgeten. Behöver budgeteringsmarginalen tas i anspråk får detta, allt annat lika, automatiskt till följd att belastningen på statsbudgeten ökar och att budgetsaldot försvagas. Ett utnyttjande som inte motsvaras av en lika stor inkomstökning på statsbudgeten kan därför komma i konflikt med det för samma år uppställda delmålet om ett överskott i de offentliga finanserna.

Den fortsatta reformeringen av budgetprocessen i Regeringskansliet

Bakgrund: utvecklingsarbetets utgångspunkter

Parallellt med riksdagens beslut om att införa rambeslutsmodellen bedrevs inom Regeringskansliet ett utvecklingsarbete med målet att stärka de delar av budgetprocessen som regeringen har huvudansvaret för. Arbetet inriktades med andra ord mot den inledande fasen av budgetprocessen, som leder fram till regeringens budgetförslag, och den avslutande, i vilken riksdagsbesluten genomförs, följs upp och återrapporteras.⁶

Regeringens utvecklingsarbete dokumenterades bl.a. i rapporten "Fortsatt reformering av budgetprocessen" (Ds 1995:73) och finansministern informerade den 7 december 1995 (prot. 1995/96:33 § 20) riksdagen om utveck-

⁴ Prop. 1995/96:150 s. 101–102, bet. 1995/96:FiU10 s. 70, rskr. 1995/96:304

⁵ Finansutskottet behandlade budgeteringsmarginalens funktion i sitt betänkande 1998/99:FiU20 s. 69 ff.

⁶ Även förslaget om ett utgiftstak, som redovisats ovan, ingick som en ingrediens i detta utvecklingsarbete.

lingen av budgetprocessen. I rapporten anges målet för utvecklingsarbetet sålunda:

Målet för en fördjupad analys bör vara att peka ut centrala avvägningsproblem, så att besluten kring finanspolitiken kan fattas mot bakgrund av bästa möjliga kunskap om konsekvenserna av olika handlingsalternativ (s. 17).

För finanspolitiken föreligger emellertid några grundproblem som gör beslutssituationen komplex. I rapporten utpekas tre olika problem som försvårar möjligheten att fatta beslut om den offentliga verksamhetens omfattning, innehåll och finansiering.

Ett första problem ligger i att varje anspråk gentemot det offentliga inte bryts mot en lokal budgetrestriktion, vilket innebär att det lätt blir så att budgetrestriktionerna uppfattas som ”mjuka”. Om nyttan av ett åtagande är begränsad till en del av befolkningen, uppstår en asymmetri, eftersom kostnaden fördelas över hela befolkningen.

Ett annat problem är att en kostnad, som kan vara diffus och svårbestämd, riskerar att underskattas i den analys som föregår ett beslut. Eftersom skatter förändrar prisrelationer i ekonomin och därmed påverkar resursanvändningen, är den samhällsekonomiska kostnaden för en skattekrona alltid högre än en krona. Hur mycket högre den är beror både av vilken skattebas som påverkas och vad syftet är med det offentliga åtagandet, men det föreligger normalt en risk för att denna merkostnad inte beaktas i beslutsunderlaget.

Ett tredje problem är att kostnad och nytta kan vara ojämnt fördelade över tiden. Eftersom kommande generationer inte deltar i beslutsfattandet, föreligger en risk för att kostnader som ligger långt fram i tiden undervärderas. Framför allt har denna aspekt lyfts fram i diskussioner om det offentliga underskottets konsekvenser.

Dessa problem hanteras inom olika institutionella arrangemang för det offentliga beslutsfattandet. En utgångspunkt för regeringens reformarbete har varit att budgetprocessen är av central betydelse i detta sammanhang. Det är i budgetprocessen som olika politiska prioriteringar stäms av sinsemellan och gentemot yttre restriktioner. Reglerna för hur denna avstämning skall gå till spelar stor roll för vilka beslut som faktiskt fattas.

Den utvärdering av den svenska budgetprocessen som genomfördes hösten 1992 (”Statsskulden och budgetprocessen, Ds 1992:126) visade att den svenska budgetprocessen var ”svag” i internationell jämförelse, dvs. innehåller få restriktioner. I ”Fortsatt reformering av budgetprocessen” drogs slutsatsen att institutionella förändringar var nödvändiga för att stärka budgetprocessen.

Varje saneringsprogram som inte åtföljs av institutionella reformer riskerar att ge endast temporära förbättringar av den statsfinansiella situationen (Ds 1995:73, s. 20).

Krav och restriktioner på budgetprocessen

Inom regeringskansliet formulerades några krav och restriktioner för en ny budgetprocess (Ds 1995:73, s. 8–9). Ett första krav var att det bör finnas en koppling mellan mål och regelverk. Statsmakternas ekonomisk-politiska mål är generella till sin natur och hänför sig ofta till ekonomiska variabler på övergripande nivå: inflation, tillväxt, statsskuld, m.m. För att de övergripande politiska besluten skall kunna påverka målvariablerna krävs en koppling mellan makronivån och de enskilda beslutsfattarna. I de finanspolitiska dokumenten har många regeringar uttalat ambitioner exempelvis avseende inflationstakten, samtidigt som dessa inte haft någon påtaglig relation till de enskilda beslut som sammantagna har avgjort om inflationsmålet skulle uppfyllas eller ej.

Ett andra krav var att riksdagen markerat att man ville utöva finansmakten aktivare än tidigare. I yttrandet över 1995 års kompletteringsproposition (bet. 1994/95:FiU20) noterade finansutskottet exempelvis att förslagsanslagen, som motsvarade ca 70 % av de statliga utgifterna, till övervägande del var regelstyrda och räknades upp med varierande grad av automatik, varför möjligheterna att finansiellt styra sådana anslag var dåliga. Man förutsatte därför att användningen av förslagsanslag begränsades.

Det tredje kravet gällde garantier m.m. Den normala formen för att finansiera ett statligt ekonomiskt åtagande är genom att anvisa medel på ett anslag på statsbudgeten. Det finns emellertid även andra former såsom garantier, subventionerade lån, m.m. De statliga inkomsterna påverkas också av olika typer av undantag och dylikt i skattelagstiftningen, så kallade skatteutgifter. Ett väsentligt krav på en ny process var att sådana utgifter och särbestämmelser prövas lika noggrant som anslagen på statsbudgeten.

Det fjärde kravet var att riksdagen har ett heltäckande underlag för sin budgetreglering. Beslutsunderlaget måste vara sådant att riksdagen vid ett tillfälle och samlat kan ta ställning till statens ekonomiska åtaganden. Dessutom bör bruttoprincipen tillämpas, så att inkomster och utgifter redovisas var för sig.

Slutligen ställdes också ett krav på ökad långsiktighet upp. Införandet av ett flerårigt utgiftstak innebar att kraven på långsiktighet i beslutsfattandet ökar.

Åtgärder i korthet

Under utvecklingsarbetet föreslogs och vidtogs en rad åtgärder (Ds 1995:73, s. 11–13). En sådan var att ändra anslagsstrukturen. Förslagsanslagen var inte förenliga med tanken bakom utgiftstaket och avvecklades. För regelstyrda anslag inom exempelvis socialförsäkringssystemet blev ramanslag den naturliga ersättaren till förslagsanslag. Ramanslagets kredit ger möjlighet att hantera den situation som uppkommer om utgifterna underskattats. Sker ett över-skridande, belastas det följande årets anslag med samma belopp, varigenom finansieringsansvaret på ett naturligt sätt knyts till det anslag eller det utgifts-

område där överskridandet sker. Reservationsanslag begränsas normalt till större, fleråriga utgifter av engångskaraktär.

En annan förändring av anslagsstrukturen var att antalet anslag reducerades. Vissa restriktioner fanns dock såsom att sammanslagningar av sak- och förvaltningsanslag inte fick förekomma, att uppföljning och utvärdering skulle vara möjlig och meningsfull, etc.

Dessutom beslutades att presentera budgeten i utgiftsområden i enlighet med den indelning som riksdagen beslutar, men inte längre indelad i departementsvisa huvudtitlar.

En andra typ av åtgärder inriktades mot att förbättra prognoser och uppföljning. Den nya budgetprocessen ställer ökade krav på korrekta prognoser under beredningsfasen. Ett effektivt uppföljningssystem bedömdes därjämte vara en förutsättning för att ett system med utgiftstak skall fungera. Ansvaret för såväl budgeteringsunderlaget som uppföljningen lades i första hand på det departement och den myndighet som hanterar ett visst anslag. Uppföljning på anslagsnivå etablerades med bland annat en samlad rapportering till regeringen kvartalsvis. Återrapporeringen till riksdagen görs två gånger om året i samband med vårpropositionen i april och i budgetpropositionen i september.

Även när det gäller garantier, skatteförmåner, m.m. vidtogs åtgärder. Garantiataganden hade dithills ofta hanterats över 1 000-kronors förslagsanslag. I fortsättningen skulle i stället den faktiska utgift som följer av gjorda åtaganden uppskattas vid budgeteringen. Reglerna för garantiverksamheten sågs över i syfte att förbättra underlaget för de enskilda garantibesluten. Renodlade subventioner för nytillkomna garantiataganden hanteras numera över anslag på budgeten och prövas i sedvanlig ordning. Därtill redovisas numera skatteförmåner årligen i anslutning till budgetförslaget.

En fjärde åtgärd var att införa ett slags gemensam reserv för oförutsedda händelser. Tekniskt gavs den formen av ett årligt bemyndigande från riksdagen. Bemyndigandet för år 2000 innebär att regeringen får besluta att ett ramanslag, med undantag för anslag för förvaltningsändamål, får överskridas om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas samt om överskridandet ryms inom utgiftstaket för staten. Denna typ av bemyndigande regleras i 6 § andra stycket lag (1996:1059) om statsbudgeten.

Slutligen föreslogs att spärrar (limiter) skulle byggas in i betalnings- och redovisningssystemet så att man snabbt kan uppmärksamma otillåtna transaktioner som överskridanden av obetecknade anslag eller reservationsanslag.

Budgetårscykeln i Regeringskansliet

Utvecklingsarbetet inriktades också mot en förändring av budgetårscykeln. Uppläggningsarbetet förutsågs innebära en förändring av budgetarbetets fördelning över året. Vårpropositionen skulle fortsättningsvis bli ett centralt ekonomisk-politiskt dokument från regeringen där de övergripande förslagen rörande utgiftstaken och prioriteringen mellan utgiftsområdena presenteras. Förslag på anslagsnivå förutsågs även fortsättningsvis lämnas i budgetpropositionen på hösten (Ds 1995:73, s. 14).

Den budgetårscykel man planerade för innehöll följande steg: I november december begär Finansdepartementet in underlag till den långsiktiga konsekvensanalysen från fackdepartementen. Därjämte görs makroekonomiska och kommunalekonomiska analyser på fem års sikt, som tillsammans med den långsiktiga konsekvenskalkylen ingår i underlaget för att bestämma utgiftstakens nivå. Jämte restriktioner av typen saldomål och stabiliseringsmål bildar detta underlaget för regeringsöverläggningar i mars. Regeringens beslut vid dessa överläggningar bildar underlag för vårpropositionen. Samtidigt fortsätter budgetarbetet i Regeringskansliet så att ett preliminärt beslut om budgetförslaget kan fattas i juni. I augusti justeras budgetförslaget eventuellt till följd av beslut rörande EG-budgeten, större makroekonomiska förändringar m.m. Dessa justeringar måste dock inskränkas till att ha en teknisk och automatisk karaktär. I september läggs budgetförslaget fram som riksdagen tar ställning till i två steg. Sedan beredningen avslutats i riksdagen i mitten av december expedieras regleringsbrevet.

Uppföljningen av ekonomi och resultat planerades få en mer framskjuten ställning. Vid sidan av den löpande uppföljningen av anslagsbelastningen, som rapporteras kvartalsvis till regeringen och två gånger per år till riksdagen, avsågs myndigheternas årsredovisningar spela en central roll under vårens arbete.

Budgetlagen

Riksdagen beslutade hösten 1996 att från och med den 1 januari införa en lag om statsbudgeten.⁷ Lagen innehåller företrädesvis preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten.

Motiven för en budgetlag

Ett centralt syfte med budgetlagen var att *klargöra vilka regler som faktiskt gäller och att skapa ändamålsenliga bestämmelser där regler saknades eller var otidsenliga*. Tidigare saknades i stort sett bestämmelser på finansmaktens område i lags form. Vid sidan om de kortfattade bestämmelserna på finansmaktens område i regeringsformen och riksdagsordningen hade i stället riksdagen, på förslag från regeringen eller genom egna initiativ, meddelat särskilda beslut avseende finansmakten och statsbudgeten. På detta sätt hade beslut fattats i viktiga frågor om bl.a. anslagstyper och anslagsvillkor, försäljning av statens egendom, finansiering av investeringar och redovisning. Dessa beslut behöver inte ha lags form och togs aldrig in i någon författning. Den tillämpade ordningen medförde emellertid att det blev svårt att finna vissa beslut och att överblicka rådande bestämmelser. En konsekvens av detta var att befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område inte alltid var så klar som är önskvärt.

⁷ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3.

Regeringen meddelar ofta bestämmelser på det statsfinansiella området som berör grundläggande element som det ankommer på riksdagen att besluta om. Avsaknaden av budgetlag innebar att regeringen många gånger behövde inhämta riksdagens godkännande genom att redovisa det huvudsakliga innehållet i förordningen för riksdagen. Detta var ett omständligt och opraktiskt sätt att skaffa sig nödvändiga bemyndiganden från riksdagen. Förfarandet rymde två motsatta risker. Den ena var att om regeringen utförligt och detaljerat beskrev en ny ordning, band den sig i förhållande till riksdagen även i detaljer som får anses höra till regeringens befogenhetsområde. Den andra risken var att en allmän redogörelse för en tilltänkt reglering har sämre precision än en författningstext. Oklarhet kan uppstå om vad riksdagen faktiskt godkänt, särskilt när ett förslag i en redogörelse inte uttryckligen godkänts, utan i stället lämnats utan erinran eller utan åtgärd lagts till handlingarna.

Vid sidan om att öka klarheten på finansmaktens område fanns det också ett andra syfte med budgetlagen. Lämpligt utformade bestämmelser bedömdes kunna medverka till en ytterligare *uppstramning av den statliga budgetprocessen*. Kunskap som vunnits i teoretisk och empirisk forskning visar att budgetprocessens utformning är av betydelse för budgetsaldots och statsskuldens utveckling. Den svenska budgetprocessen hade i en jämförelse med andra EU-länder år 1992 bedömts vara svag, vilket motiverade uppstramningen av budgetprocessen. Dessutom innebar medlemskapet i EU en förpliktelse om att undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser, och för det ändamålet behövdes sådana regler på budgetområdet att förpliktelserna kunde uppfyllas.

Budgetlagens utformning

Avsikten var att budgetlagen skulle innehålla preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser. Vidare skulle budgetlagen skänka stadga åt budgetprocessen i vid bemärkelse genom att reglera vissa grundläggande förhållanden. Samtidigt skulle riksdag och regering behålla en nödvändig grad av handlingsfrihet.

Avsikten var att i budgetlagen klargöra, men inte ändra, regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område. Lagen gäller således i första hand regeringen. Det bedömdes emellertid vara ofrånkomligt att även formerna för riksdagens beslutsfattande kunde komma att påverkas i en del fall, liksom myndigheternas agerande.

Budgetlagen innehåller bl.a. bestämmelser om anslag, inkomsttitlar, ekonomiska förpliktelser, statsbudgetens avgränsning, finansiering av investeringar, överlåtelse av statens egendom, uppföljning, prognoser, utfall, redovisning och revision.

Våra slutsatser

Reformeringen av budgetprocessen har motiverats av flera olika skäl. Det är naturligt eftersom initiativen har tagits vid olika tidpunkter och kommit från

flera olika instanser. En följd av detta är att vissa intentioner kan komma i konflikt med varandra. Det är därför inte enkelt att på ett kortfattat med ändå rättvisande sätt sammanfatta intentionerna bakom förändringarna. Vi har emellertid tagit fasta på följande aspekter som blir den värderingsgrund mot vilken utvärderingen kommer att göras.

*Budgetprocessen i riksdagen bör främja samordning och helhetssyn:
Övergripande frågor bör behandlas först och detaljerna därefter*

Det är viktigt att riksdagens budgetprocess är överblickbar och att den främjar en helhetssyn på statens budget.

Riksdagen bör ta ställning till budgetens omslutning i stort innan man går in på dess detaljer. Processen bör inledas med att riksdagen debatterar och beslutar om mål och restriktioner för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång och lång sikt.

Besluten om övergripande mål och restriktioner för budgeten bör vara bindande för den fortsatta budgetprocessen. Utan en sådan ordning förloras stadvan i budgetprocessen i och med att t.ex. rambeslutet då lätt kan bli lika verkningslöst som de riktlinjer för budgetarbetet som riksdagen fattade beslut om i den gamla budgetprocessen och som i praktiken saknade all betydelse.

Budgeten bör behandlas samlat så att en rationell avvägning mellan olika behov kan göras med hänsyn till de övergripande ekonomisk-politiska målen. Det kräver ett fullständigt regeringsförslag som utgångspunkt för budgetregleringen.

Långsiktighet bör främjas

Det är viktigt att skapa goda förutsättningar för en långsiktig planering. Budgetbesluten är ettåriga, men planeringshorisonten bör vara flerårig och omfatta minst tre år eller en mandatperiod. Även kommunernas och de statliga myndigheternas planeringsförutsättningar bör beaktas.

För att främja långsiktighet bör prognosunderlaget vara av god kvalitet. Budgetprocessen bör också vara väl rustad för situationer med olika typer av fluktuationer eftersom det aldrig kommer att vara möjligt att göra helt säkra prognoser.

Riksdagens budgetarbete bör leda till ökad öppenhet

Riksdagen har en viktig funktion att fylla genom att det är där det kan föras en livlig debatt om statsbudgeten. Till skillnad från övriga led i den statliga budgetprocessen som huvudsakligen sker i slutna former, leder riksdagens arbete i budgetprocessen till att ge insyn i processen. Vi anser att detta är en viktig demokratisk funktion och att det gäller att hitta former för budgetberedningen som främjar öppenhet och debatt om budgetfrågor i riksdagen. Det är vidare önskvärt med övergripande debatter inom ramen för budgetprocessen, så att debatterna inte fastnar i detaljerade sifferexerciser. Det bör finnas utrymme för debatt om såväl visioner och ideologi som övergripande ekonomisk-politiska frågor.

Varje regering bör få chans att få helheten i sina budgetförslag prövade

Sverige har ofta haft minoritetsregeringar. Mot den bakgrunden är det viktigt att de institutionella förhållandena kan främja en effektiv och rationell regeringsfunktion, även om regeringen saknar egen majoritet i riksdagen.

Riksdagens förmåga att utöva finansmakten bör stärkas

När konstitutionsutskottet tog initiativ till en utvärdering av budgetreformen var riksdagens ställning i den nya budgetprocessen en central fråga. Bakgrunden var bl.a. de initiativ som togs för att stärka regeringens ställning i budgetprocessen och en farhåga för att möjligheterna för utskotten att utöva en aktiv roll skulle begränsas. En utgångspunkt för utvärderingen är därför att riksdagen bör ges bättre möjligheter att aktivt använda sin författningensliga finansmakt.

I riksdagens möjlighet att utöva en aktiv finansmakt ligger också att implementeringen av statsbudgeten sker i överensstämmelse med riksdagens beslut.

Budgetprocessen bör kombinera framåtsyftande beslut med uppföljning och utvärdering

Såväl inom som utom ramen för budgetprocessen bör finnas utrymme för riksdagen att följa upp sina beslut på budgetområdet och att utvärdera offentlig verksamhet. Det bör finnas naturliga tillfällen i riksdagsarbetet för att debattera uppnådda resultat ställda i relation till förbrukade resurser samt framtida mål och resurstilldelning.

Komprimerat budgetarbete eftersträvansvärt

I den tidigare budgetprocessen presenterades budgetpropositionen nästan sex månader före budgetårets början. Kompletteringspropositionen fyllde därför ett behov för att korrigera finanspolitiken eller åtminstone anslagstilldelningar på anslag där aktuella prognoser visade på ändrade utsikter. Dessutom medgav den utdragna budgetbehandlingen i riksdagen att regeringen inkom med särpropositioner. En mer komprimerad budgetbehandling i riksdagen eftersträvades därför.

Det långdragna arbetet i riksdagen kom också att bli alltför upptaget av detaljer och sådana frågor som bör höra till regeringens kompetensområde.

Hög kvalitet på beslutsunderlaget

Budgetpropositionen bör vara komplett och omfatta alla delar av statens verksamhet som påverkar lånebehovet. Informationen i propositionen skall vara relevant för riksdagens informationsbehov.

Riksdagens förvaltningsorganisation bör vara ett stöd för riksdagens ledamöter och riksdagspartier att kunna granska regeringens budgetförslag och att kunna utarbeta egna motförslag.

Ett krav på redovisningen i statsbudgeten är att inkomster och utgifter skall redovisas var för sig för att ge en rättvisande bild av en verksamhets omfattning.

Jämnare arbetsrytm över året i riksdagen

Riksdagens arbete var ojämnt fördelat över året och Riksdagsutredningen betonade vikten av att kunna organisera arbetet på ett rationellt sätt.

Det finns ett behov av ett fungerande formellt regelverk

Det formella regelverket skall sätta upp funktionella ramar för budgetarbetet i riksdagen.

2. Budgetprocessen i riksdagen

De reformer som redovisades i föregående kapitel innebar att formerna för det statliga budgetarbetet ändrades i praktiskt taget samtliga led. Det gäller såväl regeringens arbete med att förbereda budgeten som riksdagens beredning och beslut, liksom myndigheternas genomförande av besluten under det löpande budgetåret. I detta kapitel redogörs för huvuddragen i riksdagens budgetprocess.

Ekonomisk vårproposition

Riksdagens budgetarbete inleds med att regeringen senast den 15 april lägger fram den ekonomiska vårpropositionen med förslag om utgiftstak för staten för de närmast följande tre åren. Dessutom föreslår regeringen en preliminär fördelning av utgifterna på 27 utgiftsområden för vart och ett av de tre närmast följande åren. Propositionen innehåller också en bedömning av det aktuella ekonomiska läget med utblickar mot efterföljande år.

Utgiftstak

Det statliga utgiftstaket omfattar samtliga utgifter på statsbudgeten utom statskuldräntorna vilka skiljer sig från andra utgifter eftersom de på kort sikt inte kan påverkas. Utgiftstaket omfattar också ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Under utgiftstaket finns också en budgeteringsmarginal. Den utgör skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Behovet av en budgeteringsmarginal motiverades ursprungligen med behovet av att kunna hantera olika former av osäkerhet under den treårsperiod för vilket utgiftstak fastställs. Budgeteringsmarginalen är alltså inte samma sak som ett anslag för oförutsedda utgifter. Ett eventuellt utnyttjande av budgeteringsmarginalen innebär att statsutgifterna ökar och därmed försvagar statsbudgetens saldo.

Utgiftstaket anges nominellt, dvs. de för varje år fastställda nivåerna justeras inte med hänsyn till inflationen utan förutsätts gälla såvida inget extraordinärt inträffar. Det innebär att riksdagen varje år normalt bara behöver ta ställning till ett nytt tak för det sista året i treårsperioden enligt ett rullande schema.

Riksdagens beslut om utgiftstaket är ett s.k. riktlinjebeslut, vilket innebär att beslutet inte är rättsligt bindande. Riksdagen kan också när som helst ompröva ett tidigare fastställt utgiftstak, vilket kan bli aktuellt exempelvis efter ett regeringskifte då en ny tillträdd regering är oförhindrad att lägga fram förslag som avviker från tidigare fastställda nivåer. Utgiftstaket skall ses som ett mycket starkt budgetpolitiskt åtagande från regeringens sida att föra

en politik som innebär att de takbegränsade utgifterna håller sig inom utgiftstaket.

Behandling av vårpropositionen

Efter det att vårpropositionen har avlämnats till riksdagen kan riksdagens ledamöter under 15 dagar väcka följdmotioner med anledning av regeringens förslag och bedömningar. Oppositionspartierna lämnar regelmässigt partimotioner med sina bedömningar av den ekonomiska utvecklingen och sina förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken. Dessutom innehåller partimotionerna oftast förslag till andra utgiftstak för alla tre åren och en annan fördelning på utgiftsområdena än vad regeringen föreslagit.

Vårpropositionen remitteras tillsammans med motionerna till finansutskottet. Finansutskottet inleder sin beredning av ärendena med att bjuda övriga utskott tillfälle att yttra sig över förslagen i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde. Beredningen avslutas med att utskottet avger ett betänkande med förslag till riksdagsbeslut. Oppositionspartierna reserverar sig till förmån för sina förslag.

Behandlingen av vårpropositionen utmynnar i att riksdagen dels fastställer ett utgiftstak för sista året i treårsperioden, dels godkänner en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden för hela treårsperioden. Dessa båda beslut styr regeringen när den under sommaren utformar sitt förslag till budgetproposition.

Budgetpropositionen

Regeringen skall lägga fram sitt förslag till statsbudget för nästa budgetår senast den 20 september, dvs. några dagar efter det att riksmötet öppnats, om det inte är valår. Budgetförslaget skall vara heltäckande och några ytterligare förslag om utgifter och inkomster får i princip inte lämnas senare under hösten. Bruttoprincipen skall tillämpas, vilket innebär att samtliga utgifter och inkomster skall redovisas var för sig. Statsbudgeten omfattar alla statliga utgifter som påverkar den statliga upplåningen.

I budgetpropositionen föreslås hur den statliga verksamheten skall bedrivas inom olika områden. Verksamhetens omfattning bestäms därvid av hur mycket medel som anvisas på vart och ett av de ca 500 anslag som finns på statsbudgeten. Anslagsbesluten är ettåriga. I budgetpropositionen redovisar regeringen också en beräkning av statsbudgetens inkomster. I den beaktas även effekterna av de förslag till ändrade skatter och avgifter som regeringen för fram i propositionen.

Motionerna

Den allmänna motionstiden inleds när riksmötet öppnas och pågår till 15 dagar efter det att regeringen lämnat budgetpropositionen. Under den perioden får riksdagsledamöterna lägga fram förslag i alla frågor som riksdagen kan ta upp till prövning.

Oppositionspartierna redovisar i motioner alternativa förslag till regeringens budgetförslag i budgetpropositionen. Vanligtvis brukar oppositionspartierna ge en samlad presentation av sina budgetalternativ i särskilda ekonomisk-politiska motioner. I det sammanhanget redovisar partierna sina förslag till total utgiftsnivå och hur utgifterna skall fördelas på utgiftsområden. I motionerna redovisar partierna också översiktligt vilka skatte- och avgiftsförändringar man önskar genomföra och hur förslag till olika reformer avses bli finansierade. Den mer detaljerade utformningen av förslagen återfinns i särskilda motioner, där partierna vanligtvis redovisar sina förslag i en motion per utgiftsområde.

Rambeslutsmodellen

Den beslutsordning som riksdagen använder sig av vid behandlingen av budgetpropositionen kallas rambeslutsmodellen. Den innebär att riksdagen först tar ställning till budgetens omslutning i stort, dvs. till omfattningen av statsutgifterna och till hur de skall fördelas på de 27 utgiftsområdena. Genom detta beslut låses utgifterna, och den för varje utgiftsområde fastställda nivån fungerar därefter som en ram som inte får överskridas när riksdagen fortsätter sin behandling av budgeten. I beslutet tar riksdagen också ställning till vilka skatte- och avgiftsförslag som skall genomföras, och i och med det kan nivån på statsinkomsterna under nästa budgetår beräknas. Eftersom nivån på inkomster och utgifter därmed är bestämda kan även saldot beräknas.

Samtliga utgiftsramar och skatteförändringar behandlas som en helhet, och alternativen ställs mot varandra som alternativa paket. Riksdagen tar ställning genom ett beslut till helheten. Det räcker alltså inte med att oppositionspartierna bildar majoritet kring enstaka delar. De måste enas om ett helt paket av förslag.

Efter det att ramar lagts fast för olika utgiftsområden behandlas anslagsfrågorna mer i detalj i respektive utskott enligt tabell 2.1. Utskotten måste då hålla sig inom de fastställda ramarna.

Tabell 2.1 De 27 utgiftsområdena i statsbudgeten och beredande utskott

Utgiftsområde	Ansvarigt utskott
1. Rikets styrelse	Konstitutionsutskottet (KU)
2. Samhällsekonomi och finansförvaltning	Finansutskottet (FiU)
3. Skatteförvaltning och uppbörd	Skatteutskottet (SkU)
4. Rättsväsendet	Justitieutskottet (JuU)
5. Utrikesförvaltning och internationell samverkan	Utrikesutskottet (UU)
6. Totalförsvaret	Försvarsutskottet (FöU)
7. Internationellt bistånd	Utrikesutskottet (UU)
8. Invandrare och flyktingar	Socialförsäkringsutskottet (SfU)
9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	Socialutskottet (SoU)
10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	Socialförsäkringsutskottet (SfU)
11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom	Socialförsäkringsutskottet (SfU)
12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn	Socialförsäkringsutskottet (SfU)
13. Arbetsmarknad	Arbetsmarknadsutskottet (AU)
14. Arbetsliv	Arbetsmarknadsutskottet (AU)
15. Studiestöd	Utbildningsutskottet (UbU)
16. Utbildning och universitetsforskning	Utbildningsutskottet (UbU)
17. Kultur, medier, trossamfund och fritid	Kulturutskottet (KrU)
18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	Bostadsutskottet (BoU)
19. Regional utjämning och utveckling	Näringsutskottet (NU)
20. Allmän miljö- och naturvård	Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)
21. Energi	Näringsutskottet (NU)
22. Kommunikationer	Trafikutskottet (TU)
23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)
24. Näringsliv	Näringsutskottet (NU)
25. Allmänna bidrag till kommuner	Finansutskottet (FiU)
26. Statsskuldräntor m.m.	Finansutskottet (FiU)
27. Avgiften till Europeiska gemenskapen	Finansutskottet (FiU)

Behandling av inkomsterna

När det gäller statens inkomster går det av naturliga skäl inte att fastställa ramar på samma sätt som för utgifterna. Därför tar riksdagen inte ställning till någon inkomstram. Inkomsterna bestäms av hur skatteunderlaget utvecklas, vilket i sin tur hänger samman med den allmänna ekonomiska utvecklingen, och av gällande skatte- och avgiftsregler. Dessa regler gäller i allmänhet tills vidare och tas inte upp i riksdagen varje år vid budgetbehandlingen. Budgetförslaget kan emellertid innehålla förslag om förändringar i regelsystemet, t.ex. skatteförändringar. Riksdagen tar ställning till inkomsterna genom att godkänna en beräkning av hur stora statsinkomsterna väntas bli under budgetåret samtidigt som man fattar beslut om de skatte- och avgiftsförändringar som skall genomföras.

Steg I: Förslag till ramar

Förslagen till ramar för utgiftsområdena behandlas av finansutskottet. Övriga utskott yttrar sig till finansutskottet om de utgiftsområden som de har ansvar för. Utskotten kan även föreslå förändringar i utgiftsområdenas storlek och/eller förorda omfördelningar mellan utgiftsområden. Likaså kan de lägga fram förslag som påverkar inkomstnivån.

Finansutskottet tar ställning till utskottens förslag och utarbetar ett samlat förslag som behandlas i kammaren omkring den 20 november. Kammardebatten avslutas med att riksdagen genom ett beslut fastställer utgiftsnivån, fördelningen av utgifter på utgiftsområden, förändringar av skatter och avgifter samt en beräkning av statens inkomster.

Steg II: Förslag till verksamheter och anslag

I andra steget av budgetbehandlingen skall utskotten lägga fram förslag om inriktning av verksamheten och fördelning av anslagsbeloppen inom respektive utgiftsområde. Hela utgiftsområdet behandlas i ett betänkande och riksdagen fattar beslut om anslagets nivå och fördelning inom hela utgiftsområdet genom ett beslut. Ingen uppdelning av ett utgiftsområde på flera utskott eller flera beslut får således göras.

Utskotten kan göra vilka prioriteringar de vill mellan anslagen, men de får inte lägga fram förslag som går utöver den tidigare fastställda ramen för utgiftsområdet. Vill ett utskott ta ett eget initiativ i en fråga eller ta fasta på ett motionsförslag måste de statsfinansiella effekterna beräknas. Förslagen måste finansieras genom att en lika stor minskning görs på annat håll inom utgiftsområdet. Det är inte heller tillåtet att i reservationer föreslå en större ram än den som riksdagen har beslutat om i första steget.

Skulle ett utskott finna att ramen bör utökas, t.ex. på grund av att förutsättningarna förändrats, kan det bara ske om riksdagen – på förslag av finansut-

skottet – beslutat att vidga ramen. Finansutskottet kan i ett sådant sammanhang pröva om ramen för andra utgiftsområden bör minskas. Avsikten med denna ordning är att finansutskottet och riksdagen också skall ta ställning till hur de ökade utgifterna skall finansieras.

Beslut om statsbudget

Utskottens betänkanden om respektive utgiftsområde är klara i början av december. Efter debatter i kammaren fattas besluten om de olika utgiftsanslagen som avser utgifterna för nästa kalenderår. När alla betänkanden behandlats kan riksdagens beslut om statsbudgeten för nästa budgetår sammanställas och överlämnas till regeringen dagarna före jul. Regeringen utfärdar regeringsbrev för hur anslagen får disponeras av myndigheterna.

Tilläggsbudget

Under löpande budgetår kan oförutsedda behov uppkomma som kräver nya medel. I vissa fall finns möjlighet att överskrida ett anslag genom att man lånar av nästa års anslag. En sådan lånerätt är kopplad till s.k. ramanslag, vilket är den vanligaste anslagsformen för förvaltningsmyndigheter.

Myndigheterna är skyldiga att noga följa utvecklingen under pågående budgetår och i god tid varsko regeringen om man förutser några anslagsöverskridanden. En gång per kvartal tar regeringen ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att hantera sådana situationer. Om så krävs kan regeringen också föreslå att riksdagen skall ändra budgeten under löpande budgetår. Sådana förslag på tilläggsbudget läggs normalt fram två gånger per år, nämligen i samband med vårpropositionen i april och budgetpropositionen i september.

3. Övergripande utvärdering

Referensgruppens bedömning: Intentionerna bakom reformen av riksdagens budgetberedning har i huvudsak uppfyllts. Den reformerade budgetprocessen är i viktiga avseenden bättre än den tidigare.

Rambeslutsmodellen har lett till förbättrad koordinering i riksdagens budgetarbete. Införandet av utgiftstak och en lagenlig skyldighet för regeringen att följa såväl utgiftstak som ramar för utgiftsområdena har gett riksdagen förbättrad möjlighet att kontrollera statsutgifternas utveckling. Budgetlagen har bidragit till en uppstramning av budgetprocessen och bättre översikt över centrala bestämmelser för statsbudgeten.

Rambeslutsmodellen har förstärkt en minoritetsregerings möjlighet att få igenom sitt budgetförslag. Den försvårar för olika majoriteter att öka anslag utan samtidig finansiering under riksdagsbehandlingen. Bruttoredovisning, en fullständigare budgetproposition, sloandet av förslagsanslag och ökade krav på uppföljning har stärkt riksdagens ställning. Dessa förändringar ledde till ökat informationsvärde av statsbudgeten och ökad skyldighet för regeringens att återkomma till riksdagen vid befarade eller konstaterade avvikelser från riksdagens beslut.

Övergången till kalenderårsbudget och beredning av budgeten i riksdagen under hösten har medfört en koncentration i tiden av den årliga behandlingen av budgetpropositionen. Riksdagsutredningens ambition att riksdagens arbete på våren med anledning av den ekonomiska vårpropositionen skulle vara övergripande och långsiktigt har emellertid inte uppfyllts. Arbetet i riksdagen med vårpropositionen har tenderat att bli detaljinriktat och effekten av den nya budgetprocessen har därför i praktiken blivit att budgetarbete bedrivits två gånger per år.

Ekonomisk-politiska mål och övergripande budgetpolitiska restriktioner är viktiga planerings- och styrningsinstrument i budgetprocessen.

Erfarenheterna från hösten 1998 visar att riksdagen klarade av att hantera budgeten under ett valår. Problem kan emellertid uppstå valår med regerings-skiftet om regeringsförhandlingarna drar ut på tiden. I så fall får alternativa beredningssätt tillämpas, beroende på den aktuella situationen. Ansatsen skall vara att fastställa en statsbudget före årsskiftet.

Formerna för budgetdebatterna i kammaren om anslagen bör vidareutvecklas i syfte att bidra till en öppnare och livfullare diskussion om statens finanser.

Arbetsfördelningen över året i riksdagen är fortfarande ojämn. Det behövs förändrade rutiner för planeringen av riksdagsarbetet under en mandatperiod, främst genom att propositioner avlämnas i jämnare takt.

Förbättrad koordinering av budgetarbetet

Riksdagsutredningen kritiserade den gamla budgetprocessen för att vara splittrad och detaljinriktad. Inget utskott hade något övergripande ansvar. Utskotten beredde anslagsförslagen isolerat från helheten i budgeten. Riksdagsutredningen menade att den splittrade budgetbehandlingen teoretiskt sett kunde leda till att de många enskilda besluten summerades till en helhet som ingen önskade eller ville ta ansvar för.

Den reformerade budgetprocessen är en uppifrån-och-ner-process. Avsikten är att riksdagen skall inleda arbetet med övergripande ekonomisk-politiska frågor genom beslut om utgiftstak, saldomål, m.m., därefter koncentrera uppmärksamheten på statsbudgetens inkomster och ramarna för utgiftsområdena och sedan diskutera anslagen som då måste rymmas inom de ramar som riksdagen beslutat.

Vi anser att det är viktigt att en regering kan få helheten i sitt budgetförslag prövad av riksdagen. Genom rambeslutsmodellen har den reformerade budgetprocessen skapat större fokus på statens samlade utgifter och deras huvudsakliga fördelning på olika områden. Den har också skapat bättre förutsättningar för en samtidig behandling i riksdagen av utgifter och inkomster. Budgetens inkomstsida behandlas integrerat med utgiftssidan. Vår bedömning av skattelagstiftningen under budgetberedningen i riksdagen utvecklas i kapitel 6.

Vi anser också att den reformerade budgetprocessen har skapat ett bättre ansvarsförhållande i riksdagen för budgetberedningen. Rambeslutsmodellen har tillsammans med införandet av utgiftstak givit finansutskottet ett ansvar för övergripande budgetfrågor. Samtidigt har ansvaret för beredningen av anslagen fördelats på 15 av riksdagens utskott enligt fackutskottsprincipen. Vi anser att det är viktigt att det finns en tydlig koppling mellan budgeten å den ena sidan och lagstiftning, myndigheters verksamhet, m.m. å den andra.

När Riksdagsutredningen diskuterade rambeslutsmodellen föreställde den sig att ramarna för utgiftsområdena skulle fungera som ett slags byggnadsställningar som revs efter det att riksdagen behandlat statsbudgeten. Ramarna hade således ingen funktion att fylla under budgetåret. Genom den senare införda budgetlagen tillkom en bestämmelse om att regeringen är skyldig att vidta åtgärder om en använd ram riskerar att överskridas under löpande budgetår. Det gav ramarna en permanent status. I kapitel 9 diskuterar vi vilka konsekvenser detta har fått för beredningen av tilläggsbudgetarna i riksdagen. Vi anser att förfarandet med tilläggsbudget bör anpassas till tankarna bakom rambeslutsmodellen och ges en sådan reglering.

Även i ett annat avseende har riksdagens budgetberedning blivit mindre splittrad än tidigare genom att regeringen numera är skyldig att lämna ett fullständigt budgetförslag. Regeringen har hittills inte behövt återkomma till riksdagen med kompletterande förslag eller revideringar. (Vissa propositioner om skattelagar har lagts parallellt, se kapitel 6.) Detta är en stor fördel för riksdagen, eftersom den kan få en helhetsbild av både regeringens och oppositionens alternativa budgetförslag.

Vi är övertygade om att den minskade splittringen skapar förutsättningar för en rationellare prioriteringsdiskussion i riksdagen. Tillsammans med budgetlagens bestämmelser om att regeringen är skyldig att vidta åtgärder om utgiftstak eller ramar riskerar att brytas har rambeslutsmodellen också bidragit till en ökad kontroll över statens inkomster, utgifter och upplånings-behov.

Mindre långdragen beslutsprocess, men dubbelarbete vår och höst

Riksdagsutredningen kritiserade den gamla budgetprocessen för att den var långdragen. Budgetarbetet inleddes i riksdagen nästan ett halvår innan budgeten skulle träda i kraft. Under stora delar av våren arbetade utskotten med att skriva betänkanden om förslag i budgetpropositionen och från allmänna motionstiden. Ofta startade detta arbete på nytt när kompletteringspropositionen lämnades i april. Kompletteringspropositionen blev med åren också alltmer omfattande. Under höstarna återkom regeringen regelmässigt med ytterligare ekonomisk-politiska paket, vilket gjorde att ekonomisk-politiska frågor och budgetfrågor vanligtvis behandlades minst tre gånger per år. Detta arbete tenderade att tränga ut andra uppgifter som utskotten har. Riksdagsutredningen menade att det var viktigt att det bereddades tid för utskotten att arbeta mer med uppföljning och utvärdering. Riksdagsutredningen föreslog därför att budgetåret skulle ändras till kalenderår och budgetarbetet i riksdagen flyttas till hösten för att man därigenom skulle uppnå en i tiden mer koncentrerad budgetbehandling och undvika behovet av kompletteringar.

Vi anser att erfarenheterna av övergången till kalenderår och att flytta budgetarbetet till hösten i huvudsak har varit goda. Budgetpropositionen lämnas nu drygt tre månader före budgetårets början. Det innebär att behovet av revideringar under riksdagsbehandlingen har minskat.

Vi konstaterar dock att den nya ordningen har lett till ett dubbelarbete vår och höst. Främst sammanhänger detta med att regeringen på våren begär riksdagens godkännande av såväl utgiftstak som nivå på ramarna för de 27 utgiftsområdena. Riksdagsarbetet har på så sätt kommit att upptas av budgetfrågor på anslagsnivå både under vår och höst, vilket inte var Riksdagsutredningens intention och som vi inte anser är ett effektivt sätt att använda tiden på. Vi återkommer med en fördjupad diskussion i denna fråga och med förslag till förändringar för att komma åt problemet i kapitel 4.

I vissa fall behandlas samma fråga inte bara två gånger, utan det kan t.o.m. hända att den behandlas tre gånger under ett riksmöte. Skälet till detta är att frågor som behandlas med anledning av vårproposition och budgetproposition också kan dyka upp i utskottens motionsbetänkanden under våren. Där behandlas motioner från allmänna motionstiden. Frågan kan också aktualiseras i propositioner från regeringen som behandlas under våren.

Nackdelen med dubbelarbetet är att andra angelägna uppgifter riskerar att trängas ut från utskottens och kammarens agenda. Vi anser att det går att

ändra detta genom förbättrad planering av riksdagens arbete och återkommer med förslag om detta i kapitel 8.

Budgetarbetet möjligt att klara ett valår

När Riksdagsutredningen föreslog att budgetprocessen skulle flyttas till hösten övervägde den också att flytta valdagen. Två alternativ diskuterades, antingen val på våren eller ett par veckor före nuvarande datum i september. Riksdagsutredningen övervägde främst det sistnämnda (försl. 1993/94:TK1 s. 75), men stannade för att inte föreslå någon ändring. Eftersom tiden under ett valår kunde bli knapp övervägde Riksdagsutredningen två olika lösningar. Antingen fastställs en provisorisk statsbudget omedelbart före budgetårsskiftet varefter den definitiva budgetregleringen genomförs en bit in på det nya budgetåret. Eller använder man sig av en förenklad behandlingsordning som medför att budgetarbetet kan avslutas före budgetårsskiftet (försl. 1993/94:TK2 s. 31).

Den nya budgetprocessen har hittills endast prövats en gång under ett valår (hösten 1998) och erfarenheten därifrån är att det efter de då givna förutsättningarna med en förenklad behandlingsordning fungerade någorlunda väl. Riksdagen hade kortare tid till sitt förfogande, men vår bedömning av arbetet, som bl.a. grundas på en enkät till ledamöterna samt intervjuer med partikanslierna och ett antal utskottsordförande, är att det kunde genomföras utan större problem.

En svårighet som vi har kunnat notera hade sitt upphov i den ändrade parlamentariska situationen efter valet. Förhandlingar upptogs då mellan företrädare för regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Särskilt företrädare för de båda oppositionspartierna har vittnat om att det var mycket knappt om tid att genomföra förhandlingarna på och att de kom i en position när det var svårt att utöva ett inflytande över budgeten. Förberedelserna i Regeringskansliet var så långt komna att det i praktiken var svårt att utöva något större inflytande över budgetpropositionen.

Övriga oppositionspartier menade att de klarade av att arbeta fram sina alternativa budgetförslag under valåret tack vare att de dels hade förberett förslag redan under våren, dels hade presenterat sin politik under valrörelsen. De svårigheter som uppstod hade mer att göra med att riksdagsgruppens storlek och sammansättning ändrats som en konsekvens av valet. Det ledde till vissa organisatoriska svårigheter.

Det finns en väl befogad farhåga för att det kommer att bli besvärligare att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. Man kan därför fråga sig om det finns anledning att ändra antingen på budgetprocessen eller på valdagen.

Vi anser att valdagens förläggning bör bestämmas med utgångspunkt i en diskussion om olika demokrativärden. Budgetprocessen och andra administrativa omständigheter kan vägas in i det sammanhanget, men utgångspunkten måste vara att budgetprocessen anpassas till den valdag som bestäms

utifrån demokratiaspekter, t.ex. bedömning av valdeltagande. Riksdagen har begärt att regeringen låter utreda vårval och regeringen har genom tilläggsdirektiv givit 1999 års författningsutredning i uppdrag att överväga frågan om valdagens förläggning (dir. 1999:71).

Då återstår frågan om man bör ändra i budgetprocessen. Enligt vår mening är erfarenheterna av den nya processen så goda att man inte bör göra några större ändringar, t.ex. återgå till budgetbehandling på våren. Inte heller bör rambeslutsmodellen frångås. För hanteringen under ett valår pekade Riksdagsutredningen på två möjliga lösningar. Vi anser att båda lösningarna fortfarande är acceptabla efter ett regeringsskifte. Ansatsen bör vara att riksdagen skall fastställa en statsbudget före budgetårets ingång. I likhet med Riksdagsutredningen anser vi därför att beredningsformen bör kunna anpassas till den aktuella situationen under ett valår.

Slutligen finns det också anledning att kommentera en annan typ av kritik som vi har fångat upp under vårt arbete, bl.a. i de intervjuer vi genomfört, mot den nya budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. Kritiken går ut på att det är svårt för en tillträdande regering att hinna forma sitt budgetalternativ. Eftersom den avgående regeringen i praktiken redan har gjort nödvändiga förberedelser för att kunna lägga fram en budget, så hänvisas i stort sett den nya regeringen till att lägga fram den gamla regeringens budgetförslag. Kritikerna menar att detta är ett odemokratiskt inslag. En ny majoritets vilja måste kunna få utslag i den tillträdande regeringens första budget.

Att det är svårt för en tillträdande regering att lägga fram ett budgetalternativ där alla dess förslag får genomslag omedelbart är uppenbart. Vi kan emellertid av flera skäl inte dela uppfattningen att detta förhållande skulle vara odemokratiskt eller ens anses olämpligt.

En väl förberedd ny majoritet hinner lägga in flera av sina hjärtefrågor i budgetpropositionen. Ändringar kan också göras i riksdagen, t.ex. under utskottsberedningen. Om den nya majoriteten inte hinner få med allt, så kan den återkomma med förslag under våren, t.ex. på tilläggsbudget. Det betyder i praktiken att en ny regering kan få snabbare genomslag för sin politik än i den gamla ordningen som innebar att en ny regering tillträdde på hösten och lade fram sin budget i januari, vilken trädde i kraft vid halvårsskiftet, dvs. 9 månader efter valet.

Andra förslag från en ny regering kan kräva mer tid. Att förändra lagstiftning, inrätta nya organisationer, etc. kräver ofta ganska lång tid för t.ex. utredning, remissförfarande, regeringsberedning, m.m. Dessutom bör riksdagen fatta beslut i god tid innan de träder i kraft. Detta förhållande har inte förändrats med den nya budgetprocessen.

Det kan också noteras att i flera av de länder som vi har haft anledning att studera under vårt arbete, lägger tillträdande regeringar fram den avgående regeringens budget, om valet sker i budgettider. (Många länder saknar fast valdag som i Sverige.)

Ekonomisk-politiska mål och övergripande budgetrestriktioner är viktiga styrnings- och planeringsinstrument

Utgiftstaken för staten och för offentlig sektor initierades efter det att Riksdagsutredningen hade avslutat sitt arbete, men har införts parallellt med genomförandet av utredningens förslag. Därtill kommer att regeringen också har begärt riksdagens godkännande av saldomål, arbetslöshetsmål och sysselsättningsmål, vilka varit viktiga inslag i den ekonomiska politiken.

Vi är eniga om att det är viktigt med fasthet i budgetarbetet och ett instrument för att uppnå detta är att använda ekonomisk-politiska mål och övergripande budgetrestriktioner både under beslutsfas och genomförandefas i den statliga budgetprocessen. De är viktiga som både styrnings- och planeringsinstrument. För budgetrestriktionerna gäller också att de måste fungera som övre gränser för utgifterna under löpande budgetår. Mål som bara formuleras i allmänna termer och utan någon institutionell bindning riskerar att bli verkningsslösa.

Däremot är vi inte helt eniga om vilka utgifter som bör rymmas under utgiftstaket för staten och hur regeringen har hanterat utgiftstaket. Vi har under vårt arbete med den reformerade budgetprocessen inte för egen del vidtagit några undersökningar av hanteringen av utgiftstaket. Vi har däremot följt det arbete som regeringens utredningsman Svante Öberg har gjort (SOU 2000:61). Han har behandlat konsekvenserna av en otillräcklig budgeteringsmarginal och också diskuterat vilka utgifter som bör inrymmas under taket.

Det bör också noteras att det parallellt med vårt arbete bedrivits ett utvecklingsarbete i Regeringskansliet under namnet VESTA-projektet som bl.a. handlar om utgiftstaket. Vi har under vårt arbete blivit informerade av företrädare för Finansdepartementet om grundtankarna i utvecklingsarbetet. Enligt uppgifter från Finansdepartementet kommer förslag att lämnas i en departementspromemoria som beräknas vara klar i mitten av november 2000.

Svante Öbergs förslag bereds nu av regeringen. Därtill kommer förslagen från VESTA-projektet. Regeringen kan förväntas presentera förslag till riksdagen under innevarande mandatperiod.

Mot denna bakgrund har vi valt att inte göra en egen utvärdering av utgiftstaket för staten.

Fortsatt ojämn årsrytm

Riksdagsutredningen kritiserade att riksdagens arbetsrytm över ett riksmöte var ojämn. Den stora ärendevolymen under våren fick till konsekvens att mer övergripande och långsiktigt reformarbete samt den viktiga efterhandskontrollen riskerade att få stå tillbaka för kortsiktiga och detaljinriktade frågor.

Den reformerade budgetprocessen har lett till en förändring av arbetsuppgifternas fördelning över året, t.ex. med budgetpropositionen på hösten. Vi

har emellertid tvingats konstatera att budgetreformen inte har inneburit en jämnare arbetsfördelning över året.

Vi menar att det skulle gå att förbättra situationen genom en utveckling av verksamhetsplaneringen, särskilt i utskotten. Därtill är det viktigt att regeringen fortsätter arbetet med att få till stånd en större spridning av propositionsavlämnandet. Det är alltså en stor anhopning av propositioner i mars. Det vore önskvärt att fler propositioner avlämnades under perioden november till februari. Vi återkommer till frågan i kapitel 8.

Administrativt stöd i budgetprocessen

En utvärdering av Budgetkontorets verksamhet har visat att den fyller en viktig funktion i riksdagens budgetberedning. Budgetkontoret ger ett nödvändigt stöd till oppositionspartierna när de förbereder sina budgetmotioner. Kontorets arbete har också lett till att regeringens och oppositionens förslag är mer jämförbara än tidigare.

Budgetkontoret är också ett stöd för utskottens arbete, både genom att det gör beräkningar på uppdrag från utskotten och genom att personal från kontoret har kunnat förstärka utskottens kanslier under arbetstoppar.

En utvecklingspotential för Budgetkontoret vore om det också kunde stödja oppositionen med makroekonomiska bedömningar av vilka konsekvenser partiernas samlade förslag kan komma att få.

Kanslierna bistår utskotten i budgetberedningen. Vi bedömer att utskotten kan komma att få en särskilt hård arbetsbelastning och snäva tidsmarginaler under valår med regeringsskiftet. Det kan då vara befogat att tillfälligt öka kansliernas bemanning för att klara arbetsuppgifterna. Närmare överväganden i dessa frågor kommer emellertid att göras av den särskilda resursgrupp som har tillsatts inom ramen för Riksdagskommitténs arbete.

Riksdagens ställning i den statliga budgetprocessen

Av direktiven till Riksdagskommittén framgår att uppdraget syftar till att stärka riksdagens ställning i den statliga budgetprocessen. Rambeslutsmodellen innebär att en minoritetsregerings möjlighet att få igenom budgetpropositionen i riksdagen har ökat. Detta var en avsedd effekt av reformen. Vi anser att det är bra att budgetprocessen hindrar s.k. oheliga allianser (hopande majoriteter för ökade anslag utan finansiering) att bildas under utskottsberedningen. Rambeslutsprocessen stärker i så måtto regeringsmakten, men det viktigaste ur riksdagens synvinkel är att budgetreformen ökar möjligheterna för riksdagen att göra en samordnad beredning av regeringens budgetförslag.

Eftersom rambeslutsmodellen ännu inte prövats under perioder med svåra ekonomiska påfrestningar eller parlamentarisk osäkerhet, är det för tidigt att med säkerhet uttala sig om hur den nya budgetprocessen skulle klara sådana

påfrestningar. Vi bedömer emellertid att den nya budgetprocessen har bättre förutsättningar att fungera under sådana omständigheter än vad den gamla hade.

Vi har under vårt arbete fångat upp ett missnöje bland riksdagens ledamöter med svårigheten för utskotten att göra ändringar i anslagen i förhållande till regeringens förslag. Det är enkelt att konstatera att riksdagen gör färre ändringar i regeringens budgetförslag i den nya budgetprocessen än den gamla. Hösten 1999 gjordes inga beloppsmässiga ändringar alls. Detta har tolkats som att riksdagens inflytande har minskat. Vår bedömning är dock att huvudförklaringen till detta ligger i det förhållandet att regeringen valt att presentera förslag till riksdagen som i förväg är förhandlade med ett eller två av oppositionspartierna. Därmed har regeringen försäkrat sig om en majoritet i riksdagen för sitt förslag, vilket naturligen innebär att utrymmet för förändringar i praktiken är begränsat. Våra närmare överväganden i denna fråga redovisas i kapitel 5.

Det faktum att det förs förhandlingar mellan regeringen och delar av oppositionen innan vårpropositionen och budgetpropositionen presenteras i riksdagen har också bidragit till att uppmärksamheten på riksdagens budgetberedning minskat. I kombination med att det inom riksdagen finns en uppfattning om att innehållet inte kan påverkas vid riksdagsbehandlingen kan detta leda till att den budgetpolitiska debatten, där riksdagen spelar en så betydelsefull roll, riskerar att tystna. Det avgörande skedet i budgetprocessen ligger *de facto* utanför riksdagen, eftersom frågorna avgörs i förhandlingarna. Detta kan medföra att värden som är förknippade med öppenhet och debatt riskeras. Det finns risk för att medborgarna inte får insyn i vilka alternativen är och vilka argument som är avgörande. Vi återkommer i kapitel 7 till en fördjupad diskussion om budgetdebatterna i kammaren.

Vi har kunnat identifiera ytterligare en faktor som pekar på att riksdagens ställning har försvagats. Den har att göra med mål- och resultatstyrningen. En tanke bakom denna är att riksdagen skall formulera mål och att regeringen skall rapportera vilka resultat som har uppnåtts. Riksdagen skall i mindre utsträckning än tidigare besluta om vilka medel som väljs för att nå målen. Mål- och resultatstyrningen borde kunna vara ett naturligt element i riksdagens budgetprocess. För att detta skall fungera krävs emellertid att riksdagen blir bättre på att diskutera målen och att regeringen blir bättre på att rapportera uppnådda resultat. Det utvecklingsarbete som bedrivs inom VESTA-projektet i Regeringskansliet är därför av yttersta vikt för att riksdagen skall kunna stärka sin ställning i den statliga budgetprocessen. Riksdagen måste också bli bättre på att följa upp och utvärdera sina tidigare beslut. Hur detta skall kunna göras har utretts av en annan referensgrupp. Det är enligt vår mening mycket viktigt att detta arbete ger avsedda resultat för att riksdagens ställning skall kunna stärkas.

Det finns emellertid andra inslag i den reformerade budgetprocessen som har lett till att riksdagens ställning har stärkts. Till de viktiga förändringarna härvidlag hör kravet på bruttoredovisning och en fullständigare budgetproposition. Tidigare låg viktiga utgifter helt vid sidan om statsbudgeten eller redo-

visades netto, vilket gav riksdagen betydligt sämre information om den statliga verksamhetens kostnader. Exempelvis kom statsbudgetens saldo att bli närmast ointressant eftersom det skilde sig kraftigt från statens upplåningsbehov. Det är enligt vår mening mycket viktigt att principerna om bruttoredo-visning och en heltäckande statsbudget upprätthålls.

Budgetlagens införande har stärkt riksdagens ställning i så måtto att regeringens befogenheter på finansmaktens område har klargjorts och att de bestämmelser som inte redan finns i regeringsformen eller riksdagsordningen har kunnat lagregleras. Det är en fördel också för riksdagen med ett tydligt regelverk.

En annan faktor som har bidragit till att öka riksdagens makt är att regeringen numera enligt budgetlagen är skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att utgiftstak och ramar överskrids. Det innebär ett ökat krav på att riksdagens beslut i budgetpolitiken verkligen genomförs.

Riksdagens ställning har också stärkts som en konsekvens av att förslagsanslagen slopades. Förslagsanslagen kunde överskridas med flera gånger det anvisade beloppet under löpande budgetår utan att riksdagen nödvändigtvis uppmärksammades eller än mindre omprövade utgifterna. I den nya ordningen kopplas riksdagen regelmässigt in om ramarna riskerar att brytas och/eller om anslagssparande och anslagskredit inte räcker till för att täcka ökande utgifter.

Åtterrapporeringen av utgifternas utveckling har förbättrats, men enligt vår mening borde regeringen ytterligare kunna förbättra rapporteringen av inkomsternas utveckling under löpande budgetår.

4. Problemet med dubbelarbete vår och höst

Referensgruppens bedömning: Den reformerade budgetprocessen i riksdagen tar längre tid än vad som var Riksdagsutredningens intentioner och den innehåller arbetsmoment som återkommer flera gånger under året.

Budgetprocessen behöver modifieras för att minska dubbelarbetet och koncentrera budgetberedningen till hösten. Syftet bör vara att renodla själva budgetregleringen till hösten. Riksdagsbehandlingen av vårpropositionen bör ägnas åt en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de samlade politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Dessutom bör arbetsformerna anpassas så att uppföljning och utvärdering blir integrerade inslag i budgetprocessen.

Referensgruppens förslag: Vi har övervägt olika alternativ för att undvika dubbelarbetet och är överens om att riksdagen inte skall ta ställning till en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområdena på våren. Vi har övervägt möjligheten att förslaget till riksdagsbeslut i vårpropositionen bör innehålla följande förslagspunkter:

- godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken
- godkänna allmänna riktlinjer för budgetpolitiken
- godkänna riktlinjer för den kommunala sektorns ekonomi
- godkänna olika förslag på tilläggsbudget
- godkänna utgiftstaket för år 3.

När det gäller att på våren besluta om utgiftstak för år 3 delar sig dock vår uppfattning om detta leder till att dubbelarbetet undviks eller ej. Vi överlämnar denna fråga till kommittén för vidare överväganden och för en samordnad bedömning av de förslag som väckts av de båda andra referensgrupperna.

För att öka tydligheten och jämförbarheten mellan propositionens och motionernas förslag anser vi att Riksdagsförvaltningen bör ges i uppdrag att förbättra stödet till oppositionspartierna genom att utveckla metoder för att bedöma makroekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser av partiernas olika budgetalternativ.

Regeringen bör senast den 14 maj varje år i skrivelser lämna resultatredovisningar på alla utgiftsområdena. I skrivelserna bör resultaten för olika verksamheter under de senaste åren redovisas och ställas i relation till målen för verksamheterna och till förbrukade resurser.

Inledning

Riksdagsutredningen ville med sina förslag bl.a. få till stånd en mer komprimerad budgetbehandling i riksdagen. Genom att flytta budgetarbetet från våren till hösten och samtidigt införa helt nya behandlingsformer räknade

man med att kunna begränsa tidsåtgången för att fastställa en statsbudget från drygt fem till ca tre månader.

Detta syfte har dock aldrig förverkligats. Redan innan den nya budgetprocessen tillämpades för första gången 1996 hade förutsättningarna för en mer komprimerad behandling ändrats radikalt.

Våren 1995 föreslog regeringen att ett utgiftstak skulle införas. Förslaget presenterades först som en idéskiss till ett flerårigt utgiftstak för hela den offentliga sektorn, en idéskiss som bemöttes positivt av riksdagen.⁸ Idéskissen utvecklades därefter vidare, och ett år senare lade regeringen i 1996 års vårproposition fram ett konkret förslag till utgiftstak för staten för de tre närmast följande åren. Enligt förslaget skulle riksdagen för de tre åren inte bara fastställa en högsta samlad nivå för statens utgifter. Riksdagen skulle för samma treårsperiod dessutom godkänna ett förslag till preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden.

Den föreslagna nyordningen fick alltså till följd att utgifterna och deras fördelning på utgiftsområden kom att behandlas redan på våren, och för att kunna svara på dessa förslag har oppositionspartierna sett sig föranlåtna att utarbeta egna alternativa budgetförslag redan på detta tidiga stadium. Detta har inte varit oproblematiskt, eftersom redovisningen av utgiftsområdena är summarisk i vårpropositionen. En förkortning av budgetprocessen har därför inte åstadkommit, utan i dag tar budgetbehandlingen och frågor med anknytning till budgeten lika lång tid som tidigare, dvs. ca fem (två på våren och tre på hösten) av de åtta månader som ett normalt riksmöte pågår.

För att markera fastheten i budgetpolitiken har ett en gång fastställt utgiftstak hittills inte ändrats av politiska skäl. Det första beslutet om utgiftstak omfattade åren 1997–1999. Regeringen har därefter inte föreslagit någon ändring⁹ utan varje år har ett nytt utgiftstak fastställts för det tillkommande tredje året enligt ett rullande schema. Eftersom detta beslut tas i anslutning till vårpropositionen ligger beslutstillfället drygt 2½ år före det aktuella budgetårets början.

Däremot har utgifternas preliminära fördelning på utgiftsområden regelbundet omprövats. Hittills har det skett två gånger per år i anslutning till dels vårpropositionen, dels budgetpropositionen. Eftersom även dessa beslut är treåriga blir följden att för ett givet år – t.ex. 2002 – kommer riksdagen att godkänna olika preliminärt beräknade fördelningar av utgifterna inte mindre än fem gånger innan utgiftsramarna definitivt låses i budgetpropositionen för 2002. Sett från riksdagens utgångspunkt kan det ifrågasättas om en sådan ordning är rationell. Helt klart är emellertid att riksdagens godkännande av

⁸ Prop. 1994/95:150 bil 1 s. 9, 52–56, bet. 1994/95:FiU20 s. 87–95

⁹ Rent tekniska justeringar gjordes dock i anslutning till budgetpropositionerna för 1999 och 2000 med anledning av effekterna av pensionsreformen. Ytterligare justeringar beslutades i riksdagen på förslag i vårpropositionen 2000. Regeringen föreslår också vissa tekniska justeringar i budgetpropositionen för år 2001. På förslag av finansutskottet har utgiftstaket därutöver sänkts i anslutning till behandlingen av 1998 års vårproposition som en konsekvens av att utskottet tagit initiativet att föreslå en sänkning av fastighetsskatten.

dessa preliminärt beräknade ramar har varit ett stöd för Finansdepartementet i budgetdialogen med övriga departement.

Den reformerade budgetprocessen i riksdagen tar med andra ord längre tid än vad som var Riksdagsutredningens intentioner, och den innehåller arbetsmoment som återkommer flera gånger under året. Risken finns att budgetarbetet tränger undan andra angelägna uppgifter såsom uppföljning och utvärdering samt bevakning av EU-frågor. Vi har därför under vårt arbete diskuterat tre olika alternativ som syftar till att komma till rätta med dessa brister. Dessa alternativ handlar framför allt om när under året olika beslut skall fattas av riksdagen. Utgångspunkten har varit att riksdagen skall behålla grundstrukturen i rambeslutsmodellen.

Alternativ 1: Utgiftstaket på våren

Förslaget i korthet:

VP-beslutet avser:

- riktlinjer för den ekonomiska politiken
- utgiftstak för år 3
- riktlinjer för budgetpolitiken
- riktlinjer för den kommunala sektorns ekonomi
- förslag på tilläggsbudget.

BP-beslutet avser:

- riktlinjer för den ekonomiska politiken
- definitiva utgiftsramar för år 1
- preliminära utgiftsramar för åren 2 och 3
- inkomstberäkning och skatteändringar för år 1
- anslag inom fastlagda utgiftsramar för år 1
- förslag på tilläggsbudget.

I både riksdagen och Regeringskansliet upplevs budgetarbetet ta för mycket tid, och dessutom finns det en känsla av dubbelarbete, eftersom vissa moment återkommer. En möjlig lösning på detta problem är att inte behandla förslag om preliminära ramar för utgiftsområdena i vårpropositionen. I stället skulle vårpropositionen koncentreras till övergripande ekonomisk-politiska frågor. Den skulle även fortsättningsvis innehålla förslag till ekonomiska riktlinjer, utgiftstak för det tillkommande tredje året, tilläggsbudget för det aktuella budgetåret, riktlinjer för kommunernas ekonomi m.m. Däremot skulle regeringen avstå från att på detta stadium underställa riksdagen alltför detaljerade förslag för beslut.

Konkret uttryckt skulle detta omsatt på 1999 års vårproposition innebära att man lyfter ut avsnitten ”7.2 Preliminär fördelning på utgiftsområden” och ”7.4 Beskrivning av utgiftsområde 1–27”, medan övriga avsnitt i princip skulle kunna vara kvar med den skillnaden att detaljeringsgraden generellt sett bör minska. Yrkande 4 om preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden för den kommande treårsperioden skulle också utgå, men för att få ett treårigt perspektiv i budgetarbetet bör det liksom hittills finnas ett motsvarande yrkande i budgetpropositionen om en preliminär fördelning på utgiftsområdena för de två sista åren i treårscykeln.

Om riksdagen inte behöver ta ställning till en preliminär fördelning på utgiftsområdena på våren torde det vara möjligt för finansutskottet att behandla vårpropositionen utan att begära in yttranden från övriga utskott. Yttrandeförfarandet skulle kunna begränsas till förslag på tilläggsbudget.

Höstens arbete skulle i stort sett se ut som det gör i dag.

Alternativ 2: Beslut om utgiftstak och utgiftsramar flyttas till hösten

Förslaget i korthet:

VP-beslutet avser:

- riktlinjer för den ekonomiska politiken
- riktlinjer för budgetpolitiken
- riktlinjer för den kommunala sektorns ekonomi
- förslag på tilläggsbudget.

BP-beslutet avser:

- riktlinjer för den ekonomiska politiken
- utgiftstak för år 3
- definitiva utgiftsramar för år 1
- preliminära utgiftsramar för åren 2 och 3
- inkomstberäkning och skatteändringar för år 1
- anslag inom fastlagda utgiftsramar för år 1
- förslag på tilläggsbudget.

Vårbehandlingen av utgiftstaket och den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden är den främsta anledningen till att tiden för budgetarbetet inte har kunnat förkortas. Utan att ifrågasätta utgiftstakets fortsatta användning skulle man kunna undvika detta problem genom att helt enkelt behandla frågor om utgiftstak och utgifternas fördelning på utgiftsområden bara i anslutning till budgetpropositionen på hösten. Besluten skulle i så fall komma

att fattas omkring den 20 november under ett icke-valår. För riksdagens vidkommande skulle en sådan ordning knappast innebära någon ytterligare belastning under höstens budgetarbete. Enligt principerna för nuvarande ordning lägger regeringen visserligen då inte fram något förslag till utgiftstak (enbart fördelning på utgiftsområden), men frågan kommer likväl upp till behandling i finansutskottet även under hösten eftersom oppositionspartierna i detta sammanhang regelmässigt för fram förslag till alternativa nivåer till utgiftstak som svarar mot deras respektive budgetalternativ. Frågan om nivån på utgiftstaket har på hösten dessutom aktualiserats genom att regeringen i de tre senaste budgetpropositionerna föreslagit rent tekniska justeringar av tidigare fastställda utgiftstak.

Den föreslagna ordningen innebär att beslutet om det tillkommande tredje årets utgiftstak skulle komma att senareläggas med knappt ett halvår samt att beslut om utgifternas preliminära/definitiva fördelning normalt fattas bara en gång per år. En sådan förändring skulle knappast kunna sägas ha någon mer menlig inverkan på stadgan i budgetprocessen.

Helt klart skulle den diskuterade nyordningen få till följd att regeringens i dag viktigaste budgetpolitiska dokument, vårpropositionen, skulle komma att få en delvis ny innebörd om man ur den lyfte ut förslag om tak och ramar. Alltjämt skulle regeringen presentera ett tilläggsbudgetpaket i samband med vårpropositionen. (Våra förslag beträffande riksdagens behandling av tilläggsbudget redovisas i kapitel 9.) Såsom förutsattes redan av Riksdagsutredningen bör regeringen där även i fortsättningen redovisa en förnyad bedömning av det ekonomiska läget med utblickar mot efterföljande år. Riktlinjer för vissa verksamhetsområden behöver också läggas fast redan på våren. Inte minst gäller detta riktlinjerna för den kommunala verksamheten, eftersom kommunerna behöver få besked på ett tidigt stadium för att kunna behandla sina budgetar under hösten. Det vore vidare önskvärt om regeringen kunde avisera de skatteförslag som den avser att lägga fram till hösten.

Däremot är det alltså inte meningen att vårpropositionen skall innehålla förslag till riksdagsbeslut avseende några budgetbelopp, vare sig för tak, ramar eller anslag. Erfarenheten av riksdagsbeslut om preliminära ramar på våren talar för att riksdagsbeslut om olika budgetbelopp bör undvikas om man eftersträvar att förskjuta oppositionspartiernas arbete med sina budgetalternativ till hösten.

Fokuseringen på ramar och utgiftstak samt utarbetandet av heltäckande budgetalternativ har enligt vissa kritiker lett till att oppositionspartiernas arbete med budgetfrågor mer har kommit att inriktas på att redovisa tekniskt korrekta sammanställningar än på de stora politiska frågorna. Eller som en kritiker uttryckt det: "Man har blivit mer av räknemissar än bärare av politiska visioner." Eventuellt skulle vårpropositionen och de motioner som väcks i anslutning till den kunna användas för att föra fram dessa visioner.

Alternativ 3: Skarpa ramar på våren

Förslaget i korthet:

VP-beslutet avser:

- riktlinjer för den ekonomiska politiken
- utgiftstak för år 3
- definitiva utgiftsramar för år 1
- preliminära utgiftsramar för åren 2 och 3
- inkomstberäkning och skatteändringar för år 1
- riktlinjer för den kommunala sektorns ekonomi
- förslag på tilläggsbudget.

BP-beslutet avser:

- riktlinjer för den ekonomiska politiken
- anslag inom fastlagda utgiftsramar för år 1
- förslag på tilläggsbudget.

Ett annat förslag för att minska budgetprocessens tidsutdräkt i riksdagen och reducera känslan av dubbelarbete (budget både på våren och hösten) är att gå rakt motsatt väg och öka vårpropositionens vikt.

Utgångspunkten för förslaget är att vårpropositionen har kommit att få en annan innebörd än vad Riksdagsutredningen förutsatte beroende på att regeringen i det sammanhanget begär att riksdagen skall fastställa ett utgiftstak för staten och godkänna en preliminär fördelning av medel på utgiftsområdena. Givet att vårpropositionen har fått stor tyngd i processen kan det därför finnas anledning att överväga om man kan lägga över fler beslut till våren för att på så sätt slippa att återkomma till vissa frågor på hösten. Med andra ord skulle man i princip kunna slå ihop de två första stegen i den trestegsprocess som i praktiken har uppstått.

Ett sådant förfarande skulle innebära att riksdagen tar ställning till ramarna för utgiftsområdena redan i samband med behandlingen av vårpropositionen, samtidigt som man diskuterar utgiftstaket för det tredje året i treårscykeln. Däremot skulle det inte föreligga någon redovisning, än mindre förslag, på anslagsnivå. Stor vikt skulle läggas vid de ekonomisk-politiska riktlinjerna.

Även förslag om skatteändringar för det kommande budgetåret skulle behandlas på våren. Häri ligger både en svårighet och en möjlighet. Mot bakgrund av osäkerheten i det makrounderlag som föreligger på våren är det svårt att se att inkomstberäkningen skulle kunna grundas på ett tillräckligt stabilt underlag. Det torde dessutom finnas en politisk vilja att kunna återkomma med skatteförslag även framåt hösten. Möjligheten ligger i att man skulle kunna skilja besluten om inkomstberäkningen från normgivningen, dvs. det

skulle kunna vara möjligt att besluta om principer och riktlinjer för skatteförändringar på våren och sedan fatta beslut om själva lagstiftningen på hösten.

Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61)

Regeringens särskilde utredare Svante Öberg har i sin utvärdering av den reformerade budgetprocessen (SOU 2000:61) gjort samma bedömning som vi beträffande dubbelarbetet vår och höst. Han konstaterar bl.a. att skillnaden mellan vårpropositionen och budgetpropositionen inte har blivit så tydlig som ursprungligen var avsett. Resultatet har blivit att de långsiktiga frågorna har kommit i skymundan för mer konkreta frågeställningar. En orsak till detta bedömer han, liksom vi, vara att regeringen haft ambitionen att i vårpropositionen lägga fast preliminära ramar för utgiftsområden (s. 61 f.).

Vi har under vårt arbete haft täta kontakter med Öberg för att kunna utbyta kunskap och synpunkter. Öberg har i likhet med oss övervägt vilka åtgärder som bör vidtas för att minska det dubbelarbete som kunnat identifieras i både Regeringskansliet och riksdagen. Hans förslag går i korthet ut på att vårpropositionen inriktas på långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor medan budgetpropositionen avgränsas till frågor som rör det kommande budgetåret (s. 169 ff.).

Utredaren föreslår att den ekonomiska vårpropositionen inriktas på långsiktiga ekonomisk-politiska och statsfinansiella frågor. I vårpropositionen bör den långsiktiga inriktningen av den ekonomiska politiken bestämmas och övergripande ramar för utgifterna fastställas. Vårpropositionen bör innehålla regeringens förslag till riksdagen i följande frågor:

- Riktlinjer för den ekonomiska politiken, budgetpolitiken och den kommunala ekonomin.
- Utgiftstak och utgiftsmål för år 3.
- Mål för den offentliga sektorns finansiella sparande.
- Riktlinjer för skattepolitiken samt en beräkning av statens inkomster för de närmaste åren.
- Underlag för riksdagens uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamheten.

Utredarens förslag innebär att innehållet i den ekonomiska vårpropositionen utvidgas i vissa avseenden. Framst gäller detta tre områden: utgiftsmål (ett nytt begrepp som utredaren introducerar), skattefrågor och underlag för uppföljning och utvärdering av den offentliga verksamheten. Den ekonomiska vårpropositionen bör utvidgas med förslag om riktlinjerna för skattepolitiken på både kort och medellång sikt.

Däremot bör den ekonomiska vårpropositionen inte som för närvarande innehålla förslag rörande en preliminär fördelning av statens utgifter på utgiftsområden, vare sig för det kommande året eller för de nästföljande två

åren. Om den skulle göra det, måste finansutskottet lämna propositionen för yttrande till andra utskott och hela riksdagen involveras i ett omfattande och detaljerat budgetarbete även på våren. Om man vill undvika dubbla budgetarbeten, kan därför inte denna typ av förslag förekomma på våren.

Den ekonomiska vårpropositionen bör enligt Öberg ändå innehålla beräkningar av den offentliga sektorns utgifter de närmaste åren. Dessa beräkningar bör för statens del avse konsekvenserna av redan fattade beslut. De skulle kunna göras på en högre nivå än anslagsnivå för att undvika ett omfattande arbete på våren och kunna ge en indikation på utgifterna för den statliga verksamheten de närmaste åren. Samtidigt är osäkerheten i beräkningar av detta slag mycket stor, vilket gör att de normalt inte bör ligga till grund för beslut om konkreta åtgärder för de kommande åren. De skulle ändå kunna vara ett av underlagen när utgiftstak och utgiftsmål för framtiden bestäms. För kommunernas del bör beräkningarna avse en sannolik utveckling givet den samhällsekonomiska utvecklingen i övrigt.

Utredaren föreslår vidare att budgetpropositionen avgränsas till frågor som rör det kommande budgetåret. Budgetpropositionen bör huvudsakligen innehålla ett förslag till statsbudget för det nästkommande budgetåret. Den bör innehålla förslag till utgiftsramar och anslag samt en beräkning av inkomsterna. Däremot bör budgetpropositionen inte innehålla förslag rörande utgiftstak och utgiftsområdesramar för de därpå kommande två åren.

Våra överväganden

Utgångspunkten för våra alternativ har varit att grunddragen i den nuvarande beslutsmodellen skall behållas samtidigt som riksdagens behandling av budgeten begränsas till högst tre månader, dvs. till den för rambeslutsmodellen ursprungligen avsedda tidsramen. En förutsättning för att detta skall vara möjligt är att dubbelarbete undanröjs och att de olika stegen i budgetprocessen normalt bara prövas en gång per år.

Vi anser alltså att riksdagen liksom hittills bör ta ställning till budgetens omslutning i stort innan man går in på dess delar och detaljer. Det innebär att budgetprocessen även fortsättningsvis bör innehålla följande steg: beslut om övergripande mål som överskottsmål och budgetrestriktioner i form av utgiftstak, beslut om inkomstförändringar och ramar för utgiftsområdena samt beslut om anslag.

Liksom hittills bör också beslutet om utgifternas fördelning på utgiftsområden för det närmaste budgetåret vara bindande för den fortsatta budgetberedningen. Utan en sådan ordning förloras stadgan i budgetprocessen i och med att rambeslutet då lätt kan bli lika verkningslöst som de riktlinjer för budgetarbetet som riksdagen fattade beslut om i den gamla budget-processen och som i praktiken saknade all betydelse.

Enligt vår mening är det också viktigt att skapa goda förutsättningar för en långsiktig planering. Budgetbesluten är ettåriga, men planeringshorisonten

bör vara flerårig och omfatta minst tre år. Även kommunernas och de statliga myndigheternas planeringsförutsättningar bör beaktas.

Kan det egentliga budgetarbetet begränsas ges riksdagen bättre möjligheter att aktivt använda sin författningsenliga finansmakt. Utrymme frigörs då för riksdagen att följa upp sina beslut på budgetområdet och att utvärdera offentlig verksamhet.

De tre redovisade alternativen är avsedda att tillgodose dessa grundläggande krav. Samtliga förslag bygger på en uppifrån-och-ner-process, dvs. en process som inleds med att riksdagen fattar beslut om budgetens utformning i stort, varefter dess detaljer får inordnas i denna helhet. Skillnaden emellan ligger främst däri att beslutet om utgiftstak och ramar tas vid skilda tillfällen i respektive förslag, vilket medför att tyngdpunkten i processen skiftar över året beroende på vilket alternativ man stannar för. Detta påverkar i sin tur tidsutdräkten för behandlingen.

Alternativ 2 innebär sålunda att det egentliga budgetarbetet helt koncentreras till hösten. Alternativ 1 ger, i förhållande till alternativ 2, en viss förskjutning av tyngdpunkten mot våren då de långsiktiga budgetbesluten förutsätts bli behandlade. I alternativ 3 förskjuts tyngdpunkten ytterligare mot våren i och med att även besluten om utgiftsramar och skatteändringar fattas redan då.

I alternativ 3 förutsätts riksdagen att under hösten ta ställning endast till anslagens fördelning inom respektive utgiftsområde, vilket i princip innebär att budgetarbetet skulle kunna avslutas redan i mitten av november. En sådan ordning skulle ge flera fördelar, inte minst skulle den underlätta för myndigheternas planering eftersom regleringsbrevens då kunde utfärdas i god tid före årsskiftet. Riksdagen skulle också ges ökad möjlighet att behandla andra frågor än budgeten mot slutet av året.

Förslaget har emellertid samtidigt nackdelar i och med att besluten om bindande ramar måste fattas redan på våren på ett tämligen bräckligt prognosunderlag. Och häri ligger också den största svagheten med detta förslag. Det framstår nämligen som orealistiskt att räkna med att regeringen inte skulle vilja ändra på ramarna mellan vår och höst. De senaste årens erfarenheter visar klart inte bara att prognosförutsättningarna har ändrats på väsentliga punkter efter det att vårpropositionen presenterats utan också att regeringen även av andra skäl önskat jämkna på de ramar som riksdagen preliminärt godkänt på våren. Inte minst på utgiftsområden med regelstyrda anslag vars storlek påverkas av basbeloppet har behovet av sådana förändringar varit märkbart.

Det finns alltså en betydande risk för att regeringen redan till hösten skulle tvingas återkomma till riksdagen med reviderade ramförslag. Arbetsmoment som förutsätts vara avklarade under våren får då tas om igen, och man är tillbaka i det tidigare systemet med en kompletteringsproposition. Den samlade behandlingen av budgeten skulle därmed gå förlorad, och någon förkortning av budgetprocessen skulle inte heller kunna åstadkommas.

Särskilt tydligt skulle detta problem bli om ett riksdagsval i september leder till ett regeringsskifte. Den nya regeringen skulle då vara bunden av vå-

rens rambeslut – alternativt skulle man tvingas ta upp vårbeslutet till förnyad prövning på hösten.

Till detta kommer att oppositionspartierna sannolikt inte skulle avstå från sin rätt att även på hösten redovisa fullständiga budgetalternativ innefattande inte bara förslag till alternativa anslagsnivåer utan också förslag om att utgiftstak och fördelningen på utgiftsområden skall anpassas till dessa nivåer. Någon möjlighet att förhindra sådana yrkanden torde inte föreligga.

Sammantaget innebär detta att vi vill avråda från alternativ 3.

De två återstående alternativen har flera likheter. I båda alternativen beslutar riksdagen om anslag, utgiftsramar och inkomster enbart på hösten. Vad som skiljer dem åt är i princip endast tidpunkten för beslutet om utgiftstak. Eftersom ett en gång fastlagt utgiftstak normalt inte behöver omprövas avser detta beslut vanligtvis utgiftstaket för det tillkommande tredje året. I alternativ 1 förutsätts detta beslut bli fattat i mitten av juni, dvs. drygt 2 år och 6 månader före det tredje årets början. I alternativ 2 fattas detta beslut i normalfallet omkring den 20 november, dvs. knappt 2 år och 2 månader före det tredje året.

Regeringens särskilde utredare Svante Öberg har för sin del stannat för en lösning som har flera likheter med alternativ 1.

Såväl alternativ 1 som alternativ 2 kan leda till att de preliminära ramar som godkänts av riksdagen på hösten året innan inte uppfattas som lika styrande för Regeringskansliets budgetprocess i och med att det hinner förflyta relativt lång tid från riksdagsbeslutet till de intensiva skedena i regeringens budgetberedning. Under den tiden hinner såväl prognos-underlaget som andra omständigheter ändras. Det är därför möjligt att det blir svårare för regeringen att upprätthålla nuvarande steg i processen och att redan på våren fatta viktiga övergripande beslut angående budgetpropositionen.

Svante Öberg pekar i sin utredning på att regeringen i sitt budgetarbete håller många frågor öppna in i det sista, även efter vårpropositionen. Trots det har emellertid den nya budgetprocessen enligt vår uppfattning givit Regeringskansliets budgetarbete en bättre stadga jämfört med den gamla ordningen. Vårpropositionen fyller således en viktig funktion genom att skänka stadga åt det interna budgetarbetet i Regeringskansliet, eftersom viktiga frågor får ett avgörande där redan under våren.

Förslaget om de preliminära utgiftsramarna har hittills varit ett viktigt moment i vårpropositionen och ett centralt bidrag för att öka stadgan i regeringens budgetberedning. I likhet med Öberg anser vi emellertid att det är av avgörande betydelse för att komma till rätta med dubbelarbetet i riksdagen att regeringen avstår från att begära ett godkännande av denna preliminära fördelning på utgiftsområden. Med en sådan ordning skulle riksdagens budgetreglering kunna bli mer rationell.

Den ekonomiska vårpropositionen bör även fortsättningsvis vara ett viktigt ekonomisk-politiskt dokument. Den bör emellertid inte innehålla förslag till beslut om preliminära ramar för utgiftsområdena. Däremot bör den – om regeringen så önskar – kunna utmynna i ett förslag om att riksdagen skall godkänna de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpoli-

tiken som regeringen förespråkar i propositionen. Då skulle riksdagen på våren kunna koncentrera sig på de övergripande aspekterna av budgeten och den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på medellång och lång sikt. Normalt bör endast finansutskottets beredningsområde vara föremål för behandling (vid sidan om tilläggsbudgetförslag som också kan väckas i den ekonomiska vårpropositionen), vilket skulle innebära att yttranden från övriga utskott inte längre skulle behövas. Övriga utskott kan då helt koncentrera sig på andra frågor under senvåren. Vidare behöver inte oppositionspartierna arbeta med alternativ till regeringens förslag om preliminär fördelning på utgiftsområden.

Inget hindrar regeringen från att i vårpropositionen övergripande redovisa sin syn på vilka prioriteringar som behöver göras i det vidare budgetarbetet. Redovisningar av detta slag bör kunna lämnas som ett led i en mer generell framställning om budgetpolitikens inriktning. Eftersom vårpropositionens innehåll är styrande för riksdagens arbete är det emellertid viktigt att det huvudsakliga innehållet är inriktat mot övergripande frågor på medellång och lång sikt.

Hur detaljerad information som skall lämnas i vårpropositionen bestäms naturligtvis i första hand av regeringen. Den avgör vad som är rimlig detaljeringsnivå och vilka upplysningar som den anser vara av betydelse för att riksdagen skall kunna fatta ett välgrundat beslut om de budgetpolitiska riktlinjerna. Regeringen kan också redan under våren offentliggöra slutsatser och bedömningar som man dittills nått fram till under budgetberedningen. Det kan gälla bl.a. utvecklingen av utgifterna på statsbudgeten för den kommande treårsperioden och handla om såväl politiska vägval som ändrade ekonomiska förutsättningar. På så sätt kan regeringen skapa förutsättningar för en rationell och väl planerad budgetberedning inom Regeringskansliet. Avgörande för riksdagen är emellertid att regeringen inte underställer riksdagen förslag om preliminära ramar för utgiftsområdena.

Det får förutsättas att oppositionspartierna i konsekvens härmed avstår från att i anslutning till vårpropositionen föra fram preciserade förslag om ändrade utgiftsramar eller olika detaljfrågor som man anser att regeringen bör beakta i sin fortsatta beredning av budgetförslaget. I den mån så trots allt sker bör kammarskansliet ha befogenhet att stoppa dylika motionsyrkanden med hänvisning till att dessa förslag ligger utanför ärendets ram. Alternativt bör finansutskottet kunna skjuta upp behandlingen av sådana förslag till hösten.

Vad gäller den kommunala sektorn kan det vara värt att betona att avsikten inte är att behandla anslagen på utgiftsområde 25 uttryckta ur sitt sammanhang. Det handlar endast om att ge kommunerna goda planeringsförutsättningar för sitt budgetarbete under hösten på ungefär samma sätt som har skett hittills.

Utestående fråga: hör utgiftstaket hemma på våren eller hösten?

Vad avser slopandet av de preliminära ramarna är vi eniga, men när det gäller att på våren besluta om utgiftstak för år 3 delar sig dock vår uppfattning om huruvida detta leder till att dubbelarbetet undviks eller ej. Båda förslagen har sina för- och nackdelar, och vi har inte kunnat ena oss i denna viktiga avvägning. Vi överlämnar därför denna fråga till kommittén för vidare överväganden och för en samlad bedömning med de förslag som väckts av de båda andra referensgrupperna.

Vad talar för att utgiftstaket för staten bör tas på våren?

För det första hör utgiftstaket naturligen hemma på våren när de övergripande frågorna diskuteras. Det är i vårpropositionen som regeringen skall lämna sin syn på den ekonomiska utvecklingen på några års sikt liksom på de mål den har för den ekonomiska politiken under den tiden. Vårpropositionen bör innehålla en diskussion om storheter som saldomål, sysselsättningsmål, skattekvot, m.m. och utgiftstaket hör hemma i det sammanhanget.

För det andra skulle det ge ökad stadga åt budgetprocessen om besluten om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken på våren kan kompletteras med ett beslut om utgiftstak. Erfarenheterna av den gamla budgetprocessen i riksdagen visar att dessa riktlinjebeslut inte var styrande för den fortsatta processen. Här har erfarenheterna av utgiftstak i den nya budgetprocessen varit mycket positiva.

För det tredje är det bra om vårpropositionen innehåller inte bara ett förslag till tak för år tre, utan också besked om att taket för de två närmaste åren skall ligga fast. Det skänker stadga åt Regeringskansliets budgetprocess. Om taken för den närmaste treårsperioden arbetas fram under våren i Regeringskansliet innebär det att viktiga övergripande frågor får ett avgörande där redan under våren. Därmed undviker man en situation där det ända fram till budgetpropositionen råder osäkerhet om de aggregerade beloppen i budgeten.

Sammanfattningsvis bör förslaget till riksdagsbeslut i anslutning till vårpropositionen i stort sett kunna reduceras till följande typer av förslagspunkter om man väljer att behandla utgiftstaket på våren:

- godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken
- godkänna allmänna riktlinjer för budgetpolitiken
- fastställa utgiftstak för år 3
- godkänna riktlinjer för den kommunala sektorns ekonomi
- godkänna olika förslag på tilläggsbudget.

Som några av oss ser saken har emellertid detta förslag vissa svagheter sett ur riksdagens perspektiv. Så länge som beslutet om utgiftstak ligger kvar på våren finns det risk för att oppositionspartierna ser sig föranlåtna att arbeta fram en detaljerad redovisning av hur det alternativa utgiftstaket har räknats fram, vilket i praktiken torde leda till ett fortsatt dubbelarbete. Inget hindrar dem heller från att på hösten ånyo lägga fram förslag till nya utgiftstak som

bättre överensstämmer med deras då presenterade anslagsförslag och förslag till utgiftsramar. Så har hittills också skett varje år som den nya budgetprocessen har varit i bruk, vilket tyder på att risken för dubbelarbete är uppenbar. Därtill kommer de problem som skulle uppkomma under ett valår med regeringsskifte, då även den nya regeringen önskar manifesteras sin politik i ändrade utgiftsramar. Riksdagen bör endast en gång per år fatta beslut i frågor som rör utgiftstak, utgiftsramar, anslag samt inkomster. För att verkligen säkerställa att riksdagen endast en gång per år behöver behandla dessa frågor bör sådana beloppsmässigt preciserade beslut alltså fattas på hösten.

Förslaget till riksdagsbeslut i anslutning till vårpropositionen bör i stort sett kunna reduceras till fyra typer av förslagspunkter om man väljer att behandla frågan om utgiftstaket på hösten:

- godkänna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken
- godkänna allmänna riktlinjer för budgetpolitiken
- godkänna riktlinjer för den kommunala sektorns ekonomi
- godkänna olika förslag på tilläggsbudget.

Särskild ordning på våren under valår?

I vårt förslag förutsätts att regeringen avstår från att lägga fram förslag om preliminära utgiftsramar i vårpropositionen. Vi har emellertid övervägt om man inte borde kunna göra undantag från denna regel under valår. Ett förslag som har dryftats är att vårpropositionen skulle innehålla förslag till preliminära ramar under valår, men inte övriga år. Skälet skulle vara att väljarna härigenom får en mer detaljerad presentation av de olika politiska alternativen. Dessutom skulle oppositionen kunna vara bättre förberedd inför ett eventuellt regeringsskifte efter valet.

Vi bedömer emellertid att förslaget också har nackdelar. För det första leder de preliminära ramarna till dubbelarbete, och det bör undvikas oavsett om det är valår eller ej. Även under våren ett valår bör det finnas utrymme för riksdagen att arbeta på det sätt som Riksdagsutredningen avsåg. För det andra finns det en ”smittorisk” med att ha ett detaljerat budgetarbete under vissa vårar. Både Regeringskansliet och oppositionen tillägnar sig vissa arbetsrutiner och det finns en uppenbar risk för att dessa snabbt anpassas till det mer detaljerade arbetet på våren ett valår och sedan hänger med in i den nya mandatperioden. Riksdagen skulle i så fall inte befrias från dubbelarbete, vilket ju är syftet med våra förslag.

Vid en sammanvägning av för- och nackdelar har vi därför stannat för att inte föreslå en mer detaljerad behandling under valår.

Utvecklat stöd till oppositionspartierna

Oavsett om utgiftstaket tas på våren eller hösten, är avsikten med förändringen att ge budgetarbetet under våren en ny inriktning. Riksdagen skulle då bli ett forum för diskussioner om helheten i de olika politiska alternativen och deras effekt på medellång eller lång sikt. Vårpropositionen bör enligt vår mening vara ett tillfälle för en kombinerad makroekonomisk och ideologisk diskussion som tar sin utgångspunkt i de politiska alternativen för den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt.

En förutsättning för att man skall kunna förskjuta fokus är att innehållet i vårpropositionen ändrar karaktär. Jämfört med i dag måste detaljeringsgraden minska och tidshorisonten bli längre. Om regeringen i vårpropositionen aviserar en rad konkreta förslag, kommer oppositionspartierna att känna sig föranlåtna att lägga sina förslag på motsvarande detaljeringsnivå. Om å andra sidan vårpropositionen huvudsakligen innehåller regeringens bedömningar av utvecklingen i dels ett treårsperspektiv, dels ett ännu längre perspektiv, kommer det att bli naturligt för oppositionen att lägga fram förslag med motsvarande ansats.

Vilka förutsättningar finns det då för oppositionspartierna att göra en bedömning av regeringens ekonomiska politik på medellång och lång sikt och att själva bedöma de egna alternativens ekonomiska effekter?

Budgetprocessen i riksdagen bygger i grunden på en uppifrån-och-nermodell. Det innebär emellertid inte med automatik att också oppositionspartiernas interna arbetsmetoder utgår från en motsvarande modell. Vår bild av oppositionspartiernas arbetssätt är snarare att de arbetar med en metod som innebär att man svarar på regeringens förslag och att de upprepar förslag mellan åren och mellan vår och höst.

Oppositionspartierna saknar regeringens resurser för att ta fram ett budgetförslag. Respektive parti har som regel en handläggare som har ett totalansvar för partiets budgetalternativ. Därutöver spelar partigruppskommittéerna en viktig roll. Det är otänkbart för ett oppositionsparti att arbeta fram ett budgetförslag utan att utgå från regeringens förslaget. Oppositionspartierna svarar på regeringens förslag och arbetar med andra ord genom att huvudsakligen reagera på regeringens initiativ.

Oppositionspartierna upprepar i stort sett samma förslag vid varje tillfälle, både som svar på vårpropositionen och budgetpropositionen. Förslagen är dock anpassade till ändrade förutsättningar. Partierna föreslår marginella förändringar av regeringens förslag för att få igenom sina hjärtefrågor och försöker sedan finna finansieringar för dessa för att kunna nå sina budgetpolitiska mål. Framför allt gäller det utgiftstaket och budgetsaldot.

Som stöd för sitt arbete kan oppositionspartierna få hjälp från budgetkontoret inom riksdagens utredningstjänst med konsekvensberäkningar av sina förslag. Dessa beräkningar visar som regel vilken effekt förslagen har på statsbudgeten eller på den offentliga sektorn. Hur mycket lägre blir exempelvis statens inkomster nästa år om fastighetsskatten sänks med 0,2 procenten-

heter? Eller hur mycket kommer utgifterna på statsbudgeten att öka om barnbidraget höjs med 200 kr/mån?

Resultatet av att regeringen två gånger om året begär riksdagens godkännande av preliminära ramar har blivit att inriktningen på oppositionspartiernas budgetarbete under vår och höst knappast skiljt sig åt. Men hur kan man då skapa förutsättningar för att ge arbetet i riksdagen med anledning av vårpropositionen en annan karaktär än höstens arbete med budgetpropositionen?

Vi menar att oppositionspartierna bör ges stöd för att kunna bedöma de egna alternativens samlade effekt på ekonomin. Hur slår partiets budgetalternativ på försörjningsbalansen på några års sikt? Vilka fördelningsmässiga konsekvenser får partiernas alternativ i ett femårsperspektiv? Budgetkontoret saknar i dag möjlighet att hjälpa partierna med att få svar på frågor av denna karaktär. Som nämnts är det framför allt utgifts- eller inkomstkonsekvenser av enskilda förslag som partierna får hjälp med. Det finns emellertid verktyg för att göra denna typ av analyser, även om de naturligtvis alltid är behäftade med en hög grad av osäkerhet. Vi föreslår därför att Riksdagsförvaltningen ges i uppdrag att finna former som ger oppositionspartierna stöd att bedöma sina förslags samlade ekonomiska konsekvenser.

Detta utvecklingsarbete bör bedrivas inom ramen för nuvarande anslag. Kostnaderna hänför sig huvudsakligen till investeringar i erforderligt datorstöd. Vi förutsätter att kontakter tas med Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet för att dra nytta av deras erfarenheter och för att inbjuda till en samverkan om bland annat metodutveckling och statistikinsamling. Vi räknar inte med att förslaget skall behöva leda till att den nuvarande personalen vid utredningstjänsten behöver utökas. Under utvecklingskedet kan det emellertid finnas anledning att projektanställa en person med ansvar för utvecklingsarbetet.

Uppföljning och utvärdering som en integrerad del av budgetprocessen

Budgetarbetet i riksdagen bör utvecklas på så sätt att uppföljning och utvärdering blir en integrerad del av budgetprocessen. I syfte att förbättra förutsättningarna härför inom ramen för den ekonomiska styrningen föreslår vi att regeringen varje vår till riksdagen lämnar skrivelser med resultatinformation för alla utgiftsområdena.

Skrivelserna behöver inte avse all verksamhet inom ett utgiftsområde, utan kan med fördel koncentreras till vissa delar. Skälen för detta är för det första att skrivelserna får ses som ett led i en process. I ett initialskede kan regeringen börja med vissa verksamheter för att efter hand utvidga ambitionerna till en mer heltäckande redovisning. Det är viktigt att man på varje utgiftsområde börjar med en redovisning som sedan kan utgöra ett gott exempel för det fortsatta arbetet. Det är inte meningsfullt med rutinartade redovisningar av nyckeltal med låg kvalitet och som inte åtföljs av analys och regeringens bedömning. För det andra finns det en risk för att informationen blir alltför

aggregerad och därmed abstrakt och generell om resultatinformationen lämnas på utgiftsområdesnivå. Uppföljningen av riksdagens beslut blir troligen mer meningsfull för mål på lägre nivåer, t.ex. verksamhetsområdesnivå eller anslagsnivå. Fördelen med en fördjupad redovisning är att riksdagen och ansvarigt utskott får en god utgångspunkt för en mer inträngande granskning av viss statlig verksamhet.

Det får ankomma på regeringen att avgöra vilka verksamheter som skall redovisas i skrivelserna. Vi förutser emellertid att utskotten kommer att ta en aktiv roll som beställare av fördjupad information. Ett resultat av utskottens beredning av skrivelserna kan vara att man arrangerar utfrågningar för att inhämta ytterligare upplysningar. Ett utskott kan också besluta sig för att göra en fördjupad uppföljning i egen regi på det sätt som redan prövats i några utskott och som diskuteras i slutrapporten från referensgruppen för uppföljning och utvärdering. Ett annat resultat kan vara att utskotten föreslår riksdagen att hos regeringen begära ytterligare resultatinformation. Utskottet kan naturligtvis också ta andra initiativ om det finner det lämpligt, t.ex. begära att en utredning tillsätts.

Riksdagens ledamöter får i följdmotioner antas vilja ge sin bedömning av resultatredovisningen. Ledamöterna kan i motionerna begära att regeringen lämnar en annan typ av resultatinformation som de anser ger en mer rättvisande bild av regeringspolitikens effekter. I motionerna har oppositionspartierna också möjlighet att redogöra för sin uppfattning om vad som bör göras med anledning av uppnådda resultat, eller brist därpå. Om skrivelserna lämnas på senvåren, dvs. under de två första veckorna i maj, kan de utgöra ett slags ersättning för nuvarande redovisning av utgiftsområdena och förslag till preliminära utgiftsområdesramar i vårpropositionen, dock med den skillnaden att skrivelserna skall ha fokus på uppnådda resultat och inte intentioner för framtiden. Oppositionspartiernas grupper och kommittéer ges därmed ett tillfälle att bedöma resultatet av den förda politiken.

Om skrivelserna lämnas på senvåren innebär det att utskotten hinner göra en första behandling av dem under vårsessionen. Vi förutser emellertid att utskotten vanligtvis kommer att välja att vänta med att avge sina betänkanden över dem till höstens arbete med budgetpropositionen. Resultatinformationen kommer på så sätt att fungera som ett viktigt beslutsunderlag för utskottens beredning av förslag om tilldelning av medel över statsbudgeten för det kommande budgetåret.

Skrivelserna förutses också kunna fungera som ett stöd för utskottens planering av sitt arbete det kommande riksmötet (med undantag för valår). Vi anser att en aktivare utskottsplanering kan bidra till att vitalisera riksdagsarbetet och ge en jämnare arbetsbelastning över året vilket vi diskuterar mer utförligt i kapitel 8. Resultatbeskrivningarna kan ge utskotten information om förhållanden som de anser att det finns anledning att fästa särskild uppmärksamhet vid. Med skrivelsen som utgångspunkt kan ett utskott besluta om utfrågningar det kommande riksmötet. Ett utskott kan också ta initiativ till uppföljningsprojekt i egen regi som avrapporteras samtidigt som utskottet under det kommande riksmötet planerar att avge ett motionsbetänkande i

ämnet (men kan också vara en förberedelse inför beredningen av en planerad proposition).

Skrivelseerna med resultatredovisning bör ses som ett komplement till årsredovisningen för staten och budgetpropositionen. Årsredovisningen är i första hand en finansiell redovisning och begränsar sig huvudsakligen till föregående års förhållanden. Budgetpropositionen är huvudsakligen inriktad på förslag för kommande års statsbudget, men innehåller också resultatinformation från det föregående året. Skrivelsen bör innehålla fördjupad resultatredovisning för en längre period och regeringens analys och bedömning av utvecklingen. Sammantaget bör dessa nyckeldokument i budgetprocessen ge riksdagen goda förutsättningar för att fördjupa uppföljning och utvärdering och integrera dem i såväl budgetprocessen som motionsbehandlingen.

Vi föreslår att resultatskrivelseerna införs successivt med början på några utgiftsområden under våren 2002. Året därefter vore det önskvärt att resultatskrivelser redovisas på alla utgiftsområdena.

5. Utskottens beredning av anslagen

Referensgruppens bedömning: Utskotten har endast i begränsad omfattning utnyttjat den frihet de har att i budgetprocessens andra steg på hösten ändra anslagsbelopp inom de av kammaren fastställda utgiftsramarna. Detta är naturligt med hänsyn till att regeringen, som inte haft egen majoritet i kammaren, varje år har försäkrat sig på förhand om stöd för sitt budgetförslag från vissa andra partier. Endast sex av utskotten har föreslagit ändringar.

Företrädarna för regeringspartiet och de samverkande partierna har medverkat till de ändringar som har gjorts. Att antalet beslutade ändringar inte är större än det faktiskt är, beror på att alternativen inte kunnat samla majoritet i utskotten. Det faktum att det förekommer vissa gemensamma reservationer, där oppositionspartier har gått ifrån sina egna budgetförslag till förmån för gemensamma sådana, visar att de, när de alla är tillräckligt angelägna om en viss sak, har möjlighet att driva den till omröstning.

Inledning

En av de viktiga förändringarna av budgetprocessen som riksdagen – på grundval av förslagen från Riksdagsutredningen – beslutade om våren 1994 gällde övergång till s.k. rambeslutsmodell. Budgetregleringen sker numera i två steg med sammanhållen behandling av inkomster och utgifter.

I det första steget beslutar riksdagen om utgiftsramar för vart och ett av de 27 utgiftsområden som statsbudgeten är indelad i. Förslag till beslut om detta läggs fram av finansutskottet. Innan finansutskottet lämnar sitt förslag, bereds samtliga övriga utskott (utom lagutskottet, som inte har ansvar för något utgiftsområde) tillfälle att avge yttrande över regeringens förslag. Det andra steget består i att de olika fackutskotten för sina utgiftsområden bereder frågan om anslagen inom respektive utgiftsramar.

Utgiftsramarna fastställs av riksdagen genom ett beslut. På samma sätt beslutas anslagen inom de olika utgiftsområdena genom ett beslut för varje utgiftsområde. Förslag om anslagsbelopp inom ett utgiftsområde kan bara ställas under proposition i kammaren som ”paket”. Varje sådant ”paket” måste hålla sig inom den utgiftsram som kammaren tidigare har fastställt för utgiftsområdet i fråga. En följd av detta är att ledamöter i ett fackutskott inte kan reservera sig till förmån för respektive partis eget budgetförslag, om detta bygger på en högre utgiftsram än den som kammaren har fastställt efter förslag från finansutskottet. För att kunna reservera sig måste man alltså överge sitt motionsförslag.

Riksdagsutredningen framhöll att statsbudgetens yttre konturer skulle komma att lösas på ett tidigt stadium av budgetprocessen och därmed ge ett tidigt besked till omvärldens aktörer. Osäkerheten om vad riksdagens samlade budgetbehandling skall leda till undanröjs således betydligt snabbare än för

närvarande, skrev utredningen, som ansåg att detta torde verka stabiliserande på den ekonomiska utvecklingen (förs. 1993/94:TK1 s. 47). Eftersom effekterna av att ett utskott föreslår avvikelser från regeringens förslag – avvikelser som ju inte får innebära att den fastställda utgiftsramen överskrids – inte behöver vara lika allvarliga som de kunnat vara med den tidigare ordningen, tänkte sig Riksdagsutredningen att fackutskotten genom den föreslagna ordningen skulle känna större frihet och därmed vara motiverade att lägga större omsorg än tidigare vid prioriteringen mellan olika anslagsförslag. Utredningen pekade också på de nya styrformerna för statsförvaltningen som innebär en högre grad av mål- och resultatstyrning och som skulle göra det angeläget för statsmakterna att lägga större vikt vid att formulera mål och resultat för verksamheten. Utskotten skulle därför ha som en angelägen uppgift att följa upp hur myndigheterna/verksamheterna har lyckats uppfylla kraven eller nå målen. Enligt utredningen ger denna uppföljning det viktigaste underlaget för ett utskott när det skall ta ställning till anslagsförslagen (förs. 1993/94:TK2 s. 27).

Våra undersökningar (ledamotsenkäten och intervjuer med partikanslierna) har visat att det finns en utbredd kritik mot den nya ordningen när det gäller andra steget. Kritiken gäller svårigheten att göra ändringar mellan anslag inom ett utgiftsområde, jämfört med förslaget i budgetpropositionen, och begränsningen i rätten att reservera sig till förmån för sina motionsyrkanden i utskottsbehandlingen.

Fackutskottens faktiska agerande i andra steget

Under de fyra budgetomgångar som hittills har genomförts har riksdagen på förslag från fackutskott gjort ändringar i regeringens budgetförslag vid sammanlagt tolv tillfällen. Ändringsförslagen har kommit från sex olika utskott: försvarsutskottet, socialförsäkringsutskottet, socialutskottet, kulturutskottet, utbildningsutskottet och arbetsmarknadsutskottet.

För budgetåret 1997 gjordes ändringar på fyra utgiftsområden (SfU, AU och KrU).

Ändringarna för budgetåret 1998 gällde fem utgiftsområden (FöU, SfU, SoU, UbU och KrU).

För budgetåret 1999 gjordes ändringar på två utgiftsområden (SoU, KrU).

En översikt över ändringarna ges i bilaga 1.

Inga ändringar i regeringens budgetförslag beslutades för år 2000.

Riksdagen har ändrat av regeringen föreslagna utgiftsramar bara en gång, nämligen inför budgetåret 1997. Den omfördelning som då beslutades mellan utgiftsområdena 13 och 14 föranledde arbetsmarknadsutskottet att föreslå anslagsändringar inom båda utgiftsområdena (bet. 1996/97:AU1 och AU7).

I det följande beskrivs några situationer då möjligheterna att driva igenom ändringar i regeringens förslag till anslagsfördelning inom ett utgiftsområde har satts på prov.

Hösten 1996 i arbetsmarknadsutskottet: Alla partier vill rädda jobben inom Samhall

Utöver det som följde av den nyss nämnda ramändringen föreslog arbetsmarknadsutskottet i betänkande 1996/97:AU1 inför budgetåret 1997 ytterligare en omDispositionering. Utskottet hade uppmärksammat att regeringens förslag till besparingar på Samhallkoncernen skulle medföra risk för att ca 1 000 arbetshandikappade skulle behöva sägas upp från Samhall. Risken för uppsägningar inom Samhall hade påtalats i ett flertal motioner från olika partier samt enskilda s-motionärer. Den ökning av anslaget till Samhall som utskottet föreslog var större än vad som föreslagits från Folkpartiet men mindre än vad som föreslagits från Vänsterpartiet och Kristdemokraterna. Utskottsmajoriteten föreslog en ökning med 75 miljoner kronor av anslaget till Samhall som skulle finansieras genom minskning av det stora anslaget (drygt 25 miljarder kronor) till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I betänkandet påpekade utskottet också att regeringens förslag i budgetpropositionen till besparingar på Samhall var större än vad som hade aviserats i vårpropositionen 1996. Utskottet hade i sitt yttrande över vårpropositionen påtalat att arbetshandikappade såvitt möjligt inte skulle behöva riskera uppsägning, något som regeringen citerade i budgetpropositionen utan att nämna några siffror på konsekvenserna av sitt budgetförslag.

Hösten 1997 i kulturutskottet: Alla partier vill öka stödet till två regionala orkestrar samt till vissa musikarrangörer

I regeringens budgetförslag för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid ingick en minskning med 25 miljoner kronor av statens bidrag till länsmusiken. Samtidigt ville regeringen öka bidraget till länsmusiken i tre län och till Norrlands Musik- och Dansteater. I propositionen redovisades den fördelning av länsmusikbidragen som enligt regeringen borde gälla när Kulturrådet skulle disponera bidragsmedlen, dock utan att fördelningen underställdes riksdagen för beslut. Tolv enskilda motioner begärde uttalanden av riksdagen till förmån för ökade bidrag till olika länsmusikorganisationer, sammanlagt sju olika sådana, samt Norrlands Musik- och Dansteater. Kulturutskottet föreslog i betänkande 1997/98:KrU1 omfördelningar inom utgiftsramen till förmån för ett mera långsiktigt stöd till två av de orkestrar som har länsmusikstiftelser som huvudman, nämligen Musica Vitae (Kronobergs län) och Svenska kammrorkestern (Örebro län). I fråga om dessa två fanns det motioner från enskilda ledamöter i flera partier, bl.a. socialdemokrater och centerpartister.

Kulturutskottet föreslog också omfördelning inom utgiftsramen till förmån för ett mer långsiktigt stöd till arrangerande musikföreningar, bl.a. arrangörer av jazzmusik. Motioner om detta fanns i budgetförslagen från tre partier, som föreslog större ökning än den som utskottet ställde sig bakom. Ingen motionär från Socialdemokraterna eller Centerpartiet hade tagit upp saken.

Hösten 1996 i näringsutskottet: En majoritet är överens om en anslagsökning och om hur den skall finansieras, men inte om övriga delar av budgeten; ett gemensamt ändringsförslag kan inte ställas under proposition

Hösten 1996 uppstod i näringsutskottet den situationen, att samtliga partier i utskottet utom Socialdemokraterna var överens om att föreslå en anslagsökning och även om vilket anslag inom utgiftsområdet som i stället skulle minskas, men de hade i övrigt helt olika förslag om anslagen inom utgiftsområdet (utg. omr. 24).

Ökningsförslaget gällde den maringeologiska verksamheten vid Sveriges geologiska undersökning (SGU). Regeringen hade i budgetpropositionen föreslagit minskning av anslaget till SGU med 6,7 miljoner kronor (anslaget A 9). Oppositionspartierna hade från varandra helt skilda förslag både om utgiftsram för utgiftsområde 24 och om anslagen inom detta. Dock hade alla partier utom Socialdemokraterna och Centern motionerat om ökning av anslaget till SGU med belopp som helt eller nästan helt motsvarade den minskning som regeringen föreslagit. Under ärendets behandling i näringsutskottet visade det sig att samtliga partier utom Socialdemokraterna (alltså även Centerpartiets företrädare) var beredda att stödja en ökning av anslaget A 9 med 6,7 miljoner kronor och en minskning av anslaget A 7 inom utgiftsområdet med samma belopp. I övrigt hade partierna helt skilda förslag både om utgiftsramen och om anslagsbeloppen inom denna. De var inte beredda att gå samman om en gemensam budgetreservation. I betänkande 1996/97:NU1 ställde sig Socialdemokraterna och Centerpartiets företrädare bakom regeringens budgetförslag, Miljöpartiets och Vänsterpartiets företrädare lämnade var sin budgetreservation och ledamöterna från de övriga partierna särskilda yttranden om anslagen. Utskottsmajoriteten föreslog samtidigt, med stöd även av Vänsterpartiets företrädare, ett tillkännagivande till regeringen att denna borde återkomma i följande vårproposition med en redovisning avseende verksamheten och den ekonomiska situationen inom SGU. De övriga partierna föreslog i reservationer skarpare tillkännagivanden, men i sina särskilda yttranden om anslagen nämnde de inte SGU.

I kammaren förelåg således tre olika yrkanden om anslagen inom utgiftsområde 24, nämligen majoritetens, Vänsterpartiets och Miljöpartiets. Därmed vann regeringsförslaget (=utskottsmajoritetens). Om de sex partier som var överens om att vilja tillskjuta medel till SGU och om hur det skulle finansieras hade gått samman om ett gemensamt budgetförslag, hade de kunnat få igenom det. De skulle då ha behövt lägga sina respektive partiers ursprungliga förslag åt sidan i en gemensam budgetreservation (för att eventuellt beskriva vad de egentligen ville i skilda särskilda yttranden).

Hösten 1996 i konstitutionsutskottet: Fyra partier går samman i en gemensam budgetreservation, som dock inte får majoritet och därför faller

I sina motioner med budgetalternativ för budgetåret 1997 hade samtliga partier utom Socialdemokraterna och Centerpartiet förslag om lägre utgiftsram för utgiftsområde 1 Rikets styrelse än den som regeringen föreslagit. Oppositionspartiernas ramförslag skilde sig kraftigt sinsemellan.

När det gäller anslagen inom utgiftsområdet ville Vänsterpartiet och Miljöpartiet enligt motionerna bl.a. minska anslaget C1 Regeringskansliet m.m., medan Moderaterna, Folkpartiet och Miljöpartiet bl.a. ville minska anslaget C 4 Stöd till politiska partier.

Konstitutionsutskottet behandlade anslagsfrågorna (som gällde även andra anslag än de två nu nämnda) vid sex sammanträden. I betänkande 1996/97:KU1 gjorde Moderaternas, Folkpartiets, Vänsterpartiets och Miljöpartiets ledamöter i KU (Kristdemokraterna hade ingen ledamot i detta utskott då) en gemensam budgetreservation, där de förordade en begränsad minskning av båda de här berörda anslagen. Reservanternas budgetförslag underkred den fastställda utgiftsramen med summan av dessa båda minskningar. I särskilda yttranden beskrev ledamöterna från var och en av de fyra partigrupperna hur de egentligen hade velat ha anslagen inom utgiftsområdet.

Eftersom de fyra partierna inte räckte till för att bilda majoritet, blev utskottets förslag och kammarens beslut att anslagen anvisades enligt regeringens förslag.

Hösten 1999 i finansutskottet: Gemensam budgetreservation från tre partier som godtar regeringens anslagsbelopp men inte anslagsvillkoren

I finansutskottets budgetbetänkande om utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner (bet. 1999/2000:FiU3) finns det en reservation (m, kd, fp) mot anslagsklämman i utskottets förslag. Reservanterna hade inte något förslag om andra anslagsbelopp, men principiella invändningar mot anslagsvillkoren. De motsatte sig nämligen regeringens förslag (mom. 2 i propositionen) att inkomsterna från försäljningen av Haningebostäder skulle redovisas mot anslaget A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Reservanterna ansåg att detta förfarande strider mot budgetlagen, enligt vilken likviden från försäljningen borde redovisas mot en inkomstitel på statsbudgeten och inte mot anslag. De menade att regeringens förslag om avsteg från principen om bruttoredovisning var allvarligt och uppenbarligen i allt väsentligt dikterat av riskerna för att annars bryta igenom utgiftstaket.

Parallellt med budgetreservationen, där de tre partierna tillsammans ställde sig bakom samma anslagsbelopp som utskottsmajoriteten, lämnade dessa partiers företrädare särskilda yttranden där de redovisade helt andra förslag om anslagsbeloppen, baserade på respektive partis uppfattning om hur stor utgiftsramen borde vara. Deras utgiftsramar skilde sig kraftigt från varandra.

Anledningen till detta ovanliga beteende var att anslagsvillkoren anses bära ingå i samma hemställanspunkt som anslagsbeloppen. Om dessa partiets företrädare hade avstått från att delta i beslutet om anslagsbeloppen, skulle de inte ha kunnat reservera sig mot anslagsvillkoren.

En redogörelse för samtliga fall där utskotten har föreslagit ändringar i regeringens budgetförslag ges i promemoriebilagan.

Diskussion och bedömning

Den större frihet att ändra anslagen som Riksdagsutredningen tänkte sig att den nya ordningen skulle ge fackutskotten har inte utnyttjats i särskilt stor utsträckning. Endast en dryg tredjedel av utskotten – sex av femton – har föreslagit ändringar.

En förklaring till det begränsade antalet ändringar är enligt vår mening den parlamentariska situation som rått och råder, med en minoritetsregering som stöder sig på ett eller två andra partier i riksdagen. Regeringen har alla fyra gångerna förhandlat – inför år 1997 med Centerpartiet, de följande tre åren med Vänsterpartiet och Miljöpartiet – innan budgetpropositionen lagts fram för riksdagen. Det är då knappast förvånande att budgetförslaget i de allra flesta fall också har accepterats av riksdagen. I en annan parlamentarisk situation, t.ex. om en minoritetsregering inte skaffar sig stöd på förhand från andra partier, kan man vänta sig att riksdagens behandling av budgetpropositionen leder till större förändringar.

Ett av syftena med Riksdagsutredningens förslag om övergång till rambeslutsmodellen var att förebygga att en minoritetsregerings förslag förkastas av riksdagen och att utgifterna ökar i förhållande till det förslag som regeringen lagt fram (1993/94:TK1 s. 35).

Av de intervjuer och enkäter som vi låtit göra och av utskottens budgetbetänkanden går det inte att utläsa i vad mån Riksdagsutredningens förväntningar har infriats när det gäller att utskotten skulle ägna sig mer än tidigare åt att följa upp hur myndigheter/verksamheter har lyckats uppfylla kraven eller nå målen som statsmakterna har ställt upp. Riksdagskommitténs referensgrupp för uppföljning, utvärdering och revision har genomfört dels en enkät, dels intervjuer med riksdagsledamöter och parti- och utskottskanslier, när det gäller synen på hur riksdagen skall arbeta med uppföljning och utvärdering. Dess slutsatser redovisas avsnitt 7.4. i slutrapporten.

Möjligheten att göra ändringar i regeringens budgetförslag inom den fastställda utgiftsramen för ett utgiftsområde har alltså använts av utskotten ett antal gånger. De ändringsförslag som utskotten har fört fram har i många fall varit grundade på motioner från skilda partier. Särskilt kulturutskottet har mycket utförligt gått in på motionsförslag, även från enskilda motionärer. I flera fall har utskottens ändringsförslag knutit an till vad samma utskott skrivit i tidigare betänkanden eller yttranden, t.ex. över vårpropositionen, och innehållit en mer eller mindre uttrycklig kritik mot att regeringen inte har beaktat utskottets uttalande i tillräcklig grad.

Det har inte hänt särskilt många gånger att flera partier gått samman om ett gemensamt budgetalternativ som ställts mot regeringsförslaget. Inga reservationer från regeringspartiets företrädare har förekommit i budgetklämmarna i utskottens betänkanden. Det är sannolikt att regeringspartiets företrädare, om det är fråga om en minoritetsregering, väljer att kompromissa med de övriga hellre än att bli nedröstade i utskottet. I vilken utsträckning som utskottens ändringsförslag är resultat av sådana kompromisser går inte att fastställa utifrån betänkandena. Intervjuerna med utskottsordförandena tyder dock på att så varit fallet. När det funnits "majoritet" för vissa förändringar men inte för ett samlat alternativ till regeringens budgetförslag inom ett utgiftsområde (t.ex. i fallet med anslaget till SGU budgetåret 1997), har det inte blivit någon ändring av regeringsförslaget.

Den springande punkten när det gäller möjligheten att driva igenom ändringar av anslagsfördelningen inom ett utgiftsområde är således om oppositionspartierna är beredda att förena sig om ett gemensamt alternativ. Om de väljer att göra det, kan de inte samtidigt reservera sig till förmån för sina egna budgetalternativ enligt motionerna, som därmed inte blir ställda under proposition i kammaren.

Vi har ovan beskrivit två tillfällen, då fyra (KU 1996) respektive tre (FiU 1999) partier gått samman om en budgetreservation, och alltså deltagit i beslutet om utskottets budgetförslag. Dessa partiers företrädare har då använt sig av särskilda yttranden i betänkandet för att förklara varför de valt att handla så, och vilket budgetförslag som respektive företrädare egentligen hade velat se gå igenom.

Oppositionspartierna har i mycket varierande utsträckning valt att i utskottet anpassa sina förslag till anslagsfördelning till den utgiftsram som riksdagen har fastställt. Det vanligaste är i stället att de redovisat sin inställning i särskilda yttranden. Varje parti väljer självt hur man vill göra på den punkten.

Det är dock enligt vår mening angeläget att skapa klarhet i vilka som står bakom de beslut som riksdagen fattar. Hittills har vissa utskott, men inte samtliga, i hemställan i förekommande fall markerat att vissa ledamöter inte deltagit i beslutet om anslagen. Ibland har det stått i ett särskilt yttrande att ett partis företrädare inte deltagit i beslutet, fastän ingen markering funnits i hemställan om detta. Vi anser att om någon som varit närvarande med rösträtt vid betänkandets justering inte har deltagit i utskottets beslut under en eller flera hemställanspunkter, skall detta framgå av hemställan. Därmed ges kammarens ledamöter och de tjänstemän som förbereder beslutsfattandet i kammaren besked om vilka partier som i utskottet ställt sig bakom majoritetens respektive reservanternas yrkanden, något som underlättar bl.a. planeringen av voteringspropositioner.

Enligt Riksdagsutredningen skulle anslagsbetänkandena justeras först efter kammarens beslut om utgiftsramar. Detta beslut tänktes bli fattat omkring den 20 november. Under valåret 1998, då tidsramen för riksdagsbehandlingen var snävare än annars, fattade kammaren beslut om utgiftsramarna först den 2 december. Kulturutskottet justerade sitt budgetbetänkande redan innan dess, under förbehåll av att kammaren skulle komma att besluta i enlighet med

finansutskottets redan justerade betänkande med förslag till utgiftsramar. Kulturutskottets budgetbetänkande skulle behandlas av kammaren först av alla, den 8 december. Vi kan inte finna att denna avvikelse från ordningsföljden mellan kammarbeslut om ramar och utskottsjustering av anslagsbetänkanden gjorde någon skada. Självfallet måste dock finansutskottets rambetänkande vara justerat innan ett utskott kan justera sitt betänkande om anslagen. Så var också fallet med betänkande 1998/99:KrU1.

6. Skattelagstiftningen i budgetprocessen

Bedömning: De inledande samordningsproblem som uppstod mellan finansutskottet och skatteutskottet har kunnat överbryggas. En praxis har etablerats för ärenderemittering och yttrandeförfarande som innebär att potentiella problem har kunnat hanteras inom ramen för den nya processen.

Vi har kunnat konstatera att regeringen i några fall inte har hunnit inhämta yttrande från Lagrådet över inkomstpåverkande lagförslag i budgetpropositionen. Lagrådsgranskningen har i stället i dessa fall genomförts under ärendets beredning i riksdagen. Detta innebär emellertid att en viktig del av regeringens beredningsansvar i dessa lagstiftningsärenden har flyttats över till riksdagen. Vi anser att den bästa lösningen på detta problem är att regeringen undersöker vilka möjligheter som finns att ändra Regeringskansliets arbetsformer för att motverka att lagrådsgranskningen behöver genomföras under utskottsberedningen.

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser och slutsatser med anledning av vår utvärdering av hur skattelagstiftning och inkomstberäkning bereds i den reformerade budgetprocessen. Det är framför allt två frågor som vi vill kommentera. För det första arbetsfördelningen mellan finansutskottet och skatteutskottet. För det andra behovet av lagrådsgranskning av lagförslag i budgetpropositionen.

Arbetsfördelningen mellan finansutskottet och skatteutskottet

I den nya budgetprocessen behandlas ändringar i skattelagstiftningen som mer än marginellt påverkar statsbudgeten för nästkommande år redan när riksdagen tar ställning till utgiftsramar och fastställer inkomstberäkningen i budgetprocessens första steg. Fram till hösten 1996 hade skattelagstiftningen inte behandlats samordnat med budgeten på det sättet. Normgivning om skatter hade regelmässigt behandlats fristående från budgetbehandlingen enligt en ordning som hade utvecklats redan med 1809 års regeringsform.

När den nya ordningen sattes 1996 uppkom vissa frågetecken och problem. När talmanskonferensen under våren 1997 gjorde en första genomgång av erfarenheterna av budgetreformen, så var det framför allt behandlingen av budgetens inkomstsida, främst hanteringen av skattelagstiftningen, som ansågs ha vållat problem.¹⁰

Av talmanskonferensens förslag framgår att vissa problem ”uppstod eller upplevdes” den första hösten med den nya budgetprocessen. Å ena sidan hade hävdats att skattelagstiftningen hade splittrats upp på ett olyckligt sätt och att

¹⁰ Förslag 1997/98:TK1 s. 11–13

arbetet i skatteutskottet blev mer tidspressat. En annan kritik var att även skattefrågor som saknade betydelse för budgetens inkomstsida hade kommit att behandlas i rambetänkandet. Å andra sidan hade framförts att motioner med budgetpåverkande skatteförslag hade hamnat hos skatteutskottet. Ett sådant förhållande riskerar leda till att ambitionen att göra ett samlat ställningstagande till alla budgetförslag inte kan uppfyllas. Det innebär också att det uppstod frågor om reservationsmöjligheterna när dessa motioner skulle behandlas efter att inkomstberäkningen redan var gjord.

När riksdagen har att behandla skatteförslag är det samtidigt fråga om budgetbeslut och normgivning, vilket innebär att två olika perspektiv kan anläggas. Från ett juridiskt perspektiv står normgivningen i centrum. Normgivningen har en särställning i regeringsformen och särskilda krav ställs i regeringsformen på hur normgivningen skall gå till. Från ett ekonomiskt perspektiv står skatternas finansiella betydelse i fokus. Budgetregleringen inom finansmakten innebär att besluta om utgifter och beräkna inkomster. Budgetregleringen innebär att göra prioriteringar, och en av budgetreformens avsikter var att underlätta en samlad bedömning av olika samlade budgetalternativ.

Det är uppenbart att detta förhållande leder till ett krav på samordning. Olika förslag har därför diskuterats för att uppnå detta. Till de förslag som har övervägts i olika sammanhang hör införandet av en inkomstram (motsvarande utgiftsområdena), en sammanslagning av de båda utskotten och arbete i sammansatt utskott. Dessa alternativ har av olika skäl hittills avvisats. Den lösning som har valts innebär i stället att former har etablerats för remittering, yttrande mellan utskotten och betänkandeproduktion som innebär att de potentiella problemen kan reduceras.

I vår uppföljning av hur skatteförslagen har hanterats kan det konstateras att de problem som uppstod till en början har överbryggats. Efter hand har en praxis skapats för remittering och samordning mellan de båda utskotten som innebär att de initiala problemen inte längre uppfattas som lika allvarliga. Bl.a. har fördelningen av motioner mellan finansutskottet och skatteutskottet antingen fått acceptans eller blivit träffsäkrare eftersom allt färre motioner lämnas mellan utskotten i samband med beredningen inför rambeslutet. Arbetsfördelningen mellan de båda utskotten har också underlättats av att regeringen i huvudsak lagt fram de för inkomstberäkningen avgörande skatteförslagen senast i budgetpropositionen. För de skatteförslag som lämnats senare har budgeteffekten regelmässigt redovisats i budgetpropositionen.

Talmanskonferensen uppmärksammade att en stor del av finansutskottets betänkande upptas av att upprepa de ställningstaganden som gjorts i skatteutskottet. Talmanskonferensen menade därför att mycket skulle vara vunnet om man kunde finna en ordning där de två utskotten, utan att tillsätta ett sammansatt utskott, gemensamt utformade betänkandetexten på skatteområdet. Vi kan för vår del konstatera att detta har uppnåtts. Samordningen av texternas disposition sker mellan utskottens kanslier och har också inneburit att utskotten har kunnat arbeta med samma föredragande.

Sammantaget innebär vår bedömning av skatteförslagets behandling i den nya budgetprocessen att vi inte föreslår några förändringar.

Behovet av lagrådsgranskning innan regeringen lägger proposition

Vi har genomfört en uppföljning av hur den inkomstpåverkande skattelagstiftningen har behandlats i den nya budgetprocessen. En utförlig redovisning av våra iakttagelser återfinns i promemoriabilagan. Vi har bl.a. kunnat konstatera att regeringen i några fall inte har hunnit inhämta yttrande från Lagrådet över inkomstpåverkande lagförslag i budgetpropositionen. Lagrådsgranskningen har i stället genomförts under ärendets beredning i riksdagen. Detta innebär att en viktig del av regeringens beredningsansvar i dessa lagstiftningsärenden har flyttats över till riksdagen. Härefter ligger ett problem.

För att en hög kvalitet på normgivningen skall kunna upprätthållas finns i lagstiftningskapitlet i regeringsformen bl.a. en föreskrift om lagrådsgranskning innan riksdagen stiftar nya eller ändrar lagar som gäller ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och som är viktiga för enskilda eller från allmän synpunkt.¹¹ Skattelagstiftningen tillhör det s.k. obligatoriska granskningsområdet.

Regeringen kan under vissa förutsättningar avstå från lagrådsgranskning av lagförslag. Undantag kan göras när lagförslaget är okomplicerat. En annan undantagsregel finns för det fall att lagstiftningen är brådskande. Lagrådets yttrande behöver då inte inhämtas om detta "skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma". Regeringen har skyldighet att i propositionen redovisa skälen till att Lagrådet inte har hörts över lagförslag där regeringsformen förutsätter lagrådsgranskning.

Ett riksdagsutskott har alltid möjlighet att remittera förslag till Lagrådet. Om minst fem ledamöter kräver det skall det enligt huvudregeln ske. En skattelag som stiftats utan föregående lagrådsgranskning blir dock inte juridiskt ogiltig.

Lagrådsgranskningen är betydelsefull för beredningen av skattelagstiftningen. Vid regeringsformens tillkomst poängterades rättssäkerhetsaspekter när det gäller lagstiftning som innebär maktutövning mot enskilda människor. Det finns också ett statsfinansiellt intresse av att skattelagstiftningen inte lämnar luckor som medför att den inte får den inkomsteffekt som är avsedd.

I budgetpropositionerna för åren 1997-2000 har lagförslag lagts fram med förbigående av Lagrådet på grund av tidsbrist. Beredningen av dessa lagförslag har alltså i ett viktigt avseende inte slutförts innan förslagen presenterats för riksdagen. Visserligen har lagrådsgranskning undantagslöst genomförts under utskottsbehandlingen, men en sådan ordning avviker från det normala. Regeringsformen anvisar i första hand en ordning där lagrådsgranskning av

¹¹ 8 kap. 18 § regeringsformen

skattelagar och annan lagstiftning som innebär maktutövning mot medborgarna skall genomföras innan ett lagförslag presenteras för riksdagen. Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen framhållit vikten av att allmänna hänvisningar till behovet av skyndsamhet inte får urholka tillämpningen av huvudregeln om lagrådsgranskning. Det är viktigt att den typ av lagtekniska frågor som ofta blir följden av ett lagrådsyttrande skall vara lösta innan riksdagen får lagförslaget, och att behandlingen av lagförslaget i riksdagen skall koncentreras kring en politisk prövning av förslagets innehåll. Om förslaget omarbetas kraftigt i riksdagen får partierna och de enskilda ledamöterna inte den möjlighet till granskning av förslaget som motionstiden annars innebär. De motioner som har väckts i ärendet är skrivna utifrån det lagförslag som finns i propositionen. När lagrådsyttrandet väl föreligger har normalt motionstiden gått ut. Det finns i sådana fall inte längre någon möjlighet att motionera, trots att underlaget i lagstiftningsärendet kan ha förändrats i viktiga hänseenden med Lagrådets yttrande. Man kan jämföra med den påbudna återhållsamheten med s.k. utskottsinitiativ, bl.a. just därför att det inte finns en motionsrätt på utskottets initiativ.

Det här beskrivna problemet har hittills uppkommit beträffande ett litet antal lagförslag. Tekniskt enkla lagförslag kräver inte lagrådsgranskning. Regler om skattesats och liknande bestämmelser som gäller skattenivå hör för det mesta till kategorin enkel lagstiftning och lär därför i allmänhet inte vålla något problem. Det kan också konstateras att sedan den nya budgetprocessen infördes har lagrådsgranskning alltid kunnat göras av riksdagen i de fall det inte hunnits med under regeringens beredning av ärendena.

Det finns en viss risk för försämrad kvalitet i lagstiftningen till följd av att beredningen av lagförslag som skall tas in i budgetpropositionen oftast sker inom snäva tidsramar. Vi bedömer inte att så har blivit fallet hittills, men det är viktigt att beredningen är noggrann. En komplikation är att skattefrågorna ofta är öppna in i det sista. Rättsenheterna i Regeringskansliet strävar efter att förlägga lagrådsgranskningen till ett tidigt stadium i beredningen, men möjligheterna att fullfölja beredningen kan också vara beroende av att regeringen har valt att förankra förslagen hos andra partier innan de läggs fram i riksdagen.

Konstitutionsutskottet uppmärksammade detta förhållande i sitt betänkande 1999/2000:KU10. Utskottets granskning av lagrådsgranskningen visade att Lagrådets roll är av central betydelse bl.a. för att uppnå en hög teknisk kvalitet i lagstiftningsarbetet. ”Detta gäller inte minst lagstiftning på skatte- och socialförsäkringsområdet där lagstiftningen ofta är av komplicerad natur. Det är därför enligt utskottets mening olyckligt att skattelagstiftning framför allt i budget- och vårpropositionerna under den aktuella perioden inte kunnat bli föremål för lagrådsgranskning innan propositionerna avlämnats” (s. 36 f.).

Vi anser att det i möjligaste mån bör undvikas att en praxis etableras som innebär att lagrådsgranskningen av vissa lagförslag i budgetpropositionen regelmässigt måste genomföras under utskottsberedningen. Det är enligt vår

uppfattning önskvärt att Regeringskansliet undersöker de möjligheter som kan finnas att motverka en sådan utveckling.

Vi har övervägt om beredningen av den lagtext som hör till budgetpropositionen borde kunna fullföljas i Regeringskansliet och lämnas till riksdagen något senare i en särskild proposition. Detta bedömer vi emellertid vara olämpligt. En sådan ordning skulle nämligen kunna komma i konflikt med intentionerna att riksdagen skall få kännedom om och ta ställning till de inkomstpåverkande lagförslagen i samband med att utgiftsramarna och inkomstberäkningen skall presenteras och läggas fast. Skatteförslag skall helst läggas under våren och allra senast i budgetpropositionen. Det är enligt vår mening angeläget att regeringen lägger fram de inkomstpåverkande skatteförslagen senast samtidigt som budgetpropositionen. Så har inte alltid skett, men planerade skattepropositioner har redovisats i budgetpropositionen och beaktats i regeringens förslag till inkomstberäkning.

Sammanfattningsvis anser vi att det är viktigt att regeringen försöker utveckla sådana arbetsformer att riksdagen får ett fullständigt budgetförslag i budgetpropositionen och att lagrådsgranskningen hinner genomföras när så krävs innan propositionen läggs fram.

7. Budgetdebatterna i kammaren

Referensgruppens bedömning: Budgetdebatterna i kammaren fyller en viktig funktion i riksdagens budgetberedning. Dessa debatter upptar en stor del av kammarens sammanträden under hösten med ett högt antal deltagande ledamöter. Det finns emellertid anledning att överväga om budgetdebatterna kan vitaliseras.

Statsråden deltar i viss utsträckning i budgetdebatterna. Deras medverkan verkar stimulerande på deltagandet i debatterna och ökar intresset för dem.

Det är angeläget att planera arbetet på ett sådant sätt att upprepade debatter i samma ämnen undviks under ett och samma riksmöte.

Budgetdebatterna bör vara sammanhållna och inte ämnesindelade.

Debatterna med anledning av anslagsbetänkandena kan uppfattas som meningslösa, eftersom ramarna är beslutade och flera av oppositionspartierna avstår från att reservera sig (se kap. 5).

Referensgruppens förslag: En ny form av remissdebatt bör hållas efter att allmänna motionstiden avslutats, men innan finansutskottet har berett förslagen om ramar för utgiftsområdena. Debatten skall vara indelad efter utgiftsområdena och behandla de budgetförslag som väckts i budgetpropositionen och i motioner under allmänna motionstiden.

Budgetdebatterna

Budgetfrågor debatteras vid åtskilliga kammarsammanträden under ett riksmöte. Med budgetdebatterna menas här följande debatter i kammaren:

1. Remissdebatt med anledning av att vårpropositionen lämnas till riksdagen. Debatten hålls omkring den 15 april.
2. Debatt om finansutskottets betänkande (vanligtvis FiU20) med anledning av vårpropositionen. Debatten hålls i början av juni.
3. Remissdebatt med anledning av att budgetpropositionen lämnas till riksdagen. Debatten hålls normalår omkring den 20 september.
4. Debatt om finansutskottets rambetänkande, den s.k. ramdebatten (vanligtvis FiU1). Debatten hålls normalår omkring den 20 november.
5. Debatter om utskottens olika betänkanden om anslagen. I de flesta fall avger utskotten ett betänkande per utgiftsområde. Debatterna hålls under december månad.
6. Debatt om finansutskottets betänkande om årets första tilläggsbudget. Debatten hålls vanligtvis i samband med debatten om FiU20.
7. Debatt om finansutskottets betänkande om årets andra tilläggsbudget. Debatten hålls vanligtvis i samband med debatten om FiU1.

Deltagandet i debatterna varierar mellan debatttyperna. I *ramdebatterna* deltar regelmässigt finansministern, men det har även förekommit att andra statsråd har deltagit, bl.a. skatteministern.

Statsrådets deltagande i *anslagsdebatterna* inom respektive utgiftsområde visade inledningsvis en minskande tendens. Riksmötet 1996/97 var det 13 statsråd som deltog. Följande riksmöte minskade det till 7 st. och det var endast 5 st. hösten 1998 efter valet och regeringsombildningen. Riksmötet 1999/2000 ökade emellertid antalet deltagande statsråd till 9 (varav ett statsråd deltog i två olika debatter). Endast inom tre utskotts utgiftsområden har statsråd deltagit varje år – utgiftsområdena 10, 11, 12 (SfU), utgiftsområde 17 (KrU) och utgiftsområde 15, 16 (UbU). Det finns ett par utgiftsområden där statsråden uteblivit alla dessa tre år.

Statsråden använder mellan 40 minuter och en timme när de deltar i debatten beroende på antal replikomgångar.

Hur är då debattintresset bland riksdagens ledamöter? Statistik från riksmötet 1998/99 kan få belysa frågan. Under höstens budgetdebatter var det totalt 259 talare som deltog i debatterna. Av dessa var det 26 talare som deltog i en debatt där de ej var ledamot av utskottet. (Det var främst inom utgiftsområde 22 Kommunikationer som flertalet ledamöter som ej tillhör utskottet deltog.) Det skall dock noteras att det inom utskott som har flera utgiftsområden på sitt bord ibland är samma talare som deltagit i de olika utgiftsområdenas debatter. Det var därmed färre än 259 *ledamöter* som deltog i budgetdebatterna. Inom fjorton utgiftsområden (tolv utskott) var det fler än en företrädare från relevant utskott för varje parti som deltog i debatten.

Som exemplen visar är budgetdebatterna med andra ord en viktig del av kammarens arbete under hösten. Vi anser emellertid att det inte är tillfredsställande att antalet statsråd som deltar har sjunkit. Deras medverkan verkar stimulerande på deltagandet i debatterna och ökar intresset för dem. Det är enligt vår mening en självklarhet att statsråden bör delta i kammarens debatter för att argumentera för sina förslag.

Särskild talarordning i ramdebatterna

För budgetdebatterna om anslagets fördelning inom ett utgiftsområde har en särskild praxis vuxit fram för talarordningen som skiljer sig mot praxis vid övriga ärenden. I budgetdebatterna om anslagets fördelning har samma hänsyn tagits till särskilda yttranden som vanligtvis tas till reservationer när talarordningen har upprättats.

En konsekvens av rambeslutsmodellen för budgetberedningen har således blivit att omfattande debatter i några fall har ägt rum även om det saknats reservationer till utskottsbetänkandet. Detta hänger samman med att reservation inte medges för förslag som överskrider av riksdagen beslutade ramar. Därtill har några partier valt att i normalfallet avge särskilt yttrande i stället för reservation även om deras förslag till anslag skulle ha rymts inom den

beslutade ramen. Det görs med hänvisning till att partiets förslag till ramar, och därmed helheten i dess budgetalternativ, redan avslagits av riksdagen.

Ämnesindelade kontra sammanhållna debatter

De flesta budgetdebatterna har varit sammanhållna. Det betyder att en ledamot endast kan anmäla sig en gång och att någon uppdelning av debatten i olika avdelningar ej har skett. Några debatter har emellertid varit ämnesindelade och gett en ledamot tillfälle att gå upp flera gånger i ett och samma ärende. Vilka skäl finns för ämnesindelade debatter? Trafikutskottet kan få fungera som ett illustrativt exempel.

Trafikutskottets beredningsområde omfattar ett antal klart avgränsade politikområden såsom vägar, järnvägar, sjöfart, luftfart, post- och telekommunikationer. En viktig aspekt av budgetförslagen är vad de betyder för t.ex. vägarna, järnvägstrafiken och postservicen i olika delar av landet. I syfte att öka intresset för budgetdebatten kan den delas upp, eftersom det kan vara svårt för partiföreträdarna att i ett anförande samtidigt omfatta alla politikområden. En ämnesindelning av budgetdebatterna kan bidra till att vitalisera debatten och göra den begripligare för allmänheten.

Vi har övervägt för- och nackdelar med ämnesindelade debatter, men funnit att sammanhållna debatter är att föredra. Skälen till detta är följande.

Vid kammarsammanträdena föregår debatterna ett ärendes avgörande. Ärendet i det aktuella fallet är att bl.a. besluta om anslag för olika ändamål inom ett utgiftsområde. I den nya budgetprocessen fattas anslagsbesluten enligt RO 5:12 inom ett utgiftsområde i *en* förslagspunkt. Anslagen får inte summera till ett belopp som överstiger den av riksdagen beslutade ramen för utgiftsområdet. I ärendets natur ligger det därför att göra avvägningar mellan olika ändamål som ryms inom utgiftsområdet. För trafikutskottets del kan det, för att ta ett exempel, handla om att göra en avvägning av medelsbehovet mellan vägtrafik och järnvägstrafik. En ämnesindelad debatt kan riskera gesken av att det handlar om flera olika beslut.

Det finns också en risk att förslaget leder till att ledamöter som inte tillhör det aktuella utskottet avstår från att delta i debatten i än högre grad än vad som i dag är fallet.

Utgiftsområdena är indelade efter politiskt relevanta områden. Om ett utgiftsområde upplevs innehålla alltför disparata verksamheter kan man överväga om en annan indelning bör göras av utgiftsområdena.

Ämnesindelade debatter kan vara opraktiska för framför allt statsråden och för företrädare för de mindre partierna. Dessa personer tvingas gå upp upprepade gånger i talarstolen. Statsråden tvingas förmodligen att avsätta mer tid om debatterna ämnesindelas.

Ett av syftena bakom budgetreformen var att skifta fokus från detaljer till mer övergripande frågor. Den talare som önskar föra en övergripande debatt om alla anslag inom utgiftsområdet riskerar att få en svårare uppgift med ämnesindelade debatter eftersom det då saknas ett naturligt tillfälle för detta.

Sammantaget innebär detta att vi förordar sammanhållna budgetdebatter.

Remissdebatter inför finansutskottets betänkande om ramarna

Eftersom anslagsbetänkandena debatteras efter att ramarna har beslutats av riksdagen och de ofta saknar reservationer beträffande anslagen – av skäl som redan nämnts – finns det riksdagsledamöter som upplever att budgetdebatterna infaller i ett sent skede av processen och känns meningslösa.

Vi anser att en ny slags remissdebatt skulle kunna vara värd att prova för att se om den skulle kunna vara en lösning. En debatt för varje utgiftsområde skulle i så fall äga rum efter det att budgetpropositionen och motionerna från allmänna motionstiden har remitterats. Debatten skulle vara öppen för alla ledamöter, inte enbart de ekonomisk-politiska talesmännen, och statsråden skulle kunna förväntas delta när deras utgiftsområden debatteras.¹² Det blir då möjligt att skapa utrymme för övergripande debatter där partierna kan tydliggöra sin egen politik och sätta fokus på skillnader mellan partiernas olika budgetalternativ, både i övergripande ekonomisk-politiska frågor och inom utgiftsområdena. Tidsåtgång för detta skulle kunna bli flera dagar. Debatten bör hållas innan finansutskottet har behandlat ramförslagen. Debatten skulle då kunna bidra till finansutskottets beredning.

Vi bedömer att en remissdebatt av detta slag också skulle kunna leda till en förändring av anslagsdebatterna. Eftersom varje utgiftsområde har penetrerats under remissdebatten förutser vi att behovet av omfattande debatter med anledning av anslagsbetänkandena kan minska. Dessa debatter skulle kunna koncentreras till t.ex. de ändringar utskottet föreslår, till de reservationer som faktiskt föreligger och till andra aspekter som inte redan dryftats i remissdebatten.

Det finns två stora fördelar med vårt förslag. Den första är att budgetdebatterna kan vitaliseras. Den andra är att kammaren kan koncentrera anslagsdebatterna till en kortare period än i dag. Beredningen av anslagen skulle på så sätt hinna avslutas tidigare än vad som i dag är fallet, dvs. strax före juluppehållet. Budgetberedningens totala tidsutdräkt skulle då kunna förkortas en aning och myndigheterna skulle kunna få tidigare besked om villkoren för kommande budgetår. Regleringsbrevens skulle då kunna beslutas tidigare än i dag.

Vi menar att remissdebatten är värd att prova, men är samtidigt väl medvetna om att debattformen innebär vissa risker och därför måste utvärderas efter ett första försök. Fråga är nämligen om införande av remissdebatter kommer att förkorta anslagsdebatterna eller om de endast blir ännu ett tillfälle då samma ämne debatteras. För att undvika ytterligare en upprepning av debatterna i ett ämne krävs att ledamöterna visar återhållsamhet med att tala vid ärendenas avgörande i anslagsdebatterna för respektive utgiftsområde. Någon formell inskränkning av detta anser vi emellertid inte vore lämplig.

¹² Detta underlättas om det finns ett statsråd utsett som ansvarigt för varje utgiftsområde.

Den föreslagna remissdebatten kräver ingen författningsändring utan kan enligt 2 kap. 10 § tredje stycket riksdagsordningen beslutas av talmannen efter samråd med företrädare för partigrupperna.

8. Riksdagens planering av arbetet

Bedömning: Riksdagens arbetsrytm är alltjämt ojämn.

För att få en rationellare och jämnare arbetsbelastning i riksdagen är det angeläget att de ansträngningar som regeringen gör för att undvika anhopningar i riksdagen av propositioner fortsätter.

Riksdagen bör utveckla planeringen av sitt arbete. Utgångspunkten för det arbetet bör vara att betrakta mandatperioden som planeringsperiod.

Till våra uppgifter hör, vid sidan av utvärderingen av budgetprocessen, att utvärdera om Riksdagsutredningens ambitioner om en jämnare arbetsrytm har uppfyllts. Riksdagsutredningen ansåg att den ojämna arbetsrytmen i riksdagen var och under lång tid hade varit ett stort problem.¹³ Utredningen instämde i den bedömning som Folkstyrelsekommittén¹⁴ formulerat på följande sätt:

Den ojämna årsrytmen är enligt vår uppfattning ett av de allvarligaste problemen när det gäller riksdagens arbetsförhållanden. ... Den har en lång rad negativa konsekvenser. ... Det är också svårt för ledamöterna att kunna tränga in ordentligt i de ärenden som behandlas under de mest arbetstyngda perioderna. Motioner och utskottsbetänkanden får skrivas på basis av många gånger ytliga kunskaper i frågan. I kammaren ges inte tillräckligt med tid för ventilerung av argumenten. Beslutsfattarrollen försvåras alltså också.

Ett grundläggande problem var den starka koncentrationen av arbetet från mitten av våren till slutet av riksmötet. Enligt Riksdagsutredningen hade obalansen inte förbättrats trots olika försök att komma tillrätta med den. Riksdagsarbetet i såväl utskott som kammare bedrevs inledningsvis i ett lågt tempo och ägnades huvudsakligen åt uppskjutna motioner och det fåtal propositioner som lämnades under hösten. Från slutet av november fram till juluppehållet var arbetstempot i kammaren vanligen högt. Därefter sjönk det åter och inte förrän mot slutet av mars nåddes en högre arbetstakt. Arbetsförhållandena under den återstående delen av riksmötet var desto intensivare och kulminerade vid riksmötets slut. Därefter följde sommaruppehållet på 3,5 månader.

Riksdagsutredningen ville skapa en jämnare arbetsrytm. Budgetreformen innebar att budgetåret numera sammanfaller med kalenderåret. Riksmötet öppnas i september på dag som riksdagen beslutar efter förslag från talmannen. Valår inleds riksmötet i oktober. Allmänna motionstiden har förlagts till hösten och pågår från riksmötets öppnande till 15 dagar efter att budgetpropositionen avlämnats. Budgetpropositionen avlämnas senast den 20 september om det inte är valår. Vidare måste propositioner som regeringen anser bör behandlas under ett riksmöte avlämnas före ett datum som riksdagen fastställer på förslag från talmannen. På Riksdagsutredningens förslag utvidgades

¹³ Förslag 1993/94:TK1, s. 55f.

¹⁴ SOU 1987:6

möjligheten för utskotten att på egen hand skjuta fram behandlingen av motioner under mandatperioden. Budgetärenden skall avgöras före budgetårets början medan övriga ärenden skall avgöras under den valperiod de är väckta med möjlighet att få uppskov med avgörandet till första riksmötet i den nya valperioden. Slutligen kan nämnas att riksmötet numera pågår tills dess nästa påbörjas, dvs. den tidigare ordningen med urtima riksdag är avskaffad.

En avgörande fördel med att lägga om budgetåret till kalenderår skulle, enligt Riksdagsutredningen, vara att det skulle leda till en förkortning av budgetprocessen. Omläggningen förväntades leda till att utskotten skulle koncentrera sig på budgetarbetet under hösten och skjuta upp fristående motioner utan direkt anknytning till budgetförslaget för beredning under våren. Då skulle riksdagen också kunna ägna sig mer åt långsiktigt reform- och riktlinjearbete, lagstiftning samt uppföljning och utvärdering.

Arbetsrytmen under ett riksmöte efter reformen

Förändringarna av budgetåret till kalenderår m.m. har sammantaget inneburit att riksdagens arbetsrytm har förändrats. Före reformen lämnades ett stort antal propositioner under främst två månader, nämligen oktober och mars.¹⁵ Efter reformen är det framför allt mars månad som har ett högt antal propositioner. Det handlar om i storleksordningen 40-70 propositioner per år under den månaden. En viss utjämning av antalet propositioner kan dock skönjas mellan övriga månader.

Om man beaktar antalet propositioner per år, så kan man konstatera att det totala antalet har minskat från 246 riksmötet 1992/93 till 117 1999/2000.

Tabell 8.1 Propositioner väckta under 1990/91–1999/2000

Riksmöte	Antal propositioner
1990/91	183
1991/92	165
1992/93	246
1993/94	227
1994/95	203
1995/96	207
1996/97	147
1997/98	153
1998/99	113
1999/2000	117

Källa: Utredningstjänsten vid riksdagen

Motionerandet är, vid sidan om allmänna motionstiden, i mångt och mycket en spegelbild av propositionsavlämnandet. Det innebär att ett stort antal mot-

¹⁵ En fullständig redovisning av våra undersökningar återfinns i promemoriebilagan.

ioner inlämnas dels under oktober månad, dels som svar på propositioner avlämnade i mars.

Om antalet propositioner har minskat under 1990-talet, så har antalet motioner haft en annan utveckling. Antalet motioner sjönk inledningsvis, men har sedan successivt ökat igen. Under allmänna motionstiden 2000 registrerades sammanlagt 3 246 motioner, vilket alltså är fler än vad som lämnats in totalt under vart och ett av de senaste riksmötena.

Tabell 8.2 Motioner väckta under 1990/91–2000/01

Riksmöte	Antal motioner
1990/91	4 989
1991/92	3 095
1992/93	3 667
1993/94	3 029
1994/95	2 969
1995/96*	735
1996/97	2 951
1997/98	3 272
1998/99	2 513
1999/2000	3 153

Källa: Utredningstjänsten vid riksdagen

Anm.: *) Under riksmötet 1995/96 var det ingen allmän motionstid.

Utskotten avger allt färre betänkanden. En orsak till detta är att antalet budgetbetänkanden har minskat sedan rambeslutsmodellen infördes. Riksmötet 1993/94 var antalet betänkanden 508 och 1995/96 var det 315. Det förefaller emellertid inte vara hela förklaringen. Antalet betänkanden har haft en tendens att minska även över en längre tid.

Antalet betänkanden har minskat men överraskande nog verkar utskottens arbetsmånader inte ha förändrats i den utsträckning som vi hade förväntat oss och Riksdagsutredningen hade för avsikt. Om man studerar andelen betänkanden som justeras varje månad, så är skillnaderna jämfört med arbetsrytmen före reformen små. Maj månad är fortsatt den månad då flest betänkanden justeras. Under maj månad justerades under 1991/92-1995/96 21 % av betänkandena. Motsvarande andel för perioden 1996/97 är 18 %.

Vad gäller då för kammarens arbetsrytm efter budgetreformen? När budgetåret var brutet fördelades antalet plenitimmor relativt väl över årets månader: oktober till juni. Endast januari uppvisade en markant andel lägre timmar. Dock ägde arbetsplena i första hand rum under månaderna december, april och juni. Efter budgetreformen inleds riksmötet i september om det inte är valår, men antalet plenitimmor är lågt under både september och oktober när allmänna motionstiden pågår. I november blir antalet plenitimmor större för att sedan öka drastiskt i december. Under de följande månaderna, dvs. januari och februari, sammanträder kammaren mera sällan. I mars ökar återi-

gen antalet plenitimmer och stannar på en hög nivå till dess riksmötet avslutas. Kammarens arbetsplena fördelas främst på månaderna december, mars, maj och juni.

För såväl utskott som kammare förekommer att samma ämnen ibland behandlas flera gånger under ett riksmöte. Således kan en aktuell fråga komma att debatteras i kammaren med anledning av finansutskottets rambetänkande, ett utskotts anslagsbetänkande och samma utskotts motionsbetänkande på våren. Upprepningar kan i vissa fall också orsakas av förslag i vårpropositionen eller en särproposition.

Våra slutsatser

Riksdagsutredningen eftersträvade att riksdagen skulle få en jämnare arbetsrytm, kunna koncentrera budgetarbetet till hösten och kunna ägna våren åt lagstiftning och ge utrymme för uppföljning och utvärdering. När det gäller att koncentrera budgetarbetet till hösten har vi redan diskuterat den frågan i kapitel 4. Vilka bedömningar gör vi då beträffande de andra aspekterna?

Vi menar att kalenderårsbudget är att föredra framför brutet räkenskapsår. Vår slutsats blir emellertid att Riksdagsutredningens ambitioner om en jämnare arbetsrytm inte har uppfyllts. Propositionerna lämnas i stort antal under mars månad, vilket leder till att arbetet med dessa koncentreras till slutet av varje riksmöte. I kombination med att vårpropositionen kräver mycket arbete för både ledamöter och utskott innebär det att slutet av riksmötet fortsatt är alltför arbetstyngt. Vi noterar också att referensgruppen för uppföljning och utvärdering i sin slutrapport vill höja ambitionerna vad gäller uppföljning och utvärdering i riksdagen.

Vår utvärdering har visat att Riksdagsutredningens ambitioner om en jämnare arbetsrytm inte har kunnat uppfyllas. Vi har under våra diskussioner tagit upp frågor som berör motionsrätten och utskottens behandlingstvång. Eftersom kommittén kommer att kunna göra en sammanvägning av de olika bedömningar och förslag som referensgrupperna redovisat i sina respektive slutrapporter, är det naturligt att kommittén bedömer om det behövs några ändrade arbetssätt eller regler för propositionsavlämning, motionsrätt, beredningstvång, m.m.

Från våra utgångspunkter bedömer vi emellertid att inriktningen av riksdagens förändringsarbete bör kunna vägledas av följande:

- Utjämna propositionsavlämnandet.
- Planera för hela mandatperioden.
- Integrera motionsberedningen med uppföljning och utvärdering.
- Koncentrera utskottsberedning och debatter för att undvika upprepningar i samma ämne under ett riksmöte (eller mandatperiod).

Denna inriktning representerar inte några nyheter, utan ligger väl i linje med Riksdagsutredningens ambitioner.

När det gäller ett jämnare propositionsavlämnande är vi medvetna om att det pågår ett arbete i Regeringskansliet (i samarbete med riksdagen) med syfte att minska anhopningen av propositioner i mars. I stället bör propositionerna avlämnas under perioden november till februari. En sådan förändring skulle dels minska belastningen för oppositionspartierna att skriva följdmotioner under en koncentrerad period, dels göra det möjligt för utskotten och kammaren att arbeta med fler propositioner i början av vårsessionen. För att få en rationellare och jämnare arbetsbelastning i riksdagen anser vi att det är angeläget att de ansträngningar som regeringen gör för att undvika anhopningar av propositioner i riksdagen fortsätter.

Vi menar att den informella dialog mellan regeringen och riksdagens kammare och utskott som förekommer är ett naturligt inslag i planeringen av propositionerna. En sådan dialog ökar möjligheterna för en jämnare arbetsrytm och skapar dessutom bättre flexibilitet, vilket kan vara nödvändigt eftersom propositionsplanering ofta innebär planering under stor osäkerhet.

När det sedan gäller de tre andra uppmaningarna är de avhängiga av varandra. Vi anser att utskotten i högre grad än vad som är fallet i dag bör kunna planera sin verksamhet för en hel mandatperiod. Utskotten bör välja ut vissa frågor som de sedan ägnar en fördjupad penetrering.

Det är vanligt att motioner upprepas varje år. Om man ser mandatperioden som planeringsperiod, så förefaller det vara naturligt att ett utskott försöker täcka sitt beredningsområde under det första riksmötet i mandatperioden. Om inte omständigheterna eller majoritetsläget ändras därefter behöver motioner som upprepas därefter inte behandlas samma år som de väcks. Upprepade motioner kan skjutas fram eller behandlas mer översiktligt.

Utskotten bör redan i början av mandatperioden kunna välja ut vissa ämnen som de önskar fördjupa sig i under perioden. Därigenom tror vi att utskotten skulle kunna arbeta mer långsiktigt och att möjligheten att integrera uppföljning och utvärdering, men även bevakningen av EU-frågor, med den sedvanliga ärendeberedningen skulle förbättras. Det skulle även kunna bidra till att upprepningar i samma ämnen under ett riksmöte minskar.

Utskottens arbetssätt varierar, bl.a. beroende på beredningsområdenas natur. Förutsättningarna för utskotten är, liksom problembilden, därför olika.

Ett fiktivt exempel skulle kunna få illustrera hur vi tänker oss att det skulle kunna fungera. Hösten år 1 väljer trafikutskottet ut vissa ämnen som det anser förtjänar fördjupad granskning under mandatperioden. Det väljer att bl.a. fördjupa sig i sjöfarten och planerar för att lämna ett betänkande om detta i mars år 3. Inför denna behandling önskar utskottet ett fördjupat beslutsunderlag. Det kan bl.a. innebära att det begär av regeringen att lämna en resultatskrivelse om sjöfartspolitikerna våren år 2 enligt den modell som vi beskriver i kapitel 4. Under januari och februari år 3 arrangerar utskottet flera utfrågningar (offentliga eller interna) på temat sjöfartspolitik. Till dessa utfrågningar kan inbjudas t.ex. regeringsföreträdare, myndighetsföreträdare, intresseföreträdare och forskare på området på det sätt som är legio för utskottsutfrågningar. En ytterligare möjlighet är att bjuda in företrädare för Europeiska kommissionen för att informera om läget inom EU angående sjöfart, t.ex.

beträffande taxefreehandel. Inför år 3 kan utskottet, om det så önskar, arbeta med en särskild arbetsgrupp ("underutskott") av den modell som bl.a. näringsutskottet haft och som beskrivs i den slutrapport som avlämnats av referensgruppen för uppföljning och utvärdering. Utskottet kan också ta initiativ till en uppföljning i egen regi av det slag som beskrivs i samma rapport och som i så fall skulle avrapporteras under januari år 3. I sitt betänkande år 3 gör utskottet också en fördjupad prövning av de förslag som har väckts i motioner. I den utsträckning som motionerna av olika skäl inte anses behöva behandlas tidigare kan de med fördel skjutas fram till våren år 3.

Trafikutskottet avlämnar som ett resultat av sitt arbete ett betänkande med förslag till riksdagsbeslut i de ärenden utskottet har haft att bereda. Detta kan då gälla lagstiftning, organisation, resurser, m.m. Utskottet står också bättre rustat att till hösten bedöma regeringens och oppositionspartiernas budgetförslag på sjöfartens område.

På detta sätt bedömer vi att utskotten kan utveckla sina arbetsformer. Vi ser det som en möjlighet att dels förbättra beslutsunderlag, dels ta till vara utskottens initiativrikedom och kunskap. Genom en planering som täcker mandatperioden finns förutsättningar för att skapa jämnare arbetsrytm, minska antalet upprepade debatter i samma ämne under ett riksmöte och bättre integrera motionsberedningen med uppföljning, utvärdering och EU-bevakning. För att nå dit krävs inga regeländringar, utan i första hand ändrade arbetsrutiner.

9. Författningsregleringen av budgetprocessen

Bedömning: Vi anser att det behöver göras ändringar i riksdagsordningen för att möta den utveckling som skett när det gäller budgetfrågornas hantering i riksdagen. Vi har emellertid valt att i huvudsak inte lägga fram några förslag med anledning av konstitutionsutskottets uttalanden i samband med införandet av budgetlagen. De bestämmelser som konstitutionsutskottet tog upp är föremål för överväganden inom ramen för det utvecklingsarbete i fråga om den ekonomiska styrningen, VESTA-projektet, som pågår inom Regeringskansliet. Vi anser att det inte är lämpligt att nu föreslå ändringar i bestämmelser som snart kan komma att ändras i viktiga delar utan förutsätter att våra bedömningar om de aktuella bestämmelsernas placering övervägs i samband med beredningen av VESTA-projektets förslag och de förslag som lagts fram i betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61).

Förslag: Vi anser att konstitutionsutskottets bedömningar när det gäller riksdagsordningens tilläggsbestämmelse om den ekonomiska vårpropositionen bör följas upp genom att bestämmelserna ändras så att den ekonomiska vårpropositionen blir obligatorisk. Vi föreslår därför en ändring i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 3.2.1. Bestämmelsen formuleras så att det tydligare framgår att det inte krävs att förslag om tilläggsbudget måste ingå i den ekonomiska vårpropositionen. Vi föreslår också preliminärt vissa ändringar i 39 och 40 §§ budgetlagen som en följd av förslaget i kapitel 4 att den ekonomiska vårpropositionen inte skall innehålla förslag till preliminära ramar för utgiftsområdena.

Vi anser också att regeringsformen i likhet med vad konstitutionsutskottet anfört bör innehålla en bestämmelse som hänvisar till budgetbestämmelserna i riksdagsordningen och budgetlagen. Vi föreslår att den nya bestämmelsen tas in i 9 kap. 11 § regeringsformen och nuvarande 11–13 §§ betecknas 12–14 §§.

Vi har under vårt arbete kunnat konstatera att ramarna för utgiftsområdena har fått en mer beständig betydelse än som ursprungligen var avsett. Vi föreslår därför en ändring i 5 kap. 12 § riksdagsordningen som slår fast denna ändrade betydelse.

Slutligen föreslår vi att det i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 5.12.1 införs en ny bestämmelse som slår fast att ändringar i fråga om indelningen i utgiftsområden måste beslutas av riksdagen i samband med vårpropositionen.

Uppdraget m.m.

Enligt direktiven till Riksdagskommittén bör i den allmänna utvärderingen av den nya budgetprocessen ingå de särskilda frågor med anknytning till budgetprocessen som konstitutionsutskottet och riksdagen ansett böra övervägas och andra närliggande frågor som kan komma att väckas under utredningsarbetets gång.

Konstitutionsutskottet har aktualiserat en rad frågor av lagteknisk natur som i huvudsak gäller placering av vissa bestämmelser i riksdagsordningen i stället för i budgetlagen. Under vårt arbete har frågan om ytterligare ändringar i riksdagsordningen aktualiserats. Det har framkommit ett behov av en ny reglering för att utgiftsramarna skall ges en mer beständig karaktär. Vi har även funnit att det finns ett behov av att reglera ordningen för ändring av utgiftsområdena.

I kapitel 4 har vi föreslagit att regeringen inte längre skall lägga fram förslag om preliminära ramar för utgiftsområdena i den ekonomiska vårpropositionen. Dessutom har vi övervägt om beslutet om utgiftstak för år tre bör fattas efter förslag i budgetpropositionen. Denna fråga om utgiftstak har överlämnats till kommittén för vidare överväganden. Vi har därför valt att inte lägga fram något lagförslag i denna del.

Vi föreslår nu endast vissa ändringar i 39 och 40 §§ budgetlagen som innebär att skyldigheten att i den ekonomiska vårpropositionen redovisa fördelning av statsutgifter på utgiftsområden tas bort.

Riksdagsbehandlingen av lagen om statsbudgeten

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten trädde i kraft den 1 januari 1997 (prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3).

I propositionen anfördes flera skäl för att införa en budgetlag. Regeringen anförde bl.a. att det enligt regeringsformen ankommer på riksdagen att besluta i ett antal för statsbudgeten grundläggande frågor. Visserligen krävde dessa beslut inte lagform, men det var tidskrävande och förenat med avsevärda svårigheter att över huvud taget finna besluten. Regeringen framhöll vidare att det också var svårt att överblicka de regler som gällde och den befogenhetsfördelning som rådde mellan riksdag och regering på finansmaktens område. Redan med hänsyn till detta var det enligt propositionen motiverat att föra in centrala regler för statsbudgeten i en särskild lag.

Lagen om statsbudgeten innehåller främst preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten. Lagens bestämmelser är inriktade på befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. I första hand är det regeringens befogenheter och skyldigheter som regleras, men i en del fall kan också formerna för riksdagens handlande påverkas (prop. s. 19). Enligt regeringens uppfattning kunde statsmakterna behålla en tillräcklig grad av handlingsfrihet – samtidigt som önskvärd stadga skänks åt budgetsystemet – om

budgetlagen främst reglerade vissa grundläggande principer för budgetprocessen i vid bemärkelse. Dessa principer behåller i stor utsträckning sin giltighet även om det i framtiden kan komma att väljas andra budgettekniska lösningar. Det blir alltså enligt propositionen möjligt att göra förändringar på budgetens område utan att lagen behöver ändras. Skulle det ändå bli nödvändigt att ändra lagen kunde detta ske utan den tidsutdräkt som följer med grundlagsändring.

I yttrande till konstitutionsutskottet (1995/96:FiU8y) framförde finansutskottet att utformningen av lagen var välavvägd. En ny regering måste ha möjlighet att välja den budgetteknik som den anser vara mest lämplig. Likaledes kan skiftande ekonomisk-politiska förutsättningar kräva att man ändrar vissa regler. Finansutskottet ansåg det således olämpligt att t.ex. närmare precisera reglerna för olika anslagstyper i riksdagsordningen.

Konstitutionsutskottet däremot ansåg (s. 47 f.) att det kunde diskuteras om vissa eller alla bestämmelser i regeringens förslag borde tas in i riksdagsordningen i stället för att meddelas i en budgetlag, eftersom flera av bestämmelserna i budgetlagen påverkar formerna för riksdagens handlande. Den främsta anledningen härtill skulle vara att de rör riksdagens arbetsformer och att de har ett sakligt samband med främst 3 kap. 2 § och 5 kap. 12 § riksdagsordningen. Där behovet av minoritetsskydd gör sig gällande borde i så fall bestämmelserna tas in i riksdagsordningens huvudbestämmelser, medan det i övrigt skulle vara tillräckligt med nya tilläggsbestämmelser.

Konstitutionsutskottet ifrågasatte om inte en så grundläggande bestämmelse som budgetlagförslaget 3 § om vilka anslagstyper riksdagen skall använda borde vara en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. I specialmotiveringen till 3 § budgetlagen hade påpekats att anslagen utgör riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål. Konstitutionsutskottet delade denna uppfattning.

Likaså är enligt konstitutionsutskottet bestämmelserna om statsbudgetens avgränsning 16–19 §§ budgetlagen av central betydelse i den meningen att dessa bestämmelser skall säkerställa att riksdagen får ett fullständigt underlag för sina beslut om budgetpolitiken (jfr 3 kap. 2 § riksdagsordningen om finansplan och nationalbudget). Det är vidare viktigt att klart definiera vad som skall definieras och redovisas på eller utanför statsbudgeten för att det skall vara meningsfullt att använda utgiftstak och utgiftsramar vid beredning och beslut. Även här ansåg konstitutionsutskottet att det borde övervägas att ta in bestämmelserna i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser.

Konstitutionsutskottet framhöll vidare att 10 § sista stycket i budgetlagen riktar sig direkt till riksdagen: ”Riksdagen kan för ett anslag eller en inkomstititel besluta att avräkning kan göras på någon annan grund.” Detsamma gällde 23 § budgetlagen som lyder: ”För en viss myndighet eller för viss anskaffning kan riksdagen besluta att finansiering skall ske på annat sätt än som anges i 20–22 §§”. Det borde övervägas om inte dessa och andra bestämmelser som direkt tar sikte på riksdagens arbete borde tas in i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser. Utskottet pekade vidare på att riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 3.2.1 inte innebär någon skyldighet för regeringen att lägga

fram en ekonomisk vårproposition medan det av 40 § budgetlagen följer en sådan skyldighet för de fall att regeringen avser att i beredningen av förslaget till statsbudget använda sig av tak för statens utgifter eller om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden. Konstitutionsutskottet ifrågasatte om inte denna skyldighet borde framgå också av riksdagsordningen.

Enligt konstitutionsutskottet kunde det vidare diskuteras om inte en hänvisning borde göras i 9 kap. regeringsformen enligt följande: ”Ytterligare bestämmelser i de ämnen som anges i kapitlets 2–10 §§ meddelas i riksdagsordningen eller annan lag”. En motsvarande hänvisning finns i 3 kap. regeringsformen om riksdagsval. – I riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 3.2.2 infördes en bestämmelse som hänvisar till att ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns i lagen om statsbudgeten.

Konstitutionsutskottets avsikt var inte att göra en fullständig genomgång av lagförslaget i syfte att bestämma lagbestämmelsernas placering. Utskottet ansåg däremot att åtminstone de bestämmelser som rör anslagstyperna och villkoren för anslagen är av den karaktären att de vid en förutsättningslös prövning egentligen skulle anses höra hemma i riksdagsordningen. Med hänsyn till den korta tid som stod till buds innan lagen skulle träda i kraft borde emellertid inte några genomgripande förändringar göras eftersom konsekvenserna av en relativt omfattande omdisponering av lagförslaget kunde vara svåra att överblicka. En sådan förändring borde dock utredas för att genomföras på sikt. Därvid borde också en ändring av regeringsformen övervägas i enlighet med det anförda.

Vad utskottet anfört gav riksdagen som sin mening talmanskonferensen till känna.

Intentionerna bakom innehållet i regeringsformen och riksdagsordningen

Grundlagberedningen försökte samla grundläggande bestämmelser i regeringsformen och göra riksdagsordningen till en författning om riksdagsarbetet (SOU 1972:15, s. 119 f.). Grundlagberedningen föreslog att även riksdagsordningen skulle bli svårare att ändra än lagar i allmänhet. Vad man måste tänka på särskilt var inte behovet av skydd mot förhastade beslut utan behovet att skydda minoriteter mot beslut som till deras nackdel ändrar proceduren i riksdagen.

I grundlagspropositionen (prop. 1973:90) redovisades Svea hovrätts anmärkning under remissbehandlingen att i beredningens förslag inte lämnades någon upplysning om t.ex. anslagstyperna och ingen antydning om begrepp som driftsbudget, kapitalbudget, finansplan m.m. (s. 222). För egen del ansåg departementschefen att ständiga förändringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen leder till att det statliga budgetsystemet måste kunna förnyas successivt. Enligt departe-

mentschefens mening borde regeringsformen inte lägga hinder i vägen för en sådan utveckling. Frågorna om statsbudgetens och anslagssystemets utformning ägnade sig därför inte för grundlagsreglering. Det var inte bara med tanke på statsbudgetens uppgift som instrument för fördelningen av ekonomiska resurser som det var önskvärt att grundlagens bestämmelser inte i onödan binder statsmakternas handlingsmöjligheter. Också från stabiliserings-synpunkt var det angeläget att regeringsformen medger stor flexibilitet på utgiftsregleringsområde. Regeringsformens bestämmelser om utgiftsregleringen borde lämna utrymme för snabba åtgärder i konjunkturdämpande eller konjunkturstimulerande syfte. Grundlag-beredningens förslag tillgodosåg detta önskemål så till vida som riksdagen enligt förslaget hade full frihet att bestämma storleken av och villkoren för utgiftsbemyndigandena till regeringen.

Spridda bestämmelser i regeringsformen anger vad riksdagsordningen bör innehålla. Bland annat stadgas i 3 kap. 12 § regeringsformen att ytterligare bestämmelser om riksdagen i de ämnen som anges i kapitlet om riksdagen (utom val till riksdagen) anges i riksdagsordningen och i 4 kap. 10 § regeringsformen att ytterligare bestämmelser om riksdagsarbetet meddelas i riksdagsordningen. Därtill finns i regeringsformen en rad bestämmelser som anger att närmare bestämmelser inom ett visst område finns i riksdagsordningen. Föreskrifter om riksdagen och dess myndigheter kan förutom i riksdagsordningen ges i vanlig lag. I viss utsträckning ger regeringsformen bemyndiganden till detta. I 3 kap. 12 § regeringsformen, som gäller val till riksdagen samt utseende av ersättare för riksdagsledamöterna, hänvisas förutom till riksdagsordningen till vanlig lag (vallagen). I 8 kap. 4 § regeringsformen hänvisas till föreskrifter i lag om val till parlamentarisk församling inom Europeiska unionen. I 9 kap. 12 § regeringsformen anges att bestämmelser om val av riksbanksfullmäktige och riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag (riksbankslagen).

Grundlagberedningen framhöll (s. 230) att den nya riksdagsordningen skulle komma att innehålla bestämmelser enbart om riksdagens arbetsformer och organ, men alla regler om riksdagsarbetet och riksdagens institutioner hade inte fått sin plats i beredningens förslag till riksdagsordning. Vissa konstitutionellt viktiga föreskrifter om riksdagsarbetet hade tagits in i regeringsformsförslaget, som innehöll två kapitel om riksdagen, ett om riksdagsval m.m. och ett om riksdagsarbetet. Vidare fanns särskilda stadganden om riksdagen och dess arbete under krig och krigsfara, liksom strödda bestämmelser om riksdagsproceduren. Beredningen räknade därjämte med att åtskilliga bestämmelser om riksdagsorgan liksom därtills skulle ha sin plats i fristående instruktioner och reglementen.

I förslaget till riksdagsordning hade sålunda endast tagits in bestämmelser om riksdagens arbetsformer och organ. Den centrala uppgiften för en riksdagsordning kunde enligt beredningen sägas vara att ange gången för de egentliga riksdagsärendenas behandling. Uppdelningen mellan huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser har skett så att som tilläggsbestämmelser har förts in sådana bestämmelser om riksdagens inre organisation och

arbetsformer som inte fanns intagna i tidigare riksdagsordning utan i den dåvarande riksdagsstadgan. Huvudbestämmelserna omfattar sålunda de grundläggande reglerna som bl.a. avser att garantera riksdagsledamöternas arbetsmöjligheter, och tillägsbestämmelserna utgörs av föreskrifter av detaljbetonad karaktär. I Holmberg-Stjernquists grundlagskommentar anges att riksdagsordningens huvudbestämmelser inrymmer de mer väsentliga föreskrifter om riksdagens organisation och arbetsformer som inte finns i regeringsformen. Sådana bestämmelser i riksdagsordningen är bl.a. bestämmelser som syftar till att bereda skydd för minoriteten, medan detaljföreskrifterna återfinns i tillägsbestämmelserna.

Närmare om övervägandena bakom innehållet i lagen om statsbudgeten

Budgetlagsutredningen redovisade i betänkandet Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14 s. 69 f.) regleringen av budgetprocessen i andra länder. I andra länder är bestämmelserna om finansmakten och statens budget i regel fördelade mellan konstitutionen och en särskild budgetlag. Enligt utredningen föreskrivs det i konstitutionerna att regeringens rätt att uppbära skatt och åsamka staten utgifter är beroende av parlamentets beslut. I fråga om budgetprocessen föreskrivs vanligen den tidpunkt då budgetförslaget skall vara framlagt. De mera detaljerade bestämmelserna om hur befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område fördelas mellan parlament och regering samt om statsbudgeten finns i de flesta länder i en budgetlag. I regel föreskrivs i budgetlagen att statsbudgeten i princip skall omfatta statens samtliga inkomster och utgifter och att bruttoredovisning skall tillämpas. Vanligen anges också de verksamheter som inte behöver tas upp på budgeten och sådana som får nettoredovisas. Ofta finns föreskrifter om hur statsbudgeten skall vara uppställd och indelad.

I propositionen 1995/96:220 Lag om statsbudgeten framhölls att lagen kommer att bli den självklara utgångspunkten för de detaljerade regler på det ekonomiadministrativa området som regeringen behöver meddela. Förändringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomiska och politiska debatten samt den tekniska utvecklingen leder till att budgetsystemet måste kunna förnyas successivt. När frågan om en budgetlag tidigare diskuterats hade det uttryckts farhågor om att statsmakternas handlingsfrihet i allt för hög utsträckning riskerade att bindas upp genom en reglering i lag. Regeringen framhöll att denna oro emellertid oftast uttryckts vid övervägande av att föra in bestämmelser om statsbudgeten i en lag med grundlags ställning. Då var naturligtvis extra försiktighet påkallad. Det skäl som har anförts mot att införa bestämmelser i grundlag förlorade dock enligt propositionen mycket av sin tyngd när det i stället är fråga om att föra in regler om budgeten i en lag av lägre valör. Statsmakterna kunde enligt regeringens uppfattning behålla en tillräcklig grad av handlingsfrihet om lagen främst reglerade vissa grundläggande principer om budgetprocessen i vid bemärkelse. Dessa principer behål-

ler i stor utsträckning sin giltighet även om det i framtiden kommer att väljas andra budgettekniska lösningar. Om det ändå blev nödvändigt att ändra lagen, kunde detta ske utan den tidsutdräkt som följer av en grundlagsändring.

Bestämmelserna i budgetlagen var inriktade på befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Detta uttrycks enligt propositionen på så sätt att det i första hand är regeringens befogenheter och skyldigheter som regleras. Uppläggningsen sades vara naturlig eftersom regeringen lämnar förslag till statsbudget, leder genomförandet av den av riksdagen beslutade statliga verksamheten och ansvarar inför riksdagen för sina myndigheter. Det var emellertid ofrånkomligt att även formerna för riksdagens handlande kunde påverkas i en del fall liksom även myndigheternas agerande.

Vår bedömning

Lagändringar förordade av konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU3)

Riksdagen har ställt sig bakom regeringens förslag i budgetpropositionen för år 2000 om inriktningen av den fortsatta utvecklingen av den ekonomiska styrningen. Denna inriktning innebär att statsbudgeten skall kunna presenteras i termer av intäkter och kostnader, inbetalningar och utbetalningar samt tillgångar och skulder, att i statsbudgeten utöver mål även kostnadsramar skall föreslås för statlig verksamhet samt att styrningen av enskilda myndigheter och deras sakverksamheter skall verksamhetsanpassas (prop. 1999/2000:1, volym 1, s. 224, bet. 1999/2000:FiU13).

Inom Regeringskansliet bedrivs arbetet med denna utveckling inom det s.k. VESTA-projektet där VESTA står för Verktyg för Ekonomisk Styrning i Staten. Ett antal utredningsgrupper arbetar för närvarande med frågor som kommer att belysas i ett kommande förslag som beräknas presenteras i en promemoria i Departementsserien under den närmaste tiden. Dessa utredningar behandlar frågor som teknisk utformning av övergripande budgetrestriktioner, lämplig institutionsbaserad avgränsning av statsbudgeten, styrnings-, besluts-, och finansieringsformer för statliga investeringar, myndigheternas försörjning med rörelsekapital, principer för redovisning av skatteintäkter, hantering av transfereringar avseende anslagskonstruktion och uppföljning, anslagens roll och konstruktion samt innehållet i statsbudgetens dokument.

Vid underhandskontakt med Finansdepartementet har framkommit att flertalet av de bestämmelser konstitutionsutskottet tagit upp i sitt betänkande om lagen om statsbudgeten kommer att beröras av arbetet i dessa grupper och förmodligen kan behöva ändras för att tillgodose de nya förutsättningar som utredningarna ger. Enligt vår bedömning bör detta arbete inte föregripas. Att nu lägga fram förslag till lagändringar som kan vara baserade på inaktuella förutsättningar kan starkt ifrågasättas, särskilt som de eftersträvade ändringarna är av mer formell karaktär och det nuvarande regelsystemet inte vållat praktiska svårigheter. En lämpligare ordning är enligt vår mening att de lag-

förslag som blir resultatet av VESTA:s arbete och även av de förslag som lagts fram i betänkandet Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen (SOU 2000:61) utformas med beaktande av de överväganden som redovisas i det följande.

Konstitutionsutskottets utgångspunkt vid beredningen av budgetlagen var att bestämmelserna i 3 § budgetlagen om att riksdagen skall använda anslagstyperna obetecknade anslag, reservationsanslag eller ramanslag borde vara placerade i riksdagsordningen som huvudbestämmelser. Bakgrunden till bedömningen att de aktuella bestämmelserna hör hemma bland huvudbestämmelserna och inte bland tilläggsbestämmelserna var behovet av minoritetsskydd. Samma behov gör sig enligt konstitutionsutskottet inte gällande i fråga om de närmare villkoren för anslagen – 4–6 §§ budgetlagen –, vilka i stället borde kunna utgöra tilläggsbestämmelser. I dessa paragrafer ges de grundläggande villkoren för anslagstyperna och det föreskrivs sålunda att obetecknat anslag inte får överskridas och att outnyttjade medel inte får användas under följande budgetår, att ett reservationsanslag inte får överskridas men outnyttjade medel användas under tre år efter det anslaget senast var uppfört på statsbudgeten samt att ramanslag får överskridas genom att en anslagskredit om 10 % får användas. Vidare anges i 6 § budgetlagen att regeringen med riksdagens bemyndigande får besluta att ramanslag får överskridas om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall uppfyllas. Slutligen föreskrivs beträffande ramanslag att outnyttjade medel får användas under följande budgetår.

I och för sig kan ifrågasättas om inte bestämmelserna i 4–6 §§ budgetlagen borde placeras i bestämmelser av samma valör som 3 § budgetlagen. Innebörden av 3 § budgetlagen är ju beroende av föreskrifterna i 4–6 §§ budgetlagen. Mot detta står dock de resonemang som fördes i motiven till regeringsformen när det gäller frågan om inte vissa budgetbegrepp borde definieras i regeringsformen. Ständiga förändringar i fråga om budgetens innehåll, den ekonomisk-politiska debatten och den tekniska utvecklingen leder enligt grundlagspropositionen till att det statliga budgetsystemet måste kunna förnyas successivt. I det sammanhanget ansågs att definitioner av begrepp inte behövde regleras på samma sätt som själva begreppen. Detta resonemang gör sig enligt vår mening gällande också när det gäller placeringen av de aktuella bestämmelserna i riksdagsordningen. Även om föreskrifter om anslagstyperna placeras i riksdagsordningens huvudbestämmelser bör de närmare villkoren föreskrivas i regler av lägre valör.

Konstitutionsutskottet har förordat att bestämmelserna tas in i en ny paragraf. Lämpligt skulle då vara att nuvarande 5 kap. 13 § ersätts av en ny med samma lydelse som 3 § budgetlagen och att nuvarande 5 kap. 13 § byter nummer till 5 kap. 14 §. Bestämmelserna i 4–6 §§ budgetlagen kan föras in i riksdagsordningen som tilläggsbestämmelser 5.13.1, 5.13.2 och 5.13.3.

Konstitutionsutskottet har vidare tagit upp vissa andra bestämmelser i budgetlagen som riktar sig till riksdagen. I 10 § och 23 § budgetlagen finns undantagsbestämmelser som ger riksdagen möjlighet att för särskilt anslag eller

inkomstittel respektive för viss myndighet eller för viss anskaffning besluta annat än vad som annars gäller för avräkningar mot vissa anslag och inkomstitlar respektive för finansiering av investeringar. Enligt konstitutionsutskottet bör det övervägas om dessa bestämmelser som riktar sig till riksdagen bör överföras till riksdagsordningen. En överföring bara av undantagsbestämmelserna för riksdagen gör dock enligt vår mening att bestämmelsernas inbördes sammanhang alltför mycket förloras i tydlighet. Om arbetet i VESTA ger förändrade förutsättningar som innebär att bestämmelserna behöver ändras är det angeläget att då undvika att nya bestämmelser direkt och uttryckligt riktar sig till riksdagen. Kan sådana bestämmelser om undantag för riksdagen i särskilda fall inte undvikas bör de i så fall placeras i riksdagsordningen.

Det är emellertid inte bara undantagsbestämmelser av detta slag som riktar sig till riksdagen. Enligt 20 och 21 §§ budgetlagen begränsas regeringsbesluten av låne- resp. kreditramar som riksdagen årligen beslutar. Budgetlagsutredningen ansåg (SOU 1996:14, s. 225) att riksdagen – i syfte att slå vakt om riksdagens finansmakt och kontroll över den statliga upplåningen – årligen borde besluta om total ram för krediter för rörelsekapital (21 §). Bestämmelserna i 20 och 21 §§ kan sägas ålägga riksdagen att årligen besluta ramar för lån och krediter. Ett sådant åläggande i budgetlagen bör undvikas.

Konstitutionsutskottet har också ansett att det bör övervägas att ta in bestämmelserna om statsbudgetens avgränsning (16–19 §§ budgetlagen) i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser. Bestämmelserna innehåller föreskrifter bl.a. om att statsbudgeten med vissa undantag skall omfatta alla utgifter och inkomster och andra betalningar som påverkar statens lånebehov samt att statens inkomster och utgifter med vissa undantag skall budgeteras och redovisas brutto. Enligt konstitutionsutskottet är bestämmelserna av central betydelse i den meningen att dessa bestämmelser skall säkerställa att riksdagen får ett fullständigt underlag för sina beslut om budgetpolitiken. För att det skall vara meningsfullt att använda utgiftstak och utgiftsramar vid beredning och beslut är det enligt konstitutionsutskottet viktigt att klart definiera vad som skall definieras och redovisas på eller utanför statsbudgeten. Det bör därför enligt utskottet övervägas att ta in bestämmelserna i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser.

Bestämmelserna ligger nära bestämmelserna i 3 kap. 2 § riksdagsordningen som bl.a. föreskriver att budgetpropositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget, förslag till reglering av statsbudgeten samt en fördelning av anslagen på de av riksdagen beslutade utgiftsområdena. Bestämmelserna i 16 § och 17 §§ första stycket budgetlagen är av sådan karaktär att de enligt vår mening hör hemma bland tilläggsbestämmelserna. Bestämmelserna i 18–19 §§ gäller avgiftsfinansierad verksamhet m.m. Dessa bestämmelser har en sådan detaljeringsgrad att de bör behållas i budgetlagen, dock via en undantagsbestämmelse i anslutning till nyssnämnda tilläggsbestämmelser i riksdagsordningen.

Den ekonomiska vårpropositionen

I lagstiftningen finns begreppet ekonomisk vårproposition förutom i budgetlagen och instruktionen för Ekonomistyrningsverket bara i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 3.2.1 och då inom parentes som förklaring till uttrycket ”förslag till riktlinjer för den framtida ekonomiska politiken och anslag för löpande budgetår”.

Konstitutionsutskottet har framhållit att enligt 40 § budgetlagen följer en skyldighet för regeringen att lägga fram en ekonomisk vårproposition för de fall att regeringen avser att i beredningen av förslaget till statsbudget använda sig av tak för statens utgifter eller om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifter till utgiftsområden, medan riksdagsordningen inte föreskriver en skyldighet att lägga fram en ekonomisk vårproposition. Konstitutionsutskottet har ifrågasatt om inte denna skyldighet borde framgå också av riksdagsordningen.

Till detta kommer att Svante Öberg i sin utredning *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen* (SOU 2000:61, s. 202) föreslagit att regeringen skall presentera förslag till tilläggsbudget på våren i en separat proposition som lämnas samtidigt med den ekonomiska vårpropositionen. Om förslaget genomförs bör enligt Svante Öberg tilläggsbestämmelsen 3.2.1. ses över.

Riksdagsutredningen föreslog att regeringen senast den 15 april skall avlämna en ekonomisk vårproposition om inriktningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Propositionen borde innehålla en finansplan och en nationalbudget. I finansplanen borde regeringen redovisa sin syn på det ekonomiska läget. Regeringen borde där också lägga fram förslag om riktlinjer för budgetpolitiken för såväl det närmast efterföljande budgetåret som närmast efterföljande femårsperiod. Även riktlinjer för andra verksamhetsområden borde enligt Riksdagsutredningen redovisas i finansplanen, i första hand för kommunal verksamhet. Tilläggsbudgetförslag borde framläggas – förutom i början av hösten – i anslutning till vårpropositionen men inget hindrade regeringen från att lägga fram förslag om tilläggsbudget tidigare än den 15 april och således dela upp den ekonomiska vårpropositionen i två delar. Riksdagsutredningen ansåg att det inte fanns behov av en särskild reglering i frågan (försl. 1993/94:TK2 s. 29 och 61).

Med bestämmelserna i 40 § budgetlagen följer en skyldighet för regeringen att avlämna en ekonomisk vårproposition för de fall att regeringen avser att använda sig av utgiftstak eller riksdagen beslutat hänföra statsutgifter till utgiftsområden. Eftersom riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 5.12.1 hittills föreskrivit att statsutgifterna skall hänföras till utgiftsområden innebär detta att regeringen enligt budgetlagen har en skyldighet att lägga fram ekonomisk vårproposition. Med hänsyn till den ekonomiska vårpropositionens centrala betydelse är det enligt vår mening inte minst av tydlighetsskäl rimligt att skyldigheten att lägga fram en vårproposition får en rakare och mer direkt reglering i riksdagsordningen. Mot bakgrund av behovet av flexibilitet kan bestämmelsen placeras i tilläggsbestämmelserna. Vi anser i likhet med Riks-

dagsutredningen att tilläggsbudgetförslag bör framläggas som samlade paket i början av hösten och i anslutning till vårpropositionen men att det inte behövs någon särskild reglering om detta. Bestämmelsen om den ekonomiska vårpropositionen bör därför utformas så att den inte inbegriper förslag om tilläggsbudget. Därmed ges utrymme för att tillgodose Svante Öbergs förslag om uppdelning av vårpropositionen samtidigt som det inte innebär något ställningstagande till utredningsförslaget.

Vi föreslår således att sista stycket i tilläggsbestämmelsen 3.2.1 får följande lydelse:

Regeringen skall årligen senast den 15 april avlämna proposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (ekonomisk vårproposition).

Vårt förslag i kapitel 4 innebär att regeringen inte längre skall lägga fram förslag om preliminära ramar för utgiftsområden i den ekonomiska vårpropositionen. Regeringens skyldighet när det gäller redovisningen i fråga om ramar för utgiftsområden i den ekonomiska vårpropositionen föreskrivs i 39 och 40 §§ budgetlagen. Vårt förslag får beträffande 39 § budgetlagen till följd att bestämmelsen begränsas enligt följande.

Sådana riktlinjer för den ekonomiska politiken som nämns i tilläggsbestämmelse 3.2.1 tredje stycket till riksdagsordningen kan avse förslag till beslut om det belopp statsens utgifter högst får uppgå till (tak för statsens utgifter).

Orden ”eller riktlinjer för de belopp utgifterna inom olika utgiftsområden eller grupper av utgiftsområden högst får uppgå till (utgiftsramar)” bortfaller därmed.

När det gäller 40 § budgetlagen får förslaget till följd att andra stycket bortfaller. Detta stycke gäller riktlinjer i den ekonomiska vårpropositionen för fördelning av statsutgifter på utgiftsområden i det kommande förslaget till statsbudget. Bestämmelsen i 40 § budgetlagen kommer då att lyda:

Avser regeringen att använda tak för statsens utgifter i beredningen av förslaget till statsbudget och i genomförandet av den budgeterade verksamheten skall förslag till beslut om ett sådant utgiftstak ingå i den ekonomiska vårpropositionen.

Vi har i kapitel 4 redovisat att vi övervägt om beslut om utgiftstak för år tre skall fattas med anledning av förslag i höstens budgetproposition och att denna fråga överlämnas till Riksdagskommittén för vidare överväganden. Om Riksdagskommittén stannar för att utgiftstak skall fastställas i samband med beslut om budgetpropositionen måste 39 och 40 §§ ändras ytterligare och bestämmelserna knyts till budgetpropositionen i stället för till den ekonomiska vårpropositionen.

Regeringsformen

Konstitutionsutskottet har också förordat att en hänvisning görs i regeringsformens 9 kap. om finansmakten enligt följande. ”Ytterligare bestämmelser i de ämnen som anges i kapitlets 2–10 §§ meddelas i riksdagsordningen eller i annan lag”. Konstitutionsutskottet har därvid hänvisat till att en motsvarande hänvisning finns i 3 kap. regeringsformen om riksdagsval. I regeringsformen finns dessutom en hänvisning till riksbankslagen i 9 kap. 12 §. Med hänsyn till budgetlagens centrala betydelse i budgetprocessen skulle en motsvarande hänvisning på finansmaktens område enligt vår mening vara motiverad även om vissa bestämmelser i budgetlagen förs över till riksdagsordningen. För att en sådan hänvisning i regeringsformen inte skall hindra regeringen att besluta förordningar i anslutning till skilda bestämmelser i budgetlagen bör emellertid en bestämmelse i regeringsformen med hänvisning till riksdagsordningen och budgetlagen ha en annorlunda lydelse.

Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten meddelas i riksdagsordningen och särskild lag.

Bestämmelsen bör föras in i 9 kap. regeringsformen som en ny 11 §. Nuvarande 11–13 §§ blir i stället 12–14 §§.

Vissa frågor som tagits upp inom ramen för Riksdagskommitténs uppdrag

Permanentning av utgiftsramar

I vårt arbete har vi kunnat konstatera att utgiftsramarna fått en ändrad betydelse. Utgiftsramarna har således fått en fortsatt betydelse även efter det att riksdagen i december har fastställt statsbudgeten. Det medför enligt vår mening att utgiftsramarna bör omprövas när riksdagen fattar beslut om nya anslag på tilläggsbudget. Under den tid den nya budgetprocessen tillämpats har förslag till tilläggsbudget för löpande budgetår lagts fram bara i budgetpropositionen och vårpropositionen. Inget torde emellertid hindra vare sig regeringen eller riksdagsutskottet att när som helst under pågående riksmöte föra fram ett fristående tilläggsbudgetförslag. Detta kan också enligt gällande regler göras utan att det samtidigt görs en anpassning av utgiftsramarna.

När det gäller budgeten för *kommande* budgetår ansåg Riksdagsutredningen däremot att det behövdes en reglering. Rambeslutsmodellen utgår enligt utredningen från förutsättningen att regeringen vid ett tillfälle redovisar ett samlat budgetförslag. Fram till budgetårets början skall några särpropositioner med utbrutna budgetförslag inte få förekomma, inte heller någon kompletteringsproposition. Den ekonomiska utvecklingen kunde dock gå därhän att

regeringen för att kunna bemästra en uppkommen situation behöver komplettera sitt budgetförslag med särskilda åtgärder. Utredningen förutsatte att propositioner med sådana förslag skulle hänskjutas till finansutskottet och behandlas samlat av detta utskott. Om tiden så medger bör finansutskottet grunda sitt ställningstagande på yttranden från berörda utskott. Finansutskottet skulle också utan att ha inhämtat sådana yttranden kunna lägga fram förslag inom andra utskotts beredningsområde om förslagen hade ekonomisk-politiskt syfte. På Riksdagsutredningens förslag infördes i 3 kap. 2 § riksdagsordningen en bestämmelse med lydelsen: "Endast om regeringen finner synnerliga ekonomisk-politiska skäl föreligga får proposition angående statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret avlämnas efter budgetpropositionen".

Regleringen kring den nya budgetprocessen byggde på att ramarna för utgiftsområdena var att anse som tillfälliga. Det har jämförts med en byggnadsställning som behövs under arbetet med budgetpropositionen men som sedan raseras eftersom den inte behövs när statsbudgeten väl fastställts. Utgiftsramarna har dock i praktiken fått en annan och beständigare betydelse. Så har i regeringens förslag till tilläggsbudgetar genomgående föreslagits att ändringar i anslag och nya anslag förenas med godkännande av ändrade utgiftsramar, och riksdagen har i sina beslut följt denna ordning.

Också budgetlagens regler om att regeringen skall vidta åtgärder eller föreslå riksdagen åtgärder om utgiftstaket eller utgiftsramarna överskrids ger vid handen att ramarna för utgiftsområdena i praktiken inte längre är att se som ett tillfälligt arrangemang.

Införandet av utgiftstak har enligt vår bedömning kommit att ställa helt nya krav på att tillkommande utgifter och anslagsöverskridanden finansieras genom besparingar som är direkt inriktade på att minska andra utgifter. Görs inte det finns det risk för att utgiftstaket inte kan hållas eftersom en finansiering med höjda skatter och avgifter leder till att den s.k. budgeteringsmarginalen minskar i motsvarande mån. Genom att utgiftstaket kopplats ihop med utgiftsramarna har dessa fått fortsatt betydelse även efter det att riksdagen i december har fastställt statsbudgeten.

Enligt 4 kap. 5 § riksdagsordningen är det finansutskottet som skall bereda ärenden om ramar för utgiftsområden, och enligt 3 kap. 7 § riksdagsordningen får finansutskottet i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag även i ämne som hör till annat utskotts område. En permanentning av utgiftsramarna skulle medföra att ett beslut som påverkar utgiftsramarna skall förenas med ett beslut om ändrade utgiftsramar. En ordning som innebär att skilda utskott skall lägga fram förslag om anslagshöjning resp. ändrad utgiftsram till kammaren också när det gäller tilläggsbudget kan visserligen ifrågasättas som väl omständig. Så har när det gäller tilläggsbudgetar i regeringsförslag utarbetats en praxis i enlighet med Riksdagsutredningens uttalanden som innebär att förslaget hänvisas till finansutskottet som inhämtar yttrande från berört utskott.

Intresset av att inte inskränka utskottens möjligheter att ta egna initiativ talar dock enligt vår mening för att inte ändra den formella ordning med skilda beslut i fråga om utgiftsramar respektive anslag inom en utgiftsram som gäl-

ler enligt riksdagsordningens nuvarande bestämmelser. Ändring av utgiftsramar tillhör endast finansutskottets beredningsområde. Andra utskott bereder ärenden om i tilläggsbestämmelser angivna anslag. Om utgiftsramen permanentas förutsätter en höjning eller minskning av ett anslag – utan motsvarande ändring på ett annat anslag inom utgiftsområdet – att även ramen för utgiftsområdet ändras, vilket sker efter beredning i finansutskottet.

Permanent utgiftsramar förutsätter enligt vår mening en ändring i riksdagsordningen. I enlighet med Riksdagsutredningens utgångspunkt reglerar riksdagsordningen i dag endast beslut om utgiftsramar för närmast följande budgetår. Även om bestämmelsernas nuvarande ordalydelse ger utrymme för tolkningen att utgiftsramarna är att se som permanenta är förarbetena otvetydiga i sin avsikt att det bara är fråga om en tillfällig ordning för höstens budgetbeslut. En anpassning till den i praktiken gällande mer permanenta ordningen kräver därför att det införs en regel om att också tilläggsbudgetarna för löpande budgetår förenas med beslut om godkännande av ändrade utgiftsramar. Vi föreslår att detta kommer till uttryck i ett nytt sista stycke i 5 kap. 12 § riksdagsordningen, och i vissa smärre ändringar i det nuvarande sista stycket enligt följande.

”Riksdagen kan genom lag besluta att hänföra statsutgifter till utgiftsområdet.

Har riksdagen fattat beslut enligt första stycket, fastställer riksdagen för närmast följande budgetår genom ett särskilt beslut

dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå,

dels en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten.

Beslut om anslag eller andra utgifter i staten *för närmast följande budgetår* får icke fattas innan beslut fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs *därvid* för varje utgiftsområde genom ett särskilt beslut.

Beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas får icke fattas innan beslut om godkännande av ändrad utgiftsram fattats.”

Inhämtande av yttrande från finansutskottet

En permanentning av utgiftsramarna innebär att anslagshöjningar – utan motsvarande anslagsminskningar inom utgiftsområdet – inte kan beslutas utan att utgiftsramarna höjts. Normalt sett bör ärenden som gäller ändring av utgiftsram hänskjutas till finansutskottet för beredning. Frågan om ändring av utgiftsram skulle emellertid i undantagsfall tänkas kunna komma upp även i andra utskott, med anledning av följdmotion eller genom utskottsinitiativ.

Mot bakgrund av att finansutskottet enligt 4 kap. 5 § riksdagsordningen skall bereda ärenden om utgiftsramar kan det enligt vår mening förutsättas att fackutskottet aktualiserar frågan hos finansutskottet, antingen genom att frågan överlämnas till finansutskottet eller ett yttrande från finansutskottet inhämtas. Vi förutsätter att fackutskottet följer finansutskottets synpunkter när

det gäller förändring av utgiftsram. Vi är i nuläget därför inte beredda att föreslå lagändringar för att säkerställa att yttranden från finansutskottet inhämtas i vederbörlig ordning.

Förteckning över anslagsämnen inom utgiftsområdena

I konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU21 finns i bilaga 1 ett förslag till indelning av budgeten i utgiftsområden. I bilagan finns en förteckning över verksamheter, bidrag och myndigheter m.m. fördelade på utgiftsområden. Två hemställanspunkter i betänkandet, som godtogs av riksdagen, gällde godkännande av förteckningen. Lagreglerat är dock bara vilka utgiftsområden som skall finnas och hur de skall benämnas (5.12.1 riksdagsordningen).

Riksdagsutredningen framhöll att huvudprincipen borde vara att utgiftsområdena skall svara mot ändamål och politiska syften som finns bakom anslagsförslagen. Indelningen borde tillfredsställa krav på politisk relevans, statsfinansiellt lämpliga avgränsningar, möjlighet att göra meningsfulla prioriteringar och att följa upp resultaten. Utgiftsområdena borde enligt utredningen ha en över tiden önskvärd fasthet som ändå kan förenas med flexibilitet och situationsanpassning. Områdena borde vara en naturlig grund för regeringens och riksdagens organisation av budgetarbetet (försl. 1993/94:TK3 s. 11). Fråga har då uppkommit om i vilken ordning ändringar i förteckningen av utgiftsområden skall genomföras.

Riksdagsutredningen tog i två av sina förslag upp frågan om ändring av indelningen i utgiftsområden. I del 2 (försl. 1993/94:TK2, s. 16) framhölls att den utgiftsområdesindelning som riksdagen använder sig av i sina huvuddrag kan väntas bli tämligen beständig när den väl fastställts eftersom den knyter an till utskottens ansvarsområden enligt tilläggsbestämmelserna till riksdagsordningen. Från ett år till ett annat kan dock smärre justeringar behöva göras, t.ex. i fråga om vilket utgiftsområde ett enskilt anslag skall höra till. Beslut om sådana justeringar av områdesindelningen borde fattas av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet sent på våren, och den nya indelningen i utgiftsområden kan därefter ligga till grund för den redovisning som regeringen skall lämna i sitt kommande budgetförslag.

I slutbetänkandet (försl. 1993/94:TK3, s. 38) framhöll Riksdagsutredningen att hur utgiftsområdena mer i detalj borde byggas upp och de enskilda anslagen slutligen ställas samman till grupper av anslag avgörs bl.a. av hur strikt lagen utformas. Vid utformningen och vid löpande förändringar av denna bör samförstånd med regeringen eftersträvas. Ändringar i lagen kan på sedvanligt sätt ske på regeringens begäran eller på riksdagens initiativ. Lagen bör lämna visst tolkningsutrymme varvid det får ankomma på regeringen att bestämma vart ett visst anslag skall föras eller hur nya anslag eller sammanläggning av anslag skall redovisas. Regeringen kan då vägledas av riksdagens bakgrundsmotiv till (de årliga) besluten om indelningen i utgiftsområden.

Mot bakgrund av den osäkerhet som tycks finnas om vad som egentligen gäller för ändringar i fråga om indelning i utgiftsområden anser vi att det finns skäl att reglera frågan i riksdagsordningen. En lämplig ordning är att

regeringen i vårpropositionen lämnar förslag till ändringar i indelningen och att ändringarna fastställs av riksdagen. De ändringar vi då avser är de som behövs för att utgiftsområdesindelningen skall vara förenlig dels med riksdagsordningen, dels med riksdagsbeslutet om ämnesförteckning. Samma skäl som gäller för regeringens förslag gör sig enligt vår mening gällande också i fråga om motioner. Alla förslag om utgiftsändringar som kräver ändringar i riksdagsordningen eller i den förteckning i KU-betänkandet som riksdagen ställt sig bakom med de ändringar som redan genomförts bör således beslutas under våren. Det ter sig enligt vår mening knappast rimligt att ha en ordning som innebär att hela ämnesförteckningen bifogas propositionen eller utskotts-betänkandet varje år. Det borde vara tillräckligt att bara ändringarna redovisas. Det kan vara lämpligt att med några års mellanrum – beroende på antalet ändringar – som bilaga till propositionen eller betänkandet foga en fullständig förteckning. Vi föreslår att det införs en reglering genom ett nytt sista stycke i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 5.12.1 enligt följande.

Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som skall innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut om den ekonomiska vårpropositionen.

10. Referensgruppens lagförslag

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹⁶

dels att nuvarande 9 kap. 11–13 §§ skall betecknas 9 kap. 12–14 §§,

dels att den nya 9 kap. 11 § skall ha följande lydelse.

9 kap.

11 §

Ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om regleringen av statsbudgeten finns i riksdagsordningen och särskild lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹⁶ Lagen omtryckt 1998:1437

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹⁷ att 5 kap. 12 § och tilläggsbestämmelserna 3.2.1 och 5.12.1 skall ha följande lydelse.

3.2.1

Budgetpropositionen skall avlämnas senast den 20 september. Under år då riksdagsval hålles i september, skall budgetpropositionen avlämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande.

Om hinder möter till följd av regeringsskifte att iakttaga vad som föreskrivits i första stycket, skall budgetpropositionen avlämnas inom tio dagar efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november.

Om regeringen anser att propositionen Regeringen skall årligen senast den med förslag till riktlinjer för den fram- 15 april avlämna proposition med tida ekonomiska politiken och anslag förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken för löpande budgetår (ekonomisk vårproposition) bör behandlas under pågående riksmöte skall propositionen, om hinder inte möter, avlämnas senast den 15 april.

5 kap.

12 §

Riksdagen kan genom lag besluta att hänföra statsutgifter till utgiftsområden.

Har riksdagen fattat beslut enligt första stycket, fastställer riksdagen för närmast följande budgetår genom ett särskilt beslut

dels för varje utgiftsområde en utgiftsram, som anger det belopp till vilket summan av de till utgiftsområdet hörande utgifterna högst får uppgå,

dels en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten.

¹⁷ Lagen omtryckt 1998:1450

Beslut om anslag eller andra utgifter i staten får icke fattas innan beslut fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett särskilt beslut.

Beslut om anslag eller andra utgifter i staten *för närmast följande budgetår* får icke fattas innan beslut fattats enligt andra stycket. Anslag eller andra utgifter i staten fastställs för varje utgiftsområde genom ett särskilt beslut.

Beslut om anslag för löpande budgetår som innebär att en utgiftsram påverkas får icke fattas innan beslut om godkännande av ändrad utgiftsram fattats.

5.12.1

Statsutgifterna skall hänföras till följande utgiftsområden:

1. Rikets styrelse, 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3. Skatteförvaltning och uppbörd, 4. Rättsväsendet, 5. Utrikesförvaltning och internationell samverkan, 6. Totalförsvaret, 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, trosamfund och fritid, 18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande, 19. Regional utjämning och 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. Statskuldräntor m.m. och 27. Avgiften till Europeiska gemenskaperna.

Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som skall innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut om den ekonomiska vårpropositionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Bilaga 1: Översikt över anslagsberedningen

Fackutskotten har föreslagit och riksdagen har beslutat ändringar i den av regeringen föreslagna anslagsfördelningen i följande fall:

Budgetåret 1997

ANSLAGSFÖRÄNDRINGAR I FÖRHÅLLANDE TILL REGERINGENS FÖRSLAG

Belopp i tusental kronor

Bet. nr	Utgiftsområde Anslag	Av regeringen föreslaget belopp	Av riksdagen beslutat belopp	Förändring
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp				
SfU1 B 1	Riksförsäkringsverket (ram)	726 634	693 634	- 33 000
SfU1 B 2	Allmänna försäkringskassor (ram)	4 379 578	4 412 578	+ 33 000
Summa				0
13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet				
AU7 A 1	Bidrag till arbetslöshetsersättning (ram)	33 164 334	34 088 334	+ 924 000
Summa				+ 924 000
14 Arbetsmarknad och arbetsliv				
AU1 A 2	Arbetsmarknadspolitiska åtgärder (ram)	25 456 727	25 612 727	+ 156 000
AU1 B 5	Bidrag till Samhall AB (ram)	4 349 419	4 424 419	+ 75 000
Summa				+ 231 000
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid				
KrU1 A 2	Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete (ram)	131 288	126 788	- 4 500
KrU1 B 2	Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner (obet)	659 843	663 843	+ 4 000
KrU1 H 4	Bidrag till vissa museer (obet)	37 951	38 451	+ 500
Summa				0
Summa anslagsförändringar				+1 155

Budgetåret 1998**ANSLAGSFÖRÄNDRINGAR I FÖRHÅLLANDE TILL
REGERINGENS FÖRSLAG**

Belopp i 1 000-tal kronor

Bet. nr	Utgiftsområde Anslag	Av regeringen föreslaget belopp	Av riksdagen beslutat belopp	Förändring
6 Totalförsvaret				
FöU1	A 1 Försvarsmakten (ram)	36 707 400	36 757 400	+ 50 000
FöU1	B 3 Funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst (ram)	1 232 554	1 182 554	- 50 000
Summa				0
8 Invandrare och flyktingar				
SfU2	B 1 Integrationsmyndigheten (ram)	45 376	40 487	- 4 889
SfU2	B 2 Särskilda insatser i utsatta bostadsområden (ram)	200 000	189 763	- 10 237
SfU2	B 3 Integrationsåtgärder (ram)	57 860	68 097	+ 10 237
SfU2	B 6 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (nytt anslag) (ram)		4 889	+ 4 889
Summa				0
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg				
SoU1	B 2 Statsbidrag till vårdtjänst m.m. (ram)	189 000	186 000	- 3 000
SoU1	B 3 Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder (obet)	75 394	78 394	+ 3 000
Summa				0
15 Studiestöd				
UbU2	A 2 Studiemedel m.m. (ram)	9 904 570	9 930 570	+ 26 000
UbU2	A 7 Särskilt vuxenstudiestöd till studerande vid vissa naturvetenskapliga och tekniska utbildningar (ram)	517 371	491 371	- 26 000
Summa				0
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid				
KrU1	A 2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete (ram)	130 075	125 075	- 5 000

Bet.nr	Utgiftsområde Anslag	Av regering- en föreslaget belopp	Av riksdagen beslutat belopp	Förändring
KrU1	A 5 Försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel (obet)	67 702	68 713	+ 1 011
KrU1	B 2 Bidrag till regional musikverksamhet samt regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner (obet)	602 427	604 512	+ 2 085
KrU1	B 3 Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål (ram)	94 894	96 894	+ 2 000
KrU1	H 3 Bidrag till regionala museer (obet)	104 595	104 499	- 96
Summa				0
Summa anslagsförändringar				0

Budgetåret 1999

ANSLAGSFÖRÄNDRINGAR I FÖRHÅLLANDE TILL REGERINGENS FÖRSLAG

Belopp i tusental kronor

Bet. nr	Utgiftsområde Anslag	Av regering- en föreslage- belopp	Av riksdagen beslutat belopp	Förändring
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg				
SoU1	A 3 Bidrag till hälso- och sjukvård (ram)	985 626	986 626	+ 1 000
SoU1	D 1 Socialvetenskapliga forskningsrådet: Forskning (ram)	105 580	104 580	-1 000
Summa				0
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid				
KrU1	L 1 Bidrag till folkbildningen (obet)	2 508 405	2 498 405	- 10 000
KrU1	N 1 Stöd till idrotten (ram)	475 240	470 240	- 5 000
KrU1	Bidrag till allmänna samlingslokaler (ram)	-	15 000	+ 15 000
Summa				0
Summa anslagsförändringar				0

Budgetåret 2000

Riksdagen gjorde inga förändringar i regeringens förslag till anslag.

BILAGA 5

Riksdagens arbete med uppföljning och
utvärdering

Slutrapport från Riksdagskommitténs referensgrupp
för uppföljning, utvärdering och revision

Till Riksdagskommittén

Den 2 december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att se över och utvärdera vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer. En av dessa frågor gällde riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision. I januari 1999 utsåg kommittén en referensgrupp för detta arbete.

Till ordförande för referensgruppen tillkallades Fredrik Reinfeldt (m). Till ledamöter utsågs Ingemar Josefsson (s), Maggi Mikaelsson (v), Stefan Attefall (kd), Rigmor Stenmark (c), Kenth Skårvik (fp) och Helena Hillar Rosenqvist (mp). Siv Holma (v) ersatte Maggi Mikaelsson fr.o.m. februari 1999.

Referensgruppen har biträttats av en expertgrupp med riksdagsdirektör Anders Forsberg som ordförande. Ledamöter i expertgruppen har varit fil. dr. Shirin Ahlbäck (Uppsala universitet), kanslichef Åke Dahlberg (Riksdagens revisorer), kanslichef Anders Engdahl (trafikutskottet), bitr. kammarsekreterare Lisbet Hansing Engström, föredragande Hans Hegeland (finansutskottet), departementsråd Cristina Karlstam (Finansdepartementet), föredragande Jörgen Nilsson (finansutskottet), föredragande Ingrid Skogö (socialutskottet) och biträdande kanslichef Bertil Wennberg (konstitutionsutskottet). Sekreterare i referens- och expertgruppen har varit föredragande Jörgen We-din och utredare Peter Strand har varit biträdande sekreterare. Cristina Karlstam har ej deltagit i arbetet med revisionen under riksdagen. Samråd har skett med Riksdagskommitténs referensgrupper för budget-processen respektive EU-frågor.

I denna rapport redovisar referensgruppen sitt arbete och sina slutsatser beträffande riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering.

I januari 2000 överlämnade referensgruppen en arbetsrapport till kommittén – Revisionen under riksdagen – som ett beredningsunderlag utan några ställningstaganden.

Referensgruppen får härmed överlämna sin slutrapport om uppföljning och utvärdering i riksdagen. Ett särskilt yttrande har avgivits av Ingemar Josefsson och återfinns sist i rapporten.

Stockholm den 15 juni 2000

Fredrik Reinfeldt, ordf.

Ingemar Josefsson

Siv Holma

Stefan Attefall

Rigmor Stenmark

Kenth Skårvik

Helena Hillar Rosenqvist

1. Inledning

1.1 Bakgrund

”Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.”

Så lyder 4 § i regeringsformens (RF) första kapitel om statskicketets grunder. I denna portalparagraf anges riksdagens huvudfunktioner. De är

- *normgivningsmakten* (RF 8 kap.), dvs. befogenheten att besluta om föreskrifter (rättsregler),
- *finansmakten* (RF 9 kap.), dvs. rätten att dels bestämma om inkomster till staten (beskattning), dels förfoga över statens tillgångar vilket främst sker genom beslut om utgifter för olika ändamål (budgetreglering),
- *kontrollmakten* (RF 12 kap.), dvs. dels riksdagens möjligheter att utkräva parlamentariskt ansvar av regeringen (misstroendeförklaring), dels metoder för att granska om och hur de beslut som riksdagen fattat blir verkställda.

I ett statskick som står på parlamentarismens grund är det naturligt att riksdagen har som en huvuduppgift att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik. I allmän mening utgör hela riksdagsarbetet ett slags kontroll, en granskning av lagförslag, budgetförslag osv. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kan sålunda anses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse.

Utvecklingen mot mer ramlagstiftning, mer lagstiftning baserad på EU-beslut och internationella överenskommelser och mindre detaljeringsgrad i budgetfrågor, medför att riksdagens uppgift att granska rikets styrelse och förvaltning blir allt viktigare. Till detta kommer att de förändrade styrformer i staten i sig i högre grad än tidigare ställer fokus på resultatredovisning och uppföljning av den statliga verksamheten. En förskjutning av tyngdpunkten även i riksdagsarbetet mot mer uppföljning och utvärdering är därför ett naturligt steg i utvecklingen.

I den svenska budgetlagen sägs inledningsvis att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Denna bestämmelse utgör grund för bestämmelser i lagen om bl.a. mål- och resultatstyrning, redovisning och revision. I lagen föreskrivs att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Med denna bestämmelse om resultatredovisning stärks riksdagens möjlighet att följa och värdera resultaten i de verksamheter som den beslutat om. Men detta skall inte bara fullgöras inom ramen för finansmakten, utan också inom såväl normgivningsmakten som kontrollmakten.

Under den senaste tioårsperioden har ett omfattande förvaltningspolitiskt förnyelsearbete genomförts i staten. Inriktningen har bl.a. varit att förbättra kvaliteten på resultatinformationen om måloppfyllelsen i den statliga verksamheten med hjälp av kraftigt utbyggda uppföljnings- och utvärderingsinsatser som metodologiskt stöd. Detta arbete har också pågått i riksdagen.

År 1993 föreslog Riksdagsutredningen¹⁸ att riksdagens utskott själva borde följa upp och utvärdera resultat i verksamheter inom respektive utskotts beredningsområde. Utredningen konstaterade att riksdagen är ett rent beslutsorgan i princip utan egna verkställande uppgifter. Detta innebär, menade utredningen, att särskilda krav från riksdagens sida bör ställas på beslutsunderlaget genom en fortlöpande uppföljning av de olika beslut som riksdagen fattar och som skall verkställas av underlydande organ.

Talmanskonferensen överlämnade förslaget i denna del för riksdagens bedömning och beslut (förs. 1993/94:TK1). Konstitutionsutskottet ställde sig i princip bakom utredningens förslag rörande riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision, liksom utredningens synpunkt att de förändringar som följde av utredningens förslag senare borde följas upp och utvärderas (bet. 1993/94:KU18).

I enlighet med Riksdagsutredningens förslag inrättades som stöd för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten i riksdagen en särskild tjänstemannagrupp, den s.k. Utvärderingsgruppen, för att samordna och stimulera utvecklingen av utskottens arbete på området. Dessutom ställdes fr.o.m. budgetåret 1993/94 ekonomiska resurser till utskottens förfogande för upphandling av externa konsult- och experttjänster m.m.

Utvärderingsgruppen har lämnat årliga rapporter till talmanskonferensen. I en lägesrapport i oktober 1997 konstaterade gruppen att verksamheten med uppföljning och utvärdering generellt sett ännu inte fått det genomslag som Riksdagsutredningen förutsatte även om inte obetydliga insatser hade gjorts. Det fanns också stora variationer i hur utskotten arbetar med dessa frågor såväl beträffande omfattning som inriktning, hette det.

I behandlingen av dels talmanskonferensens förslag (förs. 1997/98:TK1) om riksdagens arbetsformer, dels Riksdagens revisorers förslag (1997/98:RR7) om resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet våren 1998 anförde konstitutionsutskottet (bet. 1997/98:KU27, s. 30) att en mera allmän utvärdering av budgetprocessen nu borde komma till stånd. I en sådan utvärdering borde ingå att bl.a. att överväga formerna för regeringens återrapportering av resultatinformation till riksdagen.

1.2 Utredningsuppdraget

I december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning med uppdrag att se över och utvärdera vissa frågor som rör riksdagens arbetsformer. En av dessa frågor gällde riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision. I direktiven i denna del

¹⁸ Reformera riksdagsarbetet, juni 1993, kap. 7

sågs bl.a. att riksdagen i stor enighet uttalat att uppföljning och utvärdering är en viktig uppgift för utskotten. Trots de aktningvärda insatser som hittills gjorts kan det konstateras att denna nya inriktning ännu inte fått ordentligt genomslag, sågs det i direktiven. En utvärdering och översyn av utskottens verksamhet beträffande uppföljning och utvärdering bör därför komma till stånd. Talmanskonferensen formulerar följande uppgifter för Riksdagskommittén:

Riksdagskommittén skall kartlägga och analysera riksdagens nuvarande former och resurser för uppföljning, utvärdering och kontroll. I denna del ingår att analysera sambandet mellan detta arbete, ärendehantering och budgetprocessen.

Kommittén skall kartlägga och utvärdera utskottens hittillsvarande arbete med uppföljning och utvärdering. I detta uppdrag ingår även att utvärdera utskottens samarbete med Riksdagens revisorer och Riksdagens utredningstjänst samt hur de särskilda resurser utnyttjats som avsatts till utskotten och revisorerna för utskottens arbete.

Vidare skall kommittén finna metoder för att utveckla utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och utifrån gjorda analyser överväga behovet av förändringar i riksdagens och utskottens arbetsformer i syfte att stärka riksdagens uppföljning och kontroll av beslut och granskning av regering och förvaltning.

Kommittén skall även kartlägga och analysera riksdagens former och resurser för ekonomisk kontroll och gränsdragningen i detta avseende mellan konstitutionsutskottets granskningsverksamhet och verksamheten vid Riksdagens revisorer. Kommittén skall därvid också se på riksdagens roll i relation till motsvarande kontrollfunktioner på regeringssidan och överväga vilka principer som bör vara vägledande för organisationen av en revisionsverksamhet under riksdagen. Kommittén skall överväga behovet av förändringar i riksdagens organisation, arbetsformer och resurser avsedda för revisionsverksamhet, särskilt effektivitetsrevision.

Kommittén bör också förutsättningslöst kunna pröva andra frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt.

1.3 Frågeställningar

Med ledning av direktiven kan nedanstående frågeställningar för utredningsarbetet formuleras:

- 1) Varför skall riksdagen följa upp och utvärdera fattade beslut?
- 2) Hur har det hittillsvarande arbetet i riksdagen med uppföljning och utvärdering bedrivits?
- 3) Hur har uppföljnings- och utvärderingsverksamheten kommit till uttryck i riksdagens beslutsfattande?
- 4) Vilka är förutsättningarna för utskotten att arbeta med uppföljning och utvärdering?

- 5) Vilka synpunkter finns det i riksdagen på uppföljning och utvärdering?
- 6) Vilka åtgärder bör vidtas för att stärka riksdagens förmåga att följa upp och utvärdera fattade beslut?

1.4 Disposition av rapporten

I kapitel 2 diskuteras de principiella utgångspunkterna för varför riksdagen skall följa upp och utvärdera beslut. I kapitel 3 finns en genomgång av de beslut som riksdagen har fattat under den senaste tioårsperioden som rör uppföljning och utvärdering. I kapitel 4–6 kartläggs riksdagens resurser för uppföljnings- och utvärderingsarbete, vilka typer av betänkanden och ämnesområden som utskottens produktion täcker och vad och hur riksdagen har följt upp och utvärderat. I kapitel 7 redovisas de synpunkter som framkommit i intervjuer med utskottens och partiernas kanslichefer samt i en enkät till och intervjuer med ett antal riksdagsledamöter. Slutligen redovisar referensgruppen sina slutsatser och förslag i kapitel 8.

2. Principiella utgångspunkter

Sammanfattning och vissa iakttagelser:

- *Mål- och resultatstyrning är en styrmetod – bland flera förekommande styrmetoder*
- *Revision är en kontrollmetod som bygger på bl.a. regler om god revisionsred och oberoende från den granskade verksamheten.*
- *Uppföljning och utvärdering är utredningsmetoder som används i såväl mål- och resultatstyrning som i revision.*
- *En distinktion görs mellan förvaltningspolitik och substantiell politik. Förvaltningspolitik är åtgärder riktade mot den offentliga förvaltningens organisation och arbetssätt. Substantiell politik handlar om olika sakområden som miljö, energi, forskning m.m.*
- *En distinktion görs mellan styrning och styrmedel. Styrning av förvaltning i form av målstyrning, regelstyrning, decentralisering och styrning i form av styrmedel som skall verka i den substantiella politiken.*
- *Styrmedel kan indelas i administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel.*
- *Olika mål existerar som samtidigt skall uppnås både inom förvaltningspolitiken och den substantiella politiken. Uppfyllelsen av samtliga mål – oavsett om de finns inom förvaltningspolitik, eller substantiell politik – låter sig bedömas med hjälp av utredningsmetoderna uppföljning och utvärdering.*
- *Olika styrmetoder tillämpas samtidigt för att nå de uppsatta målen inom förvaltningspolitiken och den substantiella politiken.*
- *Inom mål- och resultatstyrningen har intresset – åtminstone intill de senaste åren – varit mer fokuserat på myndigheternas produktivitet, handläggningstider, servicenivåer etc. än på effekterna av den lagstiftning som myndigheterna är satta att implementera. Vad som bör analyseras är om detta är en del av förklaringen till den nya styrmodellens bristande förankring i riksdagen.*
- *Vid sidan av mål- och resultatstyrning tillämpas en rad andra styrmetoder i leden mellan målformulering och resultat; i själva verket har vi att göra med en blandning av olika styrtekniker.*
- *Sammanblandningen av en förvaltningspolitik som det ankommer på regeringen att utforma och den substantiella politiken som i hög grad har sitt ursprung i riksdagens normgivnings- och finansmakter har lett till oklarheter om den roll som riksdagen skall spela – både externt och internt.*

2.1 Kontrollmakten och finansmakten i regeringsformen

2.1.1 Kontrollmakten

I den klassiska maktindelningen mellan de lagstiftande, verkställande och dömande makterna aktualiseras det konstitutionella begreppet kontrollmakten. Förebilden i detta hänseende är Montesquieus uttalade maktdelningsprincip. I parlamentariskt styrda stater är dock kontrollmakten ofta knappast mer än ett begrepp i den konstitutionella litteraturen, skriver Fredrik Sterzel i en artikel om kontrollmakten i 1974 års svenska författning.¹⁹ Ändå, skriver han, finns det anledning att hysa ett särskilt intresse för den svenska regeringsformen (RF) från år 1974. Anledningen är att Sverige som ett demokratiskt land, under lugna och normala förhållanden, infört en ny författning med en övergång från maktindelning till parlamentarism som kärnpunkt. Eftersom RF innehåller ett särskilt kapitel (RF 12) om kontrollmakten kan man få föreställningen att detta var en central punkt i det tjugoåriga författningsarbetet. Men skenet bedrar, lyder budskapet. Faktum är att någon närmare diskussion av kontrollmaktens ställning i det nya systemet inte förekommer i förarbetena.²⁰ Författningsutredningen – som gjorde de djupaste övervägandena – redovisade inte några större perspektiv eller djupare tankar om detta begrepp. Motiven bakom bestämmelserna i detta kapitel i RF är, skriver Sterzel, påtagligt torftiga. I de korta motiven uttalades att riksdagen har ”en särskild, alltmera väsentlig kontrollfunktion” i förhållande till rikets styrelse och förvaltning. Kontrollfunktionen bör, anförde författningsutredningen, utövas enligt bestämda, i grundlagen fastlagda, former.²¹ Statsråden skulle sålunda enligt förslaget vara föremål för politisk kontroll från riksdagens sida genom möjlighet till misstroendeförklaring och genom rätt för riksdagsledamöterna att framställa interpellationer och frågor samt för administrativ och juridisk kontroll genom konstitutionsutskottets granskningsverksamhet. Andra myndigheter än regeringen är, enligt vad som vidare anfördes av Författningsutredningen, från medborgerlig rättssäkerhetssynpunkt föremål för tillsyn genom riksdagens ombudsmän, och deras ekonomiska förvaltning granskas av Riksdagens revisorer.²²

Enligt Sterzel var det först i grundlagspropositionen (prop. 1973:90, s. 414 f.) som uttalanden av mer allmän innebörd om kontrollmakten förekom. Det är inte fråga om någon djupgående analys, skriver Sterzel, men specialmotiveringen till 12 kap. RF inleds i alla fall med åtta meningar som introducerar

¹⁹ Fredrik Sterzel: Kontrollmakten i 1974 års svenska författning i *Svensk Juristtidning* 1988, s. 676 ff.

²⁰ *ibid.* s. 677. Med förarbetena avses främst Författningsutredningen (1954–1963) och Grundlagsberedningen (1966–1972)

²¹ *ibid.* s. 680–681

²² SOU 1963:17, s. 154 f.

ämnet. I ett statskick som står på parlamentarismens grund är det naturligt att riksdagen har som en huvuduppgift att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik, anfördes det i propositionen. På riksdagen bör också ankomma att övervaka regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet. Vidare anfördes i propositionen att det ligger i riksdagens intresse att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har getts i lagar och andra beslut. En insyn på olika förvaltningsområden kan också ge riksdagen underlag för nya beslut. Ett visst moment av kontroll i dessa syften kan sägas ligga i riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kan sålunda anses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse.²³

Regeringsformen (RF) reglerar kontrollfunktionerna i fem författningsinstitut och i vissa ansvarsregler. De fem författningsinstitutionerna – *konstitutionsutskottets granskning, misstroendeförklaring, interpellationer och frågor, riksdagens revisorer och riksdagens ombudsmän* – konstituerar tillsammans vad som i en trängre mening och definitionsmässigt brukar kallas kontrollmakten. Bestämmelserna finns samlade under ett särskilt kapitel – det tolfte – i regeringsformen. Fredrik Sterzel konstaterar att i grundlagsarbetet behandlades främst bestämmelserna om konstitutionsutskottet och misstroendeförklaring samt om det juridiska ansvaret för statsråd, justitieråd och regeringsråd. Motiven bakom bestämmelserna om Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer berördes nästan inte alls i beredningen. Dessa bestämmelser kom därmed att i huvudsak överföras till den nya RF ”utan särskilda önskemål om att påverka utvecklingen genom den nya regeringsformen”.²⁴ Innebörden i att spörsmålen om JO och Riksdagens revisorer knappast alls berördes i grundlagsarbetet skall behandlas närmare nedan.

På grundval av denna allmänna beskrivning av riksdagens kontroll av regering och förvaltning kan sägas att riksdagen – eller myndigheter under riksdagen – utövar en *politisk/parlamentarisk kontroll*, en *konstitutionell kontroll* av regeringen och dess kansli, en *juridisk kontroll* av den offentliga verksamheten och en *revisionell kontroll* av den offentliga verksamheten. En av förutsättningarna för att garantera öppenhet och skärpa i detta kontrollsystem är också förekomsten av ett vidare kontrollsystem, nämligen de författningar som tillförsäkrar landets medborgare en långtgående och grundlagskyddad åsikts-, yttrande- och tryckfrihet. Ett viktigt inslag i detta vidare kontrollsystem är offentlighetsprincipen som är en del av Tryckfrihetsförordningen (TF). Kärnan i offentlighetsprincipen är att den ger allmänheten en omfattande rätt att ta del av allmänna handlingar. Bl.a. bidrar denna princip till insyn i förvaltningsarbetet genom att medborgarna ges möjlighet att löpande följa myndigheternas verksamhet.²⁵ Den svenska offentlighetsprincipen är i ett internationellt perspektiv unik.

²³ Sterzel a.a. s. 682

²⁴ *ibid.* s. 682

²⁵ Riksrevisionsverkets roll & uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv (RRV 1998:63), s. 43–55.

De olika kontrollfunktioner som på detta sätt är reglerade i RF har alltså i praktiken ofta få beröringspunkter, men i vissa avseenden har gränsdragningsproblem aktualiserats. I första hand har detta gällt vissa gränsytor mellan den konstitutionella kontrollen och den revisionella kontrollen, dvs. avskiljandet av ansvarsområdet mellan å den ena sidan KU:s granskning av beredningen av ärenden i Regeringskansliet ("regeringens administrativa praxis") och å den andra sidan Riksdagens revisorers granskningar av regeringens styrning av förvaltningen och Regeringskansliets årsredovisning. Men även förhållandet mellan revisionen och riksdagens ordinarie utskottsarbete har från tid till annan uppmärksamats som en slags revirstrid. Inom den revisionella kontrollen tillkommer dessutom en tredje konfliktyta, den mellan Riksdagens revisorer och regeringens revisionsorgan.

2.1.2 Finansmakten

Beteckningen finansmakten avser rätten att bestämma hur statens inkomster skall beräknas och att förfoga över statens tillgångar. Sistnämnda funktion utövas främst genom beslut om utgifter. Väsentliga delar av finansmakten – främst budgetregleringsprocessen – låg utanför normgivningen, dvs. reglerades inte i lag eller annan författning, fram till år 1997 då lagen (1996:1059) om statsbudgeten trädde i kraft.²⁶ Budgetregleringsprocessen innefattar dels en beräkning av inkomsternas storlek, dels ett fastställande av utgifter för angivna ändamål. Skyldigheten att betala skatt och att erlägga avgifter till staten samt vissa sociala förmåner omfattas däremot av normgivningen. Dessa skyldigheter har formellt frigjorts från den årliga budgetregleringen. Även om besluten om skatter och andra lagar är frikopplade från budgetregleringen, finns dock ett nära samband dem emellan. Detta samband markeras i regeringsformen genom att den inledande bestämmelsen i kapitlet Finansmakten (RF 9:1) hänvisar till RF 8 kap. Lagar och andra föreskrifter.

Det viktigaste ledet i förfogandet över statens egendom utgör avhändandet av penningmedel. Detta avhändande styrs främst genom att riksdagen anvisar anslag. Anslagsbesluten anses vanligen ha karaktär av bemyndiganden och innebär att medel ställs till regeringens förfogande för de angivna ändamålen. I RF 9:2 anges att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Med medel avses penningmedel och andra likvida tillgångar samt fordringar av kortfristig natur. Riksdagen fattar dock inte beslut om utgifter utan denna verkställande uppgift tillkommer i första hand regeringen. Varje utgiftsbeslut av regeringen eller annan myndighet måste dock grundas på ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som kan ha ställts upp i riksdagsbeslutet. Regeringen kan, när den ställer medel till en myndighets förfogande, ge ytterligare föreskrifter för användningen, förutsatt att föreskrifterna inte strider mot innehållet i riksdagens beslut. Det är genom regleringsbrev som regeringen ställer anslagen till förfogande för underordnade myndigheter.

²⁶ Se kapitel 3 i denna rapport där lagen beskrivs närmare.

I RF 9:2 anges vidare att riksdagen bestämmer om användningen av statsmedel för skilda behov genom budgetreglering enligt RF 9:3–5. Budgetreglering innebär att det upprättas en plan i vilken det bestäms till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och vilka anslag som skall anvisas till angivna ändamål.

Enligt RF 9:6 avger regeringen förslag till statsbudget till riksdagen. Kompletterande bestämmelser om budgetpropositionen, bl.a. när den skall avlämnas och vad den skall innehålla, finns i riksdagsordningen.

Riksdagen har enligt RF 9:7 möjlighet att i samband med budgetregleringen eller annars besluta om riktlinjer för viss statsverksamhet för en längre tid än anslagen till verksamheten avser. Dessa s.k. princip- eller organisationsbeslut används vid bl.a. beslut om inriktningen av reformer och för ekonomiska planeringsramar för den statliga verksamheten. Även om sådana beslut i och för sig inte är bindande, kan de få stor betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet.²⁷

2.2 Styrning och kontroll i staten

I detta avsnitt skall en diskussion föras om olika former för hur staten styr och kontrollerar sin verksamhet och hur dessa förhåller sig till uppföljnings- och utvärderingsverksamheten inom riksdagen. En annan fråga gäller förhållandet mellan formerna för styrning och kontroll och de konstitutionella befogenheter som det tillkommer riksdagen att utöva, dvs. finansmakten, kontrollmakten och lagstiftningsmakten.

Inledningsvis skall ett antal centrala begrepp definieras och vissa distinktioner aktualiseras som bör uppmärksammas i styrnings- och kontrollsammanhang. Denna begreppsutredning skall tjäna som vägledning in i de empiriska delarna av rapporten och vara ett underlag för att bedöma styrnings- och uppföljningsfrågornas förankring i riksdagen.

2.2.1 Vissa distinktioner och definitioner

Olof Petersson har ägnat begreppen styrning och kontroll uppmärksamhet i boken *Statsbyggnad*. Där påpekas att med ”kontroll avses ofta att behärska en apparat eller ett skeende. Engelskans *control* har vanligen denna betydelse. Kontroll blir därmed mer eller mindre synonymt med maktutövning. Styrning är en alternativ term för kontroll i detta avseende.” Men, fortsätter han, ”kontroll kan emellertid också betyda en undersökning för att fastställa om allt är i sin ordning och följer föreskrivna regler. Ordet kontroll härstammar från franskans *côntrole* och har två led, *contre* (emot) och *rôle* (roll, rulla). Genom ett system med dubbel bokföring, en parallell förteckning, en motsatt rulla, kunde man verifiera att räkenskaperna var korrekt förda. En synonym för detta kontrollbegrepp är granskning.”²⁸

²⁷ SOU 1996:14 Budgetlag, s. 37–41

²⁸ Olof Petersson (1998) *Statsbyggnad*, SNS förlag, s. 26

Han understryker att styrning och granskning är två skilda saker. I bästa fall ”förmår medborgarna och deras valda representanter både att styra och att granska den offentliga förvaltningen så att resultaten blir de avsedda. Rent principiellt kan även det rakt motsatta inträffa. Svag styrningsförmåga och svag granskning innebär att uppdragsgivarna svävar i ovisshet om huruvida de fattade besluten har lett till några praktiska konsekvenser. De två fenomenen behöver heller inte sammanfalla. Stark styrningsmakt kombinerad med svag granskningsmakt kan leda till såväl stora framgångar som riskabla bakslag; möjligheterna att övervaka och ingripa korrigerande är begränsade. Motsatsen, svag styrningsmakt och stark granskningsmakt, är droppen som urholkar stenen.”²⁹

En första distinktion som måste iaktas är således den mellan att styra och att utöva kontroll. Metoden, eller snarare metoderna, för att styra skall alltså skiljas från metoderna för att utöva kontroll.

Olof Petersson erinrar om att den traditionella statsrätten indelar politikernas möjligheter att styra förvaltningen i normgivningsmakt, finansmakt, utnämningsmakt och kontrollmakt. På grundval av denna stats-rättsliga indelning kan man – enligt Olof Petersson – tala om möjligheter att styra den offentliga förvaltningen inom främst fyra områden: *organisation, regler, ekonomi* och *personal*. Förvaltningsforskare har klassificerat styrningsmetoder på ett otal sätt: ”Det finns direkt och indirekt, formell och informell styrning, regelstyrning, målstyrning, resultatstyrning, ekonomisk styrning och så vidare. Ingen indelning kan göra anspråk på att vara fullständig.”³⁰ Frågan inställer sig hur dessa – otaliga – styrningsmetoder förhåller sig till kontrollmakten, finansmakten och normgivningsmakten?

Olof Petersson pekar på att den offentliga normgivningsmakten befinner sig i stark förändring. Han framhåller tre viktiga tendenser som gör sig gällande: *avreglering, internationalisering* och övergång till *indirekt styrning* (en övergång från detaljerade lagar till allmänt hållna ramlagar). Denna utveckling har inneburit att kopplingen mellan normgivningsmakt och nationalstatens högsta beslutsorgan inte längre är självklar. Den ekonomiska styrningen manifesteras inom finansmaktens område i förhållandet att skatter alltjämt är den viktigaste inkomstkällan för staten och att beskattningsmakten genom århundradena varit parlamentets viktigaste maktbas. När det gäller finanspolitiken, fortsätter Petersson, är budgeten det viktigaste styrinstrumentet, men samtidigt är budgetmakten i praktiken relativt begränsad då den största delen av de offentliga utgifterna ligger fast som resultatet av lång-siktiga åtaganden. Kraven på hushållning har därmed blivit desto starkare. Med minskande eller åtminstone stagnerande resurser och med stigande anspråk har ansträngningarna, enligt Petersson, inriktats på att få ut mer för pengarna, *value for money*, som slagordet formulerats i brittisk förvaltningspolitik. Jakten på ökad effek-

²⁹ *ibid.* s. 26

³⁰ Olof Petersson (1998), a.a., s. 26

tivitet och produktivitet har tagit sig uttryck i strikta krav på redovisning och utvärdering, menar Olof Petersson.³¹

Denna utveckling gäller också i Sverige. Under den senaste tioårsperioden har ett omfattande förvaltningspolitiskt förnyelsearbete genomförts. Inriktningen har varit att införa mål- och resultatstyrning – ibland enbart benämnd resultatstyrning – i förvaltningen med hjälp av kraftigt utbyggda uppföljnings- och utvärderingsinsatser som metodologiskt stöd. Formella krav ställs numera på myndigheterna att upprätta årsredovisningar med både resultatredovisningar och resultat- och balansräkningar. Revisionen har getts en förstärkt ställning; alla årsredovisningar revideras av Riksrevisionsverket (RRV), revisionsberättelserna underställs regeringen och de viktigaste iakttagelserna i revisionen anmäls av regeringen till riksdagen. Denna förvaltningspolitiska utveckling har bekräftats främst genom införandet av budgetlagen. I denna lag sägs (2 §) att regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. I 44 § i samma lag fastslås att regeringen är redovisningskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § RF står till regeringens disposition. I 46 § uttalas att statens verksamhet skall granskas genom revision. Denna kontrollmetod – revision – är alltså en verksamhet som utövas av bl.a. Riksdagens revisorer inom ramen för riksdagens kontrollmakt.³²

Mot denna bakgrund är det väsentligt att introducera tre väsentliga distinktioner som i detta sammanhang är viktiga att särskilja. Begreppen beskrivs närmare nedan och bygger på följande grundindelning: *mål- och resultatstyrning* är en styrmetod (bland flera); *revision* är en kontrollmetod som bygger dels på en uppsättning professionella standarder (t.ex. ”god revisionssed”; ”risk och väsentlighet”; INTOSAI-regler³³), dels på att den definitionsmässigt/institutionellt är oberoende från och av den granskade verksamheten; *uppföljning och utvärdering* är utredningsmetoder som syftar till att fånga in vilka prestationer respektive effekter som en verksamhet åstadkommer. Dessa två utredningsmetoder används som underlag inom mål- och resultatstyrningen, men kan också användas inom andra styrmetoder som t.ex. regelstyrning och finansiell styrning. Uppföljning och utvärdering används också inom revisionen. Hur riksdagen närmare skall fullgöra sina uppgifter mot bakgrund av dessa distinktioner och de definitioner som lämnas i det följande skall vi återkomma till i kapitel 8.

Uttryckt på ett annorlunda sätt används utredningsmetoderna uppföljning och utvärdering både inom finansmakten (budgetlagen kan ses som en samlad kodifiering av en mångfald bestämmelser som intill lagens ikraftträdande den 1 januari 1997 på ett oklart sätt har reglerat finansmakten) och kontrollmakten

³¹ Olof Petersson (1998), a.a., s. 32–33

³² Införandet av budgetlagen beskrivs i nästa kapitel under avsnitt 3.1.3. Myndigheternas årsredovisningar granskas inom ramen för den s.k. årliga revisionen och utförs i nuläget av RRV. Se vidare Riksdagskommitténs betänkande Revisionen under riksdagen.

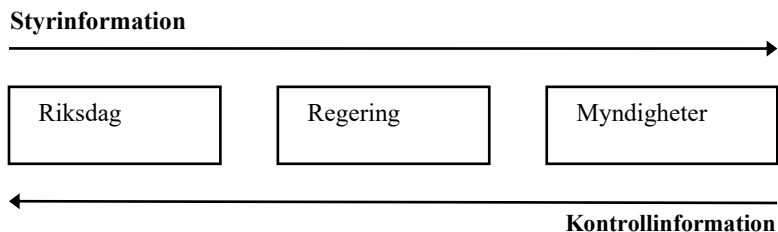
³³ Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Medlemskap i INTOSAI är öppet för nationella revisionsorgan (SAI) i FN:s medlemsstater. I dagsläget har organisationen 170 medlemmar. INTOSAI grundades 1953 med stöd av Förenta nationerna som en gemensam organisation för medlemsländernas revisionsorgan.

(framför allt genom verksamheten inom Riksdagens revisorer och utskottens beredningsarbete). I nästa kapitel återvänder vi till detta tema. De nu nämnda elementen är grundstenarna i den beskrivning av olika begrepp som lämnas i det följande.

Mål- och resultatstyrning

För drygt tio år sedan introducerades och påbörjades implementeringen av en ny styrform i den svenska statsförvaltningen: *mål- och resultatstyrning*.³⁴ Begreppet indikerar att det handlar om en relation mellan ett önskat tillstånd (mål) mot vilket styrningen skall inriktas och ett resultat som i högre eller mindre utsträckning avviker från detta mål. Med hjälp av uppföljning och utvärdering skall resultatet kontrolleras och avvikelsen bedömas i förhållande till det uppsatta målet. Styrmodellen innebär alltså att en styrning sker mot uppsatta mål, att kontrollinformation inhämtas om resultatet och att korrigerande åtgärder vidtas i syfte att eliminera konstaterad avvikelse. Relationen består av en startpunkt – målformuleringen – och en slutpunkt – resultatet. Men mellan dessa två punkter föreligger flera led i styrmodellen som – kan det sägas redan här – inte närmare har behandlats av regering och riksdag.

Det centrala i mål och resultatstyrningen är att åstadkomma en fungerande styrkedja – från högsta till lägsta nivå – med hjälp av tydliga mål som formuleras på olika nivåer och en verifierbar resultatredovisning av uppnådda resultat som levereras från de styrda till de styrande. Styrkedjan måste alltså förses med information som fungerar styrande och information som innehåller kontroll av resultatet i syfte att bedöma måluppfyllelsen. Kort sagt kan man tala om att styrmodellen förutsätter ett flöde av *styr- och kontrollinformation*. De väsentliga begreppen i styrmodellen är alltså styrning och kontroll.³⁵ Den kan åskådliggöras på följande sätt:

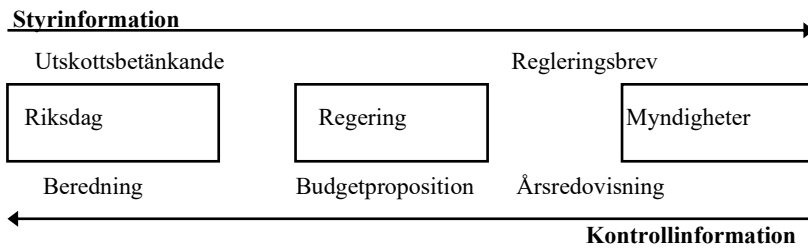


I en mer utbyggd bild nedan åskådliggörs den kontroll och styrning som försiggår mellan de centrala statsorganen – riksdag, regering och förvaltning – med informationsbärarna årsredovisning, budgetproposition, utskottsbetänkande och regleringsbrev. Kontrollinformationen innehåller uppgifter om vad som har åstadkommit i form av måluppfyllelse och ekonomiskt resultat.

³⁴ En genomgång av riksdagens ställningstaganden till denna styrform görs i kapitel 3 Riksdagen och de nya styrformerna.

³⁵ Evert Vedung (1994) *Utvärdering i offentliga sektorn – problem och lösningar (Ds 1994:117)*, s. 15

Styrinformationen innehåller t.ex. mål, ekonomiska ramar och resultatkrav som bygger på den kontrollinformation som lämnats.



Mål- och resultatstyrning är alltså en *styrteknik* av och inom den statliga förvaltningen. Inom ramen för detta kapitel, men framför allt i nästa kapitel som handlar om de beslut som fattats av regering och riksdag under den senaste tioårsperioden, ställs frågan om konsekvenserna för riksdagens vidkommande av att ett förvaltningspolitiskt verktyg används med det främsta syftet att åstadkomma verkan inom sakpolitiken.

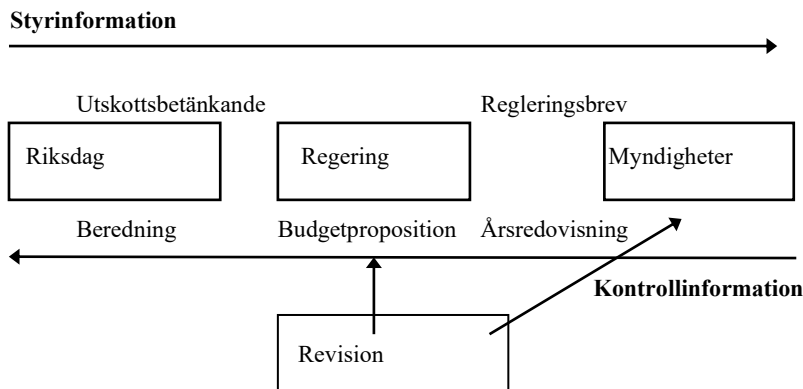
Revision i staten

Begreppet revision i staten omfattar både *redovisningsrevision* och *effektivitetsrevision*. De två revisionsgrenarna har alltmer kommit att närma sig varandra. Den s.k. årliga revisionen utförs i nära samverkan mellan redovisnings- och effektivitetsrevisionen. I den årliga revisionen granskas myndigheternas årsredovisningar, vilket innebär att revisionen bedömer om uppgifterna i årsredovisningen är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning står i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut. *Effektivitetsrevisionens* huvudsakliga syfte är att främja effektivitet i den statliga verksamheten. Effektivitetsrevisionens seder skiljer sig från den årliga revisionens mera formbundna traditioner, men de etiska principerna är gemensamma. Vid effektivitetsrevision är "normen" ofta statsmakternas mål för en verksamhet, ett statligt åtagande. Revisionens uppgift är då att granska måluppfyllelsen. Genom att följa beslutskedjan kan granskningen visa på var avvikelserna skett som förklaringar till bristande överensstämmelse mellan mål och utfall.

Grundläggande för revisionen är att den skall vara oberoende i förhållande till den som granskas och bedrivs självständigt i förhållande till uppdragsgivaren. Revisionsorganet ansvarar enbart för sin granskning. Revisionsorganet väljer själv vilka granskningsmetoder som skall tillämpas och vilka områden som skall granskas utifrån risk- och väsentlighetskriteriet. När revisionen väl presenterat sina bedömningar och rekommendationer ankommer det på de ansvariga för de granskade verksamheterna och regering/riksdag att bedöma revisionsresultatet och fatta beslut om eventuella åtgärder. Den statliga revisionen representerar inte en beslutsfunktion. Dess uppgift är att på grundval av sin granskning informera om förhållandena inom den statliga verksamheten.

Revision har aldrig en utgångspunkt som grundar sig i ett ifrågasättande av politiska beslut. Utgångspunkten är det fattade beslutet och de mål som detta beslut sätter upp för det statliga åtagandet. Att ifrågasätta det politiska beslutet är en uppgift i den politiska processen, för de politiska organen. Revisionen skall ge svar på hur en verksamhet faktiskt bedrivs och vilka resultat/effekter den ger i förhållande till de mål och de krav som statsmakterna ställer upp. Målen och kraven är revisionens ”norm” från vilken granskningen utgår.

I figuren nedan inplaceras revisionens roll i mål- och resultatstyrningskedjan:



Revisionen förser styrningskedjan med kontrollinformation i två hänseenden. Först granskar och verifierar den årliga revisionen den kontrollinformation som myndigheterna tillhandahåller i sina årsredovisningar. Denna revision är alltså en kontrollinformation av kontrollinformation; revisionen levererar en slags kvalitetssäkring av att kontrollinformationen i årsredovisningen är rättvisande och tillförlitlig. Det andra är effektivitetsrevisionens granskningar som innebär ett direkt bidrag i flödet av kontrollinformation till regering och riksdag. Effektivitetsrevisionens rapporter är – i likhet med forskning och statistikproduktion – en kunskapsproduktion som skall förse det politiska systemet med beslutsunderlag, en produktion fullgjord på grundval av revisionens institutionella placering i förvaltningen.

Uppföljning och utvärdering

För att tillhandahålla nödvändig information som underlag för kontroll och styrning krävs *uppföljning och utvärdering*, dvs. vi talar om två utredningsmetoder för informationsförsörjning till olika led i styrkedjan. En uppföljning kan definieras som en relativt okomplicerad efterhandskontroll som normalt är fri från värderingsmoment. Uppföljning sker lämpligen återkommande och systematiskt på så sätt att en viss aktivitet blir fullständig. Definitionen på utvärdering är att den inkluderar en analys samt någon form av bedömning

eller värdering i förhållande till resultatet av en viss åtgärd, verksamhet eller norm. En utvärdering är en djupgående och relativt sett arbetskrävande specialstudie. Huvudfrågan i uppföljningar kan sägas vara "Vad har hänt?". I utvärderingarna ställs orsaksfrågan i centrum, dvs. "Varför har något hänt?". Utvärdering är alltså en mer krävande undersökningsmetod som tar sikte på specifika frågeställningar i syfte att förklara, t.ex. i form av effektbedömningar; teknikarsenalen för att genomföra utvärderingar är omfattande. Uppföljning däremot är en fortgående verksamhet som fokuserar på utfallet av en löpande produktion och som inte har ambitionen att förklara (däremot kan uppföljningar bilda underlag för hypoteser om orsakssamband).

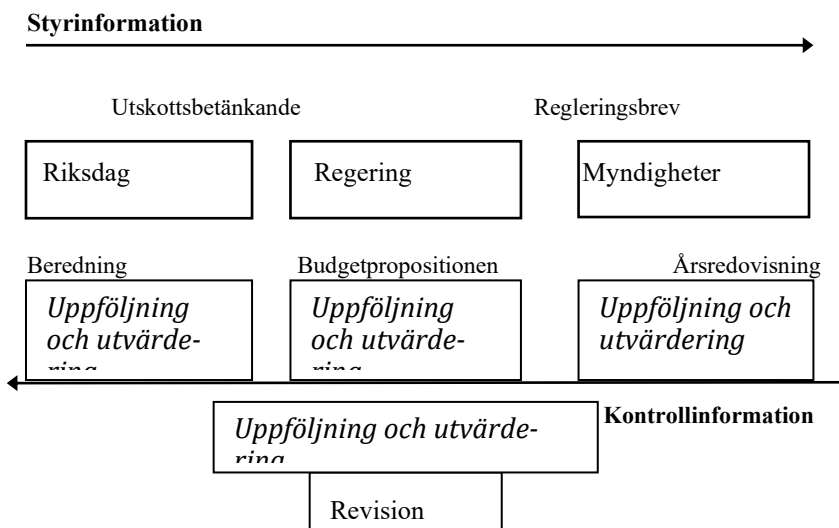
Begreppen uppföljning och utvärdering är sammankopplade med måtenheterna prestationer och effekter. I skrifter från t.ex. Riksrevisions-verket som använts i utbildning av myndighetspersonal har dessa fyra begrepp bildat en stomme som sammantaget gått under namnet resultatanalys. I en ofta visad matris kombineras de fyra begreppen på följande sätt:

	Prestation	Effekter
Uppföljning	I	III
Utvärdering	II	IV

Uppföljningar inom *ruta I* kan gälla vad som görs inom t.ex. en myndighet och hur produktionen utvecklas i förhållande till t.ex. de resurser som sätts, eller något annat kriterium t.ex. möjligheter till offentlig insyn, eller folkligt deltagande. I *ruta II* är frågan att se på själva produktionsprocessen inom myndigheten och förklara eller utvärdera hur t.ex. en särskild organisatorisk lösning påverkar produktiviteten, eller t.ex. det folkliga deltagandet i verksamheten. I *ruta III* gäller uppföljningen att se på hur de samhällsförhållanden utvecklats som man velat påverka med olika statliga verksamheter. Exempel på sådana frågor kan vara följande: Har antalet olycksfall på arbetsplatser förändrats? Har energiförbrukningen sjunkit? Utvärderingar som kan placeras i *ruta IV* gäller problem som att klargöra i vilken mån ett skeende kan ses som en effekt av olika statliga insatser. I denna ruta gäller utvärderingen ett kausalsamband mellan en statlig åtgärd och en effekt på t.ex. det missförhållande som skulle undanröjas.

Om vi återvänder till bilden över mål- och resultatstyrningen så förekommer uppföljning och utvärdering således i alla led i kontrollkedjan. Utvärderingstraditionen i Sverige är lång (t.ex. det offentliga utrednings-väsendet), och i staten finns förhållandevis goda resurser för utvärdering. Revisionen täcker med sin uppföljnings- och utvärderingsverksamhet hela kedjan från regeringen och ner till olika delar av förvaltningen. Myndigheterna följer upp

och utvärderar den verksamhet som de har ansvar för, liksom också den egna interna effektiviteten.³⁶



Regeringen genomför också uppföljningar och utvärderingar via speciella myndigheter och genom särskilda, riktade uppdrag till vissa myndigheter. Uppföljningar fullgörs löpande dels av särskilda tillsynsmyndigheter (t.ex. Kemikalieinspektionen, Statens kärnkraftinspektion, Finansinspektionen, Yrkesinspektionen), dels via särskilda utvärderingsmyndigheter (t.ex. Statens skolverk, Högskoleverket, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering). Vidare kan regeringen lägga ut uppdrag på vissa myndigheter att genomföra särskilda utvärderingar.

Även i riksdagsutskottens beredningsarbete skall uppföljning och utvärdering genomföras av fattade beslut. I kapitlen 4 och 5 i denna rapport presenteras kartläggningar av omfattningen av utskottens uppföljningsarbete och på vilket sätt de har organiserat sig för denna uppgift. Vidare undersöks i vilken omfattning utskotten har utnyttjat resurser hos kansliet vid Riksdagens revisorer, liksom hos riksdagens utredningstjänst, för uppföljnings- och utvärderingsändamål.

2.2.2 Mål, styrning och styrmedel, implementering och bedömning av resultat

När frågan om styrning skall diskuteras räcker det inte med att hänvisa till den som utövas inom förvaltningspolitiken. På denna punkt expanderar stats-

³⁶ Evert Vedung gör en grov indelning av utvärderingsmodeller i dels *sakinriktade modeller*, dels *institutionsmodeller*. Modellerna är måluppfyllelseutvärdering, systemmodellen, målbaserad utvärdering, mållös utvärdering, brukarorienterad utvärdering, beslutsfixerad utvärdering, intressentutvärdering och kollegiebedömning. I Evert Vedung (1991) *Utvärdering i politik och förvaltning*, kap. 3 (s. 36–68).

vetaren Evert Vedung resonemanget och vill påminna om en utomordentligt central distinktion som enligt hans mening måste göras mellan *processuell* och *substansiell* politik: ”Processuell politik eller ännu bättre *förvaltningspolitik* betecknar idéer och åtgärder riktade mot den offentliga förvaltningens organisation och arbetsätt. Förvaltningspolitik handlar om målstyrning contra regelstyrning (detaljstyrning), decentralisering, utlokalisering, nya budgetprocesser... Den *substansiella politiken* (vår kurs.) handlar om olika sakområden som miljö, energi, naturresurser, forskning, bostäder, social välfärd, trafik och ekonomisk utveckling.”³⁷ I en annan publikation påpekar Evert Vedung ”att substansiell och processuell politik pågår ofta samtidigt och riktar sig mot samma händelseförlopp”.

Annorlunda uttryckt skall alltså ett stort antal mål uppnås samtidigt inom både förvaltningspolitiken och den substansiella politiken. Detta innebär att målbilden många gånger är mycket komplex; ibland skall motstridande mål hanteras. Vidare ligger ofta målen på olika nivåer i styrkedjan; från övergripande mål formulerade av riksdagen för ett helt politikområde ned till ett myndighetsinternt mål för en arbetsenhet. Denna mängd mål i en styrkedja innebär alltså implementering av en motsvarande kvantitet styrmedel.

En mängd målbegrepp har florerat under de tio år som det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet i Sverige pågått för att införa mål- och resultatstyrningen. Det har talats om övergripande mål, effektmål, verksamhetsmål, prestationsmål etc. Dessa mål omfattar alltså både förvaltningspolitiska och substansiella mål. I regeringsbreven förekommer t.ex. begreppen effektmål – som är mål inom den substansiella politiken – och verksamhetsmål som ofta är liktydiga med förvaltningspolitiska mål.

Ett omfattande arbete har under senare år bedrivits i Regeringskansliet för att utveckla målformuleringarna för och målstrukturen i de politikområden som ligger inbäddade i budgetens utgiftsområden. I budgetpropositionen för år 1999 anmäls en sådan pågående insats inom Regeringskansliet.³⁸ Tyngdpunkten har hittills legat på formuleringen av de förvaltningspolitiska målen, dvs. att de mer välutvecklade målen i styrningen främst har gällt myndigheternas verksamhetsmål. Men under senare år har betydande ansträngningar gjorts för att höja kvaliteten i form av bättre precision också i de mål som gäller för den substansiella politiken.

Även en annan aspekt på målstrukturens utseende skall uppmärksammas i detta sammanhang. När en kontroll skall göras av den förda politiken är uppgiften att se om utfallet motsvarar de ursprungliga målen för politiken. Dock kan målen vara svåra att operationalisera och mäta. De kan vara så oklara att de inte ger någon exakt vägledning. De aktuella målen kan ingå i en större katalog av mål utan att det någonstans anges hur avvägningen mellan dem skall ske. Mål för ett program eller en sektor kan – vilket inte är ovanligt – strida mot mål för andra program eller andra sektorer.

³⁷ Evert Vedung (1991) *Utvärdering i politik och förvaltning*, s. 29

³⁸ Proposition 1998/99:1, volym 1, s. 149

Vilka kännetecken brukar då användas för att mäta måluppfyllelse? Det ursprungliga kriteriet är naturligtvis den förda politikens egna utfallsmål. Men sätten att nå uppställda mål kan fullgöras på olika sätt. Restriktioner kan sättas upp som villkor för hur målen skall nås. Sådana villkor kan vara hänsyn till kostnader, miljö etc. Två begrepp förekommer ofta i samband med diskussioner om villkoren för måluppfyllelse: dels *effektivitet*, dels *produktivitet*. När man talar om effektivitet (engelskans *efficiency*) i måluppfyllelsen tas hänsyn både till uppfyllelse av mål och till kostnader. Effektivitet har en vidare innebörd än produktivitet. Vid kostnadseffektivitet ställs graden av måluppfyllelse mot kostnader, medan produktiviteten mäter prestationer i förhållande till kostnader.³⁹

Men det finns fler värdekriterier att beakta när måluppfyllelsen skall bedömas. Offentlig verksamhet skall uppfylla också andra värden jämte de ekonomiska målen. Här kan det handla om personalens behov av en god arbetsmiljö, arbetstillfredsställelse och personlig utveckling samt att beakta offentlighets-, rättssäkerhets- och serviceaspekterna. Sådana mål kan kallas *procedurmål*. Resultat- och utfallsmålen – uppställda inom förvaltningspolitiken och den substantiella politiken – måste också vägas mot procedurmålen, dvs. hänsyn måste tas till att förvaltningar i moderna stater måste följa en mängd procedurregler. Sådana procedurregler är bl.a. rättssäkerhet och kraven på offentlig insyn. Utfallsmål måste också avvägas mot demokratimål, t.ex. deltagarmål.⁴⁰

Procedurmålen är alltså förvaltningspolitiska målsättningar vars uppfyllelse kan följas upp och utvärderas på samma sätt som mål inom den substantiella politiken. Inom ramen för effektivitetskriteriet kan ett utfall också bedömas i form av nivån på rättssäkerheten i handläggningen inom en myndighet i förhållande till kostnaden för denna handläggning. Här ställs alltså t.ex. en hög rättssäkerhet mot kostnaden, där det politiskt inom ramen för budgetprocessen får avgöras om kostnaden är motiverad i förhållande till den konstaterade nivån på rättssäkerheten. Avgörande i bedömningen av måluppfyllelsen är dels de mål som är formulerade för ett program, dels de värdekriterier i övrigt vars uppfyllelse den utvärderingsansvariga enheten – t.ex. riksdagen – vill skall belysas.⁴¹

En annan distinktion som bör analyseras är åtskillnaden mellan begreppen *styrning* och *styrmedel*, dvs. styrningen av förvaltningen och styrningen i form av de styrmedel som skall verka i den substantiella politiken. För att

³⁹ Vedung (1991), a.a., s. 191. I engelskan finns också en distinktion mellan *outcome* och *output*. Output mäter t.ex. det antal tillsynsbesök som en tillsynsmyndighet fullgör under ett år. Outcome mäter den effekt som tillsynsbesöken ger upphov till, t.ex. ett minskat antal olyckor eller minskade lagbrott.

⁴⁰ Vedung (1991), a.a., s. 193–194. Se också Göran Arvidsson (1986) ”Performance Evaluation”, i Kaufmann *et al* (1986) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, s. 625–643

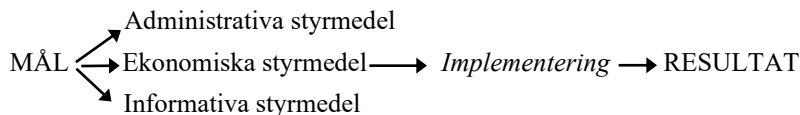
⁴¹ Vedung (1991) a.a. s. 192 hänvisar också till den israeliske utvärderingsforskaren Yehezkel Dror, vilken presenterat en lista på ytterligare värdekriterier för att bedöma mål-uppfyllelse: jämförelse med hur det var förr i samma analysenhet; jämförelse med liknande fall; jämförelse med befolkningens uppfattningar; jämförelse med professionell standard; jämförelse med minimikrav.

styrningen skall fungera måste statsmakterna (riksdag och regering) välja styrmedel för att nå sina mål – ett väsentligt led mellan det styrande målet och det önskade resultatet (dvs. måluppfyllelse). En stor del av den politiska diskussionen handlar om de styrmedel som bör väljas för att nå de mål som staten har formulerat för en samhällssektor. Styrmedel för att t.ex. motverka bruket av narkotiska preparat bland medborgarna skall i beslutsögonblicket kombineras med en styrning av den aktuella delen av förvaltningen – polis, domstolsväsende, kriminalvård, tullväsende, sociala myndigheter, länsstyrelser etc. – i form av regler, anslag, anslagsvillkor, instruktioner m.m. i syfte att sammantaget nå de övergripande målen för narkotikapolitiken inom hälso- och sjukvårdspolitiken.

En vanlig indelning mellan olika typer av styrmedel är *administrativa (regleringar)*, *ekonomiska* och *informativa styrmedel*.⁴² Regleringar är föreskrifter som införts av politiska eller administrativa organ och som målgruppen måste åtlyda.⁴³ Ekonomiska styrmedel innebär att man genom att tillföra eller beröva någon materiella resurser söker få till stånd det önskvärda handlandet eller tillståndet. Ekonomiska styrmedel gör det billigare eller dyrare att vidta en bestämd åtgärd. De lämnar den som skall påverkas frihet att inom en materiell ram själv avgöra om han skall vidta en viss åtgärd eller inte.⁴⁴ Informativa styrmedel innebär försök till påverkan genom övertygelse, övertalning eller kunskapsöverföring. Direkt muntlig rådgivning, utbildning och upplysningsverksamhet räknas hit. Informativa styrmedel är pläderande.⁴⁵

Alla tre styrmedlen kan vara negativt eller positivt formulerade. En distinktion kan göras mellan hämmande och främjande styrmedel – formulerad av statsvetaren Sverker Gustavsson.⁴⁶ Regleringar kan delas in i förbud och påbud. Information kan råda och avråda. Vid positiva ekonomiska styrmedel tillförs aktören en materiell resurs, vid negativa fräntas hon eller han materiella tillgångar.⁴⁷

Nästa led i den substantiella politiken – efter valet av styrmedel – med samtidig motsvarighet i den processuella politiken är *implementeringen* av styrmedlet. Vissa ansvariga – t.ex. en myndighet – måste utses för att se till att t.ex. en lag tillämpas, eller uppbörden av en skatt genomförs. Resonemanget kan visas i en figur:



⁴² Indelningen bygger på Amitai Etzionis välkända påverkansteori, vilken presenterades första gången 1964 i boken *Modern Organizations*.

⁴³ Vedung (1991), a.a. s. 88

⁴⁴ ibid. s. 88–89

⁴⁵ ibid. s. 89

⁴⁶ Distinktionen förekommer i uppsatsen "Forskningens inre och yttre organisation" i K. Johannesson (1977), red., *Vetenskapsmannen och samhället*, s. 22–28, Stockholm: Almqvist & Wiksell International

⁴⁷ Vedung (1991), a.a., s. 90

Styrmedlen kan rikta sig mot olika nivåer av styrkedjan. Så styr och kontrollerar riksdagen regeringen – med stöd av grundlagens bestämmelser om finans- och kontrollmakten – i en rad hänseenden. Ett exempel är lagen (1996:1059) om statsbudgeten där det uttalas att den statliga verksamheten skall eftersträva hög effektivitet och att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Skollagen (1985:1100) är en reglering som styr medborgarna att fullgöra en skolplikt. Men styrmedlen kan också – som nyss nämdes – vara främjande och bestå av rättigheter.⁴⁸ Bestämmelser om barnbidrag – som kan karakteriseras som ett främjande ekonomiskt styrmedel – återfinns i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och i barnbidragsförordningen (1986:386), i vilka föreskrivs att samtliga barn upp till 16 år har rätt att uppbära detta bidrag. Bakom detta styrmedel finns mål uppsatta som bl.a. går ut på att stärka barnfamiljernas ekonomiska förmåga. De skatter som tas ut på miljöskaadliga ämnen är ett exempel på hämmande ekonomiska styrmedel. Även subventioner som främjar tillgången till vissa varor och tjänster är ekonomiska styrmedel. I 1998 och 1999 års budgetpropositioner presenteras under vissa utgiftsområden förekomsten av skatteavvikelser som innebär att stöd ges, eller sanktioner meddelas i form av fördyringar, på budgetens inkomstsida i form av olika särregler i skattelagstiftningen. Dessa stöd kallas saldpåverkande skatteavvikelser och innebär avvikelser från en enhetlig beskattning. Skatteavvikelser är således ett ekonomiskt styrmedel.

För att uppnå mål inom ett politikområde förekommer många gånger samtidigt flera typer av styrmedel. Lagstiftning, skatter och informationskampanjer kan samverka för att uppnå det uppsatta målet. Dessa styrmedel måste emellertid implementeras och bringas i verkställelse; en uppgift som det ankommer på förvaltningen under regeringen att fullgöra. I implementeringen löper den processuella och substantiella politiken parallellt. I denna fas skall en effektiv förvaltningspolitik och substantiell politik koordineras. I förvaltningspolitiken skall regeringen i egenskap av förvaltningsledare styra sin förvaltning så att målen för den substantiella politiken nås på det mest effektiva sättet.

I ett oortodoxt försök att ytterligare klargöra resonemanget kan de kategorier av styrmedel som vi nyss talade om när den substantiella politiken behandlades, även användas för att tydligare beskriva målen och styrningen både i regeringens förvaltningspolitik och i den substantiella politiken. I matrisen nedan är inlagt exempel på mål som kan gälla i en fråga samtidigt inom förvaltningspolitiken och den substantiella politiken. Vi föreställer oss alltså en situation där regeringen har formulerat mål för en myndighet, dels sådana

⁴⁸ I boken Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform av Håkan Strömberg (1983) görs en indelning av rättsreglerna i form av *handlingsregler* (påbjuder eller förbjuder ett visst handlande), *kvalifikationsregler* (en rättsregel kan kvalificera en person som svensk medborgare, en sak som fast egendom, förhållande mellan föräldrar och barn som förmyndarskap eller en gärning som ett brott av viss typ), *kompetensregler* (en regel som tillägger ett visst eller vissa subjekt förmågan att åstadkomma en rättslig effekt, t.ex. ger förvaltningsmyndigheter rätt att fatta beslut av skiftande innebörd) och *bakgrundsregler* (begrepp som bildar en gemensam referensram för hela rättsordningen, t.ex. regler om namn, nummer och andra symboler).

som tar sikte på myndighetens egen produktionsprocess inom kolumnen förvaltningspolitik, dels sådana som myndigheten, kanske i samverkan med andra myndigheter inom politikområdet, skall nå inom den substantiella politiken genom att implementera styrmedel som beslutats av riksdag och regering:

	Förvaltningspolitik	Substantiell politik
Administrativa styrmedel	Procedurmål	Omsorgsmål
Ekonomiska styrmedel	Ekonomiskt mål	Fördelningspolitiskt mål
Informativa styrmedel	Etiska mål	Beteendemål

Gränserna kan naturligtvis ibland bli flytande mellan vad som skall anses vara ett förvaltningspolitiskt och ett substantiellt mål; poängen i detta sammanhang är att slå fast att t.ex. procedurmål och etiska mål, på samma sätt som gäller för t.ex. ett omsorgsmål, eller ett fördelningspolitiskt mål, kan följas upp och utvärderas. Annorlunda uttryckt är rättssäkerhet, demokrati och etik centrala komponenter inom förvaltningspolitiken för vilka mål sätts upp, eller kan sättas upp, och vars utfall låter sig bedömas – på samma sätt som t.ex. ett omsorgsmål – med hjälp av utredningsmetoderna uppföljning och utvärdering.

På samma sätt kan matrisen användas för att illustrera styrningen och styrmedlen inom förvaltningspolitiken och den substantiella politiken som används för att nå målen inom respektive kategori. Regeringens administrativa styrning av förvaltningen är t.ex. instruktioner och andra förordningar som regelstyr den enskilda myndigheten; den ekonomiska styrningen omfattar den finansiella styrningen av myndigheterna i form av anslag, avgifter, investeringar, lån etc.; informationsstyrningen innefattar t.ex. den informella styrningen av myndigheten. Rutorna i matrisen visar på exempel på de allmänna styrformer som uppträder inom den substantiella politiken och förvaltningspolitiken:

	Förvaltningspolitik	Substantiell politik
Administrativa styrmedel	Instruktioner (regelstyrning)	Lagstiftning
Ekonomiska styrmedel	Anslagsvillkor (finansiell styrning)	Skatter och bidrag
Informativa styrmedel	Myndighetsdialog	Informationskampanjer

I själva verket är det så att det ofta inom alla utgifts- och politikområden både finns mål och tillämpas styrning i alla sex rutorna samtidigt. Detta leder till slutsatsen att de resultat som uppstår i alla sex rutorna tillsammans skall leda till att både de övergripande målen för och verksamhetsmålen inom politik- och utgiftsområdet kan nås.

Den förvaltningspolitiska styrningen riktar sig mot myndigheternas produktionsprocesser. De förvaltningspolitiska reformerna under den senaste tioårsperioden har t.ex. gått ut på att förskjuta styrningen av förvaltningen från detaljstyrning i form av regelstyrning mot en mer ekonomisk ramstyrning där myndigheterna själva får bestämma över sin produktionsmix för att nå de mål som statsmakterna uppsatt för verksamheten. Förklarad med hjälp av vår matris har den förvaltningspolitiska styrningen mot myndigheterna förskjutits dels från administrativ styrning mot mer av ekonomisk styrning, dels från ekonomisk detaljstyrning till ramstyrning. Däremot har mål- och resultatstyrning långt mindre – åtminstone intill de senaste åren – handlat om målen och styrningen inom den substantiella politiken. Konkret uttryckt innebär detta att intresset mer varit inriktat på att fokusera på myndigheternas handläggnings-tider, produktivitet, servicenivåer m.m. än t.ex. effekterna av den lagstiftning som myndigheterna är satta att sköta. Skälet till detta är sannolikt bl.a. de metodologiska svårigheter som är förknippade med att utvärdera sådana effekter och att uppmärksamheten i införandefasen av mål- och resultatstyrningen främst inriktades på myndigheternas förvaltningsanslag – t.ex. i form av de s.k. treårscyklerna för budgeteringen av förvaltningsanslagen.⁴⁹ Vad som alltså bör analyseras är om detta är en del av förklaringen till den nya styrmodellens bristande förankring i riksdagen.

2.3 Slutsatser

- Mål- och resultatstyrning är en förvaltningspolitisk styrmetod bland flera.
- Uppföljning och utvärdering är utredningsmetoder som syftar till att fånga in vilka prestationer och effekter som en verksamhet åstadkommer. Dessa två utredningsmetoder används som underlag inom mål- och resultatstyrningen men kan också användas inom andra styrmetoder som t.ex. regelstyrning och finansiell styrning.
- En distinktion görs mellan förvaltningspolitik och substantiell politik. Förvaltningspolitik är åtgärder riktade mot den offentliga förvaltningens organisation och arbetssätt. Substantiell politik handlar om olika sakområden som miljö, energi, forskning m.m.
- En distinktion görs mellan styrning och styrmedel. Styrning av förvaltning i form av målstyrning, regelstyrning, decentralisering och styrning i form av styrmedel som skall verka i den substantiella politiken.

⁴⁹ Se vidare om de treåriga budgetramarna för myndigheternas förvaltningsanslag i kapitel 3 i denna rapport.

- Styrmedel kan indelas i administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel.
- Olika mål existerar som samtidigt skall uppnås både inom förvaltningspolitiken och den substantiella politiken. Uppfyllelsen av samtliga mål – oavsett om de finns inom förvaltningspolitik eller substantiell politik – låter sig bedömas med hjälp av utredningsmetoderna uppföljning och utvärdering.
- Olika styrmetoder tillämpas samtidigt för att nå de uppsatta målen inom förvaltningspolitiken och den substantiella politiken.
- Inom mål- och resultatstyrningen har intresset – åtminstone intill de senaste åren – varit mer fokuserat på myndigheternas produktivitet, handläggningstider, servicenivåer etc. än t.ex. effekterna av den lagstiftning som myndigheterna är satta att implementera.

Förutom mål- och resultatstyrning tillämpas i statsförvaltningen en rad andra styrmetoder i leden mellan målformulering och resultat. Vi har i själva verket att göra med en blandning av olika styrtekniker som i beslutsögonblicket tillämpas dels mot förvaltningen, dels mot en viss politisk sektor. Inom ramen för den förvaltningspolitiska styrtekniken *mål- och resultatstyrning* skall prestationer och effekter som följer av statens val av styrmedel i den substantiella politiken – t.ex. lagstiftning, bidrag, skatter och avgifter och informationskampanjer – följas upp och utvärderas.

Uppföljnings- och utvärderingsarbetet har en svag position i riksdagen. Det finns många förklaringar till detta förhållande – som också kommer att framgå av de följande kapitlen. Detta kapitel har givit en metodologisk förklaring.

Det kan vara så att kopplingen mellan förvaltningspolitiken – dvs. styrningen av statsförvaltningen som det i stora drag ankommer på regeringen att utforma – och styrningen av den substantiella politiken som i hög grad har sitt ursprung i riksdagens normgivnings- och finansmakter – har varit otydlig. Detta har lett till oklarhet om riksdagens roll i styrkedjan – både externt som medaktör i ett styrningsperspektiv och internt vad gäller arbetsmetodik. Motiven för att riksdagen skall satsa mer på att följa upp och utvärdera sina beslut har inte tydliggjorts. I kapitel 8 kommer vi att återvända till denna fråga.

3. Riksdagen och de nya styrformerna

Sammanfattning och vissa iakttagelser:

- *1988 års kompletteringsproposition, som kan ses som mål- och resultatstyrningens startpunkt inom statsförvaltningen, innehåller ingen hemställan om riksdagens godkännande av utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten. I propositionen ges riksdagen enbart möjlighet att ta del av det som regeringen anfört i ärendet.*
- *Riksdagsutredningen gör den viktiga iakttagelsen att riksdagens kontrollmakt berörs när denna typ av styrning införs. Men samtidigt kan det konstateras att styrformen införs inom ramen för finansmakten.*
- *Riksdagsutredningen diskuterar utskottens roll som beredningsorgan och granskningsorgan. Uppföljning och utvärdering har senare tolkats som en separat aktivitet, skild från ärendeberedningen, trots att motiven för reformen var ändrade styrformer i staten.*
- *Under senare år har ekonomisk styrning blivit det alltmer överordnade begreppet som ett förvaltningspolitiskt sammanhållet styrinstrument. Det var först med budgetlagen som mål- och resultatstyrningen formellt infördes i staten, men i princip exklusivt inom ramen för finansmakten.*
- *Kraven från riksdagens sida i form av finansutskottets uttalanden med anledning av regeringens utvecklingsarbete har blivit alltmer långtgående. Dessa krav kommer också att ställa motsvarande krav på riksdagen att bli en kompetent mottagare av den efterfrågade informationen.*
- *Det finns starka skäl för att förorda en reglering i riksdagsordningen om att utskotten skall följa upp och utvärdera riksdagens beslut. Uppföljning och utvärdering är en integrerad del i den ekonomiska styrningen i staten. Men uppdraget för riksdagen är vidare än så; uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut skall genomföras inte bara inom ramen för finansmakten, utan också som en del av normgivnings- och kontrollmakten.*

3.1 De nya styrformerna och beslut av riksdagen

3.1.1 En ”ny” styrform introduceras

I proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen (den s.k. verksledningspropositionen) framhölls att det är av centralt intresse att riksdagen får bättre möjligheter att följa utvecklingen inom olika verksamhetsområden och ställa detta i relation till de intentioner som legat bakom tidigare beslut och resurstilldelningar. För riksdagen och regeringen gäller det att ta ställning till verksamhetens inriktning under en längre period än ett år, påpekades det. En central del i strategin var att minska detaljstyrningen av myndigheterna. Fleråriga budgetramar och rätt att föra medel mellan budgetår var exempel på insatser för att motverka sådan detaljstyrning. Samtidigt måste krav ställas på myndigheterna att förse regeringen med långsiktigt underlag för riksdagens och regeringens ställningstaganden. Avsikten är därför, anförde regeringen, att myndigheterna inom en treårig budgetperiod skall lämna årliga resultatredovisningar avseende verksamhet, produktivitet och effektivitet.⁵⁰ På myndigheterna ställs därför kravet, underströk regeringen, att löpande se över sin verksamhet och ta fram ett beslutsunderlag av sådan kvalitet att det blir möjligt för regering och riksdag att fatta långsiktiga beslut.⁵¹

I verksledningspropositionen hemställde regeringen bl.a. att riksdagen dels skulle godkänna de allmänna riktlinjer för förnyelsen av den statliga förvaltningen som förordats vad gäller styrning av myndigheternas verksamhetsinriktning, dels ta del av vad föredragande statsråd i övrigt anförde om de allmänna förutsättningarna för utvecklingen av den statliga verksamheten. Någon närmare precisering av vad som skulle godkännas av riksdagen resp. i vilka delar som riksdagen bereddes tillfälle att ta del av det anförda, gjordes inte i propositionen. I KU:s betänkande (1986/87:KU29) behandlades främst de konstitutionella aspekterna av en diskussion som hade förts i propositionen om innebörden i myndigheternas självständighet gentemot regeringen och den tillåtliga omfattningen på de informella kontakterna mellan regeringen och myndigheterna. När det gällde riktlinjerna för styrning av myndigheternas verksamhetsinriktning förde inte KU någon diskussion alls, utan tillstyrkte de av regeringen angivna riktlinjerna. I utskottets hemställan förekommer ej heller någon särskild punkt för godkännande av denna fråga, utan den blir infogad i mer generellt utformade hemställanspunkter under *synen på statlig förvaltning* och *propositionens grundsyn i övrigt*.

Beskrivningarna av mål- och resultatstyrningens historia i den svenska statsförvaltningen tar ofta sin utgångspunkt i det som regeringen anförde om denna styrform i 1988 års kompletteringsproposition.⁵² I propositionen sägs – som en del av en bakgrundsteckning – att huvudmotivet för ett samlat föränd-

⁵⁰ Prop. 1986/87:99, s. 20

⁵¹ *ibid.* s. 34

⁵² Prop. 1988/89:150, finansplanen, bil. 1, s. 68

ringsarbete inom det budgettekniska området är att utvecklingen under 1980-talet har nått en punkt där den offentliga sektorns andel av ekonomin inte längre kan öka på samma sätt som tidigare. Uppgiften måste vara, anför det, att finna metoder för att effektivisera verksamheten och kunna omfördela resurserna genom att kontinuerligt se över system och organisationsstrukturer.

I propositionen nämns⁵³ att ett tjugotal myndigheter under 1980-talet deltagit i en försöksverksamhet i syfte att underlätta en fördjupad prövning av verksamheten och möjliggöra målstyrning och ekonomisk ramstyrning. På denna punkt hänvisas till att Statskontoret och Riksrevisionsverket (RRV) ställt samman erfarenheter av försöksverksamheten. Båda myndigheterna pekar på, sägs det, i huvudsak positiva erfarenheter. Det omtalas också att Regeringskansliets erfarenheter också i huvudsak är positiva.

Mot denna bakgrund föreslås i propositionen att den statliga budgetprocessen läggs om för i princip hela förvaltningen på ett sätt som syftar till att skapa bättre förutsättningar för en långsiktig och fördjupad verksamhetsanalys. Det viktigaste inslaget i den förändrade budgetprocessen är, sägs det från regeringens sida, en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år av hela den verksamhet, dvs. förvaltning, transfereringar, regel-system, tillsyn m.m. som myndigheterna administrerar eller ansvarar för. Den långsiktiga och fördjupade analysen bör göra det möjligt för statsmakterna att lägga fast resurser och verksamhetsinriktning för en flerårsperiod, anför det i propositionen.

Den strategi som utvecklas i 1988 års kompletteringsproposition gäller de krav som regeringen har för avsikt att ställa på de underlydande myndigheterna. Regeringen talar om den fördjupade prövning som kommer att införas fr.o.m. budgetåret 1991/92 enligt ett rullande schema och de budgetdokument som från regeringens sida skall användas – riktade mot myndigheterna – i den förändrade budgetprocessen (årliga direktiv, en ny budgethandbok för myndigheterna och myndighetsspecifika direktiv). För myndigheternas vidkommande skulle gälla att de vart tredje år skall åstadkomma en fördjupad anslagsframställning och under mellanliggande år en förenklad anslagsframställning. Samtliga myndigheter skall också, sägs det, lämna en årlig resultatredovisning i vilken information på ett lättillgängligt sätt skall lämnas om kostnader, prestationer, nyckeltal, produktivitetsutveckling m.m. avseende verksamheten under föregående budgetår. Den fördjupade prövningen skall, uttalas det, normalt resultera i att en treårig budgetram läggs fast för den enskilda myndighetens förvaltningsanslag (en s.k. treårscykel).

I propositionen sägs att formerna för att styra de olika verksamheternas inriktning och innehåll måste utvecklas. Utvecklingsarbetet måste därför i stor utsträckning komma att utgöra ett naturligt inslag i det reguljära arbetet i Regeringskansliet, på myndigheterna och i samspelet mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Det utvecklingsarbete som bör inledas för att finna konkreta former för en mål- och resultatorienterad styrning bör ske från en delvis annan utgångspunkt än vad som gällt vid tidigare försök med s.k.

⁵³ Prop. 1988/89:150, s. 70

programbudgetering, anförs det. Den konkreta styrningen av verksamheten skall ske med utgångspunkt i en utvecklad redovisning och analys av verksamhetens resultat. Baserat på den information som myndigheterna tar fram och presenterar för regeringen får statsmakterna successivt sträva efter att klarare uttrycka dels krav på fortsatt resultatredovisning, dels önskad inriktning av resp. verksamhet för den kommande treårsperioden. Övergripande målformuleringar som finns uttryckta i myndigheternas instruktioner skall enligt regeringen alltså kompletteras med en styrning av verksamheten för den kommande treårsperioden. Avslutningsvis sägs att utvecklingsarbetet bör resultera i att även det beslutsunderlag som riksdagen erhåller kan förbättras och att chefen för Civildepartementet senare i propositionen skall återkomma i frågan.⁵⁴ På denna punkt meddelar civilministern sin avsikt att låta tillkalla en utredning med uppgift att se över budgetpropositionens innehåll och utformning. Denna utredning skall, sägs det, lämna förslag till riktlinjer för och exempel på hur målen för olika verksamheter skall redovisas i budgetpropositionen. I uppdraget skulle också ingå att överväga vilken resultatinformation som skall lämnas till riksdagen.⁵⁵

I propositionens hemställan sägs att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad föredragande statsråd har anfört om utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten.

I finansutskottets betänkande (1987/88 FiU:30) med anledning av propositionen hänvisas till (s. 61) den försöksverksamhet som påbörjats inom ett tjugotal myndigheter med treåriga budgetramar. I försöksverksamheten har det förutsatts, sägs det, att varje myndighet skall bli föremål för en fördjupad budgetprövning vart tredje år. Här anför finansutskottet att när denna fråga tidigare varit uppe till behandling har utskottet ansett det angeläget med en försöksverksamhet av detta slag och förordat att verksamheten fortsätter och fördjupas. Enligt utskottet skulle ett system med treåriga budgetramar inte bara kunna stärka riksdagens möjligheter till kontroll och styrning av förvaltningen. Det skulle också kunna bidra till att riksdagens budgetprövning underlättas.

Finansutskottet hade mot denna bakgrund inget att erinra mot den lämnade redogörelsen för utvecklingsarbetet. Syftet med den nya budgetprocessen är, sägs det, att få till stånd en bättre och effektivare styrning och kontroll av förvaltningen. Eftersom riksdagens möjligheter i detta avseende inte får efter sättas måste stor vikt läggas vid utformningen av den information som lämnas i budgetpropositionen och andra anslagspropositioner. Dock måste en självklar utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet vara att varje ny riksdag skall vara oförhindrad att ompröva redan fastställda resursramar, fortsätter utskottet. En ny riksdag, med ändrade majoritetsförhållanden, skall således vid sin prövning av en myndighets anslag under planeringsperiodens andra

⁵⁴ Prop. 1988/89:150, s. 73

⁵⁵ Uppdraget redovisades i SOU 1990:83 *Ny budgetproposition*. Ordförande i utredningen var landshövding Björn Molin. Övriga ledamöter var budgetchefen i Finansdepartementet Inga-Britt Ahlenius, riksdagsledamöterna Iris Mårtensson och Margit Gennser och departementsrådet Bengt Nordström.

och tredje år inte vara bunden av de planeringsramar som fastställts av tidigare riksdagar.

Riksdagsbeslutet år 1988 bygger alltså inte på en hemställan om riksdagens godkännande av utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten, utan enbart på att riksdagen bereds tillfälle att ta del av det som regeringen anfört i ärendet. Något närmare resonemang om innebörden för riksdagen – t.ex. den nya styrformens förhållande till andra styrformer, styrningens konsekvenser för dialogen mellan regering och riksdag och styrningens förhållande till t.ex. kontrollmakten och finansmakten – förekommer inte i det nämnda betänkandet från finansutskottet. Dock hänvisas till den nyligen tillsatta Budgetpropositionsutredningen, där vissa för riksdagen relevanta frågor sägs närmare komma att behandlas. Emellertid visade det sig att förslagen från denna utredning inte blev föremål för något ställningstagande från regeringens sida, och därmed kom dessa frågor inte heller upp till en mer principiell diskussion i riksdagen.

3.1.2 1993 års riksdagsutredning

Med anledning av en skrivelse från Riksdagens revisorer (förs. 1989/90: RR11) om riksdagens roll i budgetprocessen som behandlade bl.a. behovet av klarare styrformer och bättre uppföljning ställde finansutskottet (1989/90: FiU39, s. 12) frågan hur riksdagens roll påverkas av det arbete med budgetprocessens förnyelse som pågår inom statsförvaltningen. Ett väsentligt inslag i den nya budgetprocessen, fortsatte utskottet, är den utvärdering av verksamhetens resultat som skall utgöra en av grundstenarna för myndigheternas förslag om framtida verksamhetsinriktning. Riksdagen och särskilt dess utskott bör således, skriver utskottet i betänkandet, ägna mer uppmärksamhet åt att utvärdera resultaten av riksdagens beslut. Det förefaller naturligt att detta sker i anslutning till att fördjupad budgetbehandling av ämnesområdet äger rum. Men frågan uppkommer därvid vilka resurser riksdagen har till förfogande för detta arbete. Dessa frågor bör enligt utskottets mening utredas närmare. Utskottet föreslog därför att riksdagen genom talmanskonferensens försorg tillsätter en arbetsgrupp för att bereda frågor om riksdagens roll och beslutsfattande i budgetprocessen.

Även konstitutionsutskottet behandlade likalydande spörsmål samma dag våren 1990 i ett betänkande om riksdagens arbetsformer (1989/90:KU36). Inledningsvis berörde utskottet i den aktuella delen att utskottet året innan i motsvarande betänkande hade anfört att utvärdering av politiska beslut framstår som en alltmär angelägen uppgift. Det är uppenbart, hade utskottet erinrat om, att riksdagen med sina breda kontaktytor mot det omgivande samhället är särskilt lämpad för denna uppgift. Den granskning som riksdagen gör bör också vara mer fristående från myndighetsintressen än regeringens och de övriga granskningsorganens granskning. Vidare hade utskottet ansett att utskotten bör ge hög prioritet åt att följa upp resultatet av beslutade reformer. Utvärderingen på ett visst område kan ske i anslutning till den mer djupgående behandling av området som förordas ske en gång per valperiod. I det

nämnda betänkandet på våren 1990 hänvisades till den nya budgetprocessen i vilken det viktigaste inslaget är att hela verksamhetsområdet för en myndighet skall underkastas en fördjupad prövning och redovisning vart tredje år. Prövningen skall således omfatta, framhåll utskottet, inte bara myndighetsförvaltning utan också sådana transfereringar, regelsystem, tillsynsfrågor m.m. som ankommer på myndigheten. Mot bakgrund av den betydelse som frågan om uppföljning och utvärdering av den statliga verksamheten fått under senare år var det enligt utskottet motiverat att en prövning kom till stånd av den organisation som riksdagen har för dessa uppgifter. Härmed avsågs främst riksdagens utskott och Riksdagens revisorer. Enligt konstitutionsutskottets mening borde en utredning tillsättas av talmanskonferensen (TK) för att undersöka frågan om hur en ökad samordning av utskottens och revisorernas verksamhet skall kunna åstadkommas. I uppdraget borde också ingå, menade utskottet, en prövning av frågan om vilka konsekvenser ett utökat samarbete med utskotten får för organisationen av Riksdagens revisorer. Även riksdagsrevisionens resurser borde utredas.

Med ledning av dessa ställningstaganden från finans- och konstitutionsutskotten våren 1990 tillsatte TK i oktober 1990 den s.k. Riksdagsutredningen.⁵⁶ En fråga för utredningen var – med hänvisning till betänkandet (1989/90:FiU39) från finansutskottet – hur riksdagens roll påverkas av det arbete med budgetprocessens förnyelse som pågår inom statsförvaltningen.⁵⁷

I juni 1993 avlämnade Riksdagsutredningen sitt första – och mest omfattande – betänkande. Där sägs att ”de ändrade styrformerna i sig [är] ett viktigt motiv för att förändra riksdagens arbete mot ett ökat inslag av efterhandskontroll. Ett annat viktigt motiv för att se över riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision är givetvis kraven på minskad resursförbrukning och ökad effektivitet i den offentliga sektorn och det därmed åtföljande behovet av omprövning och strukturella förändringar”.⁵⁸ Så lød budskapet i utredningen som en utgångspunkt för dess resonemang om ett förändrat arbetssätt inom riksdagen.

Utredningen gör en viktig koppling mellan ”de ändrade styrformerna” och kontrollmakten. De ändrade styrformerna och det ökade behovet av strukturförändringar innebär, skrev Riksdagsutredningen, att riksdagen bör ges en mera aktiv roll än för närvarande i granskningen och kontrollen av den statliga verksamheten”.⁵⁹ Hur påverkas riksdagens kontrollmakt av en sådan ändrad inriktning, frågade utredningen. Svaret var att om man bortser från

⁵⁶ Ledamöter i Riksdagsutredningen var följande: Tage G. Peterson (ordf. fram till september 1991), Ingegerd Troedsson (ordf.), Jan Bergqvist, Bertil Fiskesjö, Margit Gennser, Hans Gustafsson, Bertil Måbrink, Daniel Tarschys och Carl Frick (t.o.m. september 1991). Från oktober 1991 deltog också Ulla Pettersson, Ingvar Svensson, Johan Brohult (t.o.m. 1993-02-16) och fr.o.m. februari 1993 Dan Eriksson.

⁵⁷ Talmanskonferensen (TK) fattade beslut i oktober 1990 att tillsätta en utredning om riksdagens roll i budgetprocessen. I beslutet hänvisades till de här två nämnda betänkandena från konstitutions- och finansutskotten och att de skulle bilda utgångspunkt för utredningen. Härutöver, anförde TK, kan utredningen också ha anledning att gå in på frågor som rör hanteringen av motioner, utskottsorganisationens utformning och fördelningen av ärenden mellan utskotten.

⁵⁸ Reformera riksdagsarbetet, juni 1993, s. 111

⁵⁹ *ibid.* s. 111

KU:s särskilda uppgifter att granska statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning har arbetet i riksdagsutskotten endast i ringa utsträckning varit inriktat på uppföljning och kontroll. Detta trots, påpekades det, att det i förarbetena till författningsreformen år 1973 förutsattes att utskotten inom ramen för sina beredningsuppgifter även skulle ägna sig åt sådana uppgifter. I förarbetena, skriver utredningen, förutsattes att utskotten skulle ha betydelsefulla uppgifter i granskningen av den statliga verksamheten och i utövandet av riksdagens kontrollmakt.⁶⁰

Mot denna bakgrund anförde utredningen att riksdagen har ett övergripande ansvar för all offentlig verksamhet och har anledning att inför nya budget- och lagstiftningsbeslut ställa sig frågan hur tidigare beslut har genomförts, vad som har presterats inom olika verksamhetsområden och vilka effekterna blivit. Det innebär, fortsätter utredningen, att särskilda krav från riksdagens sida bör ställas på beslutsunderlaget genom en fortlöpande uppföljning av olika beslut som riksdagen fattar och som skall verkställas av underlydande organ.⁶¹

I detta sammanhang kom utredningen in på utskottens arbetssätt. Här ville utredningen beröra skillnaderna mellan utskottens traditionella roll som beredningsorgan och rollen som granskningsorgan. I det förra fallet handlar det om, anfördes det, att ta ställning till något som förväntas inträffa i framtiden, i det senare om att se bakåt på något som faktiskt inträffat. En annan skillnad är att granskningsuppgifterna ställer ökade krav på utskotten att ta egna initiativ. Samtidigt, sägs det, finns det anledning att betona att det finns ett nära samband mellan beredning och kontroll varför det syntes svårt för utredningen att dra en bestämd gräns mellan dessa begrepp.⁶²

Utredningen förutsåg att utskottens arbete med uppföljning och utvärdering kommer att bli mer ämnes- eller områdesinriktat och avse de departement och myndigheter som faller inom resp. utskotts ansvarsområde. När det gäller Riksdagens revisorer är det ”lika naturligt”, menade utredningen, att granskningen främst är av övergripande eller generellt slag. Den kan spänna över flera utskotts verksamhetsfält eller hela samhällssektorer.⁶³ Enligt Riksdagsutredningens mening borde utskottens egen uppföljnings- och utvärderingsverksamhet alltså ske inom ämnesmässigt avgränsade områden och att utredningsarbetet skulle kunna klaras av under loppet av högst sex månader. Det sägs att de för utskottens ställningstaganden nödvändiga utrednings- och analysarbetena förutsattes ske i utskottens egen regi. Hur utredningsarbetet borde organiseras var i första hand en fråga för utskottskanslierna själva att utforma. Utredningen övervägde olika former för stöd till utskotten i detta arbete, bl.a. talades om möjligheterna att inrätta en ”servicebyrå”. Om man valde att bygga ut de nuvarande utskottskanslierna fanns det enligt utredningens mening risk för att de nya resurserna skulle ”tas i anspråk för nya beredningsuppgifter”.

⁶⁰ ibid. s. 112

⁶¹ ibid. s. 114

⁶² Reformera riksdagsarbetet, juni 1993, s. 115

⁶³ ibid. s. 116

Samtidigt uttalade utredningen att förslagen till viss del innebär nya och utökade arbetsuppgifter för utskottens del. Här hänvisades till att det inte föreligger faktorer som entydigt talar för att arbetsmängden i riksdagen kommer att minska. Det finns därför, anfördes det, en uppenbar risk för att de utskott som har en hög ärendebelastning, t.ex. i form av fristående motioner, får mycket begränsade möjligheter till uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Med hänsyn till det angelägna i att utskotten får resurser att bedriva en aktiv uppföljningsverksamhet och över huvud taget att arbeta mer självständigt och selektivt föreslog utredningen att utskotten successivt går över till en arbetsplanering som i princip baseras på mandatperioden.⁶⁴

Utredningen ansåg alltså att utskotten själva bör följa upp och utvärdera resultat i verksamheter inom resp. utskotts beredningsområde. För detta föreslogs en ny form för samverkan på kanslinivå mellan utskotten, riksdagens utredningstjänst och Riksdagens revisorer. Det betonades också att viss metodutveckling erfordras samt förstärkning av kansliresurserna. Granskningsprojekt av större omfattning borde som hittills genomföras av Riksdagens revisorer. Utredningen stannade för att föreslå att ökade resurser skulle tillföras Riksdagens revisorers kansli i syfte att disponeras av utskotten för uppföljning och utvärdering. Förslaget omfattade en utbyggnad av Riksdagens revisorers kansli med två enheter, motsvarande 18 fasta tjänster och medel motsvarande 2 revisionsdirektörstjänster för inlåning av personal. Av detta personaltillskott gavs utskotten möjlighet att disponera resurser motsvarande 5 helårstjänster. Här förutsåg utredningen en stegvis utbyggnad av Riksdagens revisorers kansli med början budgetåret 1994/95 och som föreslogs vara avslutad budgetåret 1996/97.

I ett särskilt yttrande (s) uttalades att en mer koncentrerad budgetbehandling ger riksdagen utrymme att ägna mer arbete åt uppföljning, utvärdering och framtidsstrategier. Det är viktigt, sades det, att den föreslagna förstärkningen av resurserna för revision i första hand kommer utskotten till del. Den ytterligare personal som behövs för att arbeta med målstyrning, uppföljning och utvärdering bör enligt det särskilda yttrandet i stället för att anställas i Riksdagens revisorers kansli placeras i utskottsorganisationen, t.ex. i finansutskottets kansli.⁶⁵

Utredningen överlämnade ett betänkande till TK i juni 1993. I december 1993 överlämnades förslagen av TK till riksdagen (försl. 1993/94:TK1 Reformera riksdagsarbetet!).⁶⁶ Förslagen överlämnades till konstitutionsutskottet för beredning.

I KU:s betänkande (bet. 1993/94:KU18) Reformera riksdagsarbetet behandlades samtliga delbetänkanden från Riksdagsutredningen. När det gällde riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision ansåg utskottet

⁶⁴ *ibid.* s. 105

⁶⁵ Reformera riksdagsarbetet, juni 1993, s. 153. Bakom det särskilda yttrandet stod Jan Bergqvist (s), Hans Gustafsson (s) och Ulla Pettersson (s).

⁶⁶ I mars 1994 överlämnade talmanskonferensen Reformera riksdagsarbetet 2 Budgetprocessen (försl. 1993/94:TK2) och i april 1994 slutbetänkandet Reformera riksdagsarbetet 3 Utgiftsområden och utskottsorganisation, EU-nämnd m.m. (försl. 1993/94:TK3) till riksdagen.

principiellt att flera av de tankar som utredningen lagt fram borde kunna ligga till grund för det fortsatta arbetet på detta område. Det gäller, anförde utskottet, den allmänna orienteringen av utskottens arbete i riktning mot större inslag av uppföljning och utvärdering, att utskottens egna initiativ bör vara styrande för riksdagens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet, att utskottens egen uppföljnings- och utvärderingsverksamhet bör ske inom ämnesmässigt avgränsade områden och under begränsad tid och att utskotten bör samverka med Riksdagens revisorer och utredningstjänsten för att åstadkomma ett så bra resursutnyttjande som möjligt. Dock ville utskottet inte ta ställning till den slutliga omfattningen av resurstillskottet till Riksdagens revisorer. Ett skäl till detta, som utskottet anförde, var att frågan om utvecklingen av relationen mellan Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket ytterligare borde utredas. Utskottet ville bl.a. mot denna bakgrund att riksdagen begränsade resurstillskottet till sex tjänster.⁶⁷ Med ett sådant resurstillskott blir det också möjligt, skriver utskottet, att påbörja det närmare samarbete mellan utskotten och revisionen som utredningen föreslagit. Frågan om hur utskotten skall organiseras vad gäller uppföljning och utvärdering har ett visst samband med utbyggnaden av revisionens kansli. Denna fråga borde därför anstå, menade utskottet, tills den föreslagna utredningen om revisionen slutfört sitt arbete.⁶⁸

⁶⁷ Denna utbyggnad kom emellertid inte till stånd. När finansutskottet hösten 1994 behandlade (bet. 1994/95:FiU7) en framställning från Riksdagens revisorer om ett förstärkt anslag för budgetåret 1994/95 om drygt två miljoner kronor påpekade utskottet att Riksdagsutredningen inte lämnat något förslag till finansiering av utbyggnaden av Riksdagens revisorers kansli. Mot denna bakgrund förordade utskottet en förstärkning av anslaget detta budgetår (1994/95) på tilläggsbudget med 1 miljon kronor – ett belopp motsvarande fyra tjänster – och anförde att det borde ankomma på Riksdagens förvaltningskontor att finna vägar för en permanent finansiering av tillskottet till revisorerna. Någon möjlighet till finansiering inom finansutskottets eget beredningsområde hade inte stått att finna. I en skrivelse till konstitutionsutskottet i december 1994 hemställde finansutskottet att konstitutionsutskottet förslår riksdagen att hålla inne en miljon kronor på anslaget för Riksdagens förvaltningskostnader i syfte att finansiera utbyggnaden av revisorernas kansli med fyra tjänster.

I betänkandet (bet. 1994/95:KU28) med anledning av skrivelsen från finansutskottet anför konstitutionsutskottet att utskottet inte har någon erinran mot att utbyggnaden av revisorernas kansli under budgetåret 1994/95 begränsas till att avse högst fyra tjänster på halvårsbasis och att denna utbyggnad finansieras genom att en miljon kronor hålls inne på anslaget för riksdagens förvaltningskostnader. Men, skriver konstitutionsutskottet, detta får inte innebära att någon minskning av de medel som står till förfogande för utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. När det gällde finansieringen på längre sikt hade konstitutionsutskottet ingen annan uppfattning än den som Riksdagens revisorer och finansutskottet hade gett uttryck för, nämligen att detta borde ske genom besparingar inom statsförvaltningen i övrigt. Dock borde den fortsatta utbyggnaden av Riksdagens revisorerers kansli prövas av den utredning av revisionsverksamheten som riksdagen på konstitutionsutskottets förslag hade beslutat om.

Den utredning som så småningom lämnade förslag på området – Revisionsutredningen – föreslog i oktober 1997 att den årliga resursramen för Riksdagens revisorer borde utökas med 5 miljoner kronor och finansieras genom omdisponeringar inom utgiftsområdena 1 och 2. I betänkandet (1997/98:KU27) förordade konstitutionsutskottet en sådan förstärkning, men ansåg att utbyggnaden borde delas upp på tre år (åren 1999–2001). Riksdagen beslutade i enlighet med konstitutionsutskottets förslag.

⁶⁸ Bet. 1993/94:KU18, s. 31–32.

3.1.3 Budgetlagen och riksdagen

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten trädde i kraft den 1 januari 1997 (prop. 1995/96:220, 1996/97:KU3). Propositionen byggde på den s.k. budgetlagsutredningens betänkande *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område* (SOU 1996:134).

Budgetlagsutredningen framhöll att den naturliga utgångspunkten när en budgetlag skall utformas är regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om finansmakten och statsbudgeten. En budgetlag bör innehålla preciseringar och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens kortfattade bestämmelser. Därmed ges en grund för regeringens handlande och skapas en brygga mellan regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser och de många och detaljerade förordningar som regeringen behöver utfärda.

I den nyss nämnda propositionen anfördes flera skäl för att införa en budgetlag. Det ankommer enligt regeringsformen på riksdagen att besluta i ett antal för statsbudgeten grundläggande frågor. Visserligen krävdes inte lagform, men det var tidskrävande och förenat med avsevärda svårigheter att överhuvudtaget finna besluten. Det var också svårt, menade regeringen, att överblicka de regler som gällde och den befogenhetsfördelning som rådde mellan riksdag och regering på finansmaktens område.

Vidare hade frånvaron av budgetlag lett till att regeringen tvingats inhämta riksdagens godkännande av tilltänkta förordningar på finansmaktens område genom att redovisa innehållet i förordningarna i budgetpropositionen. Enligt regeringen hade en sådan redogörelse för ett tilltänkt regelverk inte samma precision som författningstext och det kunde uppstå oklarhet om vad riksdagen rent faktiskt hade beslutat. Ett ytterligare skäl som åberopades var att en budgetlag skulle bidra till att strama upp budgetbehandlingen.

Lagen om statsbudgeten innehåller främst preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om finansmakten. I lagen regleras bl.a. befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. I första hand är lagen inriktad på regeringens befogenheter och skyldigheter, men flera bestämmelser påverkar också formerna för riksdagens handlande (prop. s. 19). Lagen ger också regeringen möjlighet att i stor utsträckning delegera vissa av sina befogenheter till underlydande myndigheter. Enligt regeringens uppfattning kunde statsmakterna behålla en tillräcklig grad av handlingsfrihet – samtidigt som önskvärd stadga skänks åt budgetsystemet – om budgetlagen främst reglerade vissa grundläggande principer för budgetprocessen. Dessa principer behåller sin giltighet även om det i framtiden kan komma att väljas andra budgettekniska lösningar. Det blir alltså enligt propositionen möjligt att göra förändringar på budgetens område utan att lagen behöver ändras. Skulle det ändå bli nödvändigt att ändra lagen kunde detta ske utan den tidsutdräkt som följer med grundlagsändring.

Regeringen framhöll vidare att lagen kommer att bli den självklara utgångspunkten för de detaljerade regler på det ekonomiadministrativa området som regeringen behöver meddela. Förändringar i fråga om budgetens inne-

håll, den ekonomiska och politiska debatten samt den tekniska utvecklingen leder till att budgetsystemet måste kunna förnyas successivt. Bestämmelserna i budgetlagen är inriktade på befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Detta uttrycks enligt propositionen på så sätt att det är regeringens befogenheter och skyldigheter som regleras. Uppläggningsen sades vara naturlig eftersom regeringen lämnar förslag till statsbudget, leder genomförandet av den av riksdagen beslutade statliga verksamheten och ansvarar inför riksdagen för sina myndigheter. Det var emellertid ofrånkomligt att även formerna för riksdagens handlande kunde påverkas i en del fall liksom även myndigheternas agerande.

3.1.3.1 Mål- och resultatstyrningen i budgetlagen

I lagen finns krav på hur regeringen skall leda genomförandet av statens verksamhet. Den första rubriken i lagen heter *Effektivitet och resultat*. Under denna rubrik finns två bestämmelser. I den första bestämmelsen (1 §) sägs att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och en god hushållning iakttas. Denna bestämmelse utgör grund för bestämmelser om bl.a. resultatstyrning, redovisning och revision.

I den andra bestämmelsen (2 §) sägs att regeringen skall redovisa mål och resultat på olika områden. I bestämmelsen formuleras detta som att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Under rubriken *Redovisning och revision* sägs i 44 § att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser.

Om de motiv som ligger bakom den bestämmelse som i detta sammanhang är den mest intressanta – 2 § i budgetlagen om att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden – sägs det inledningsvis i budgetlagspropositionen att styrningen av den statliga verksamheten har fått en så stark anknytning till budgetprocessen att det är lämpligt att i budgetlagen särskilt beröra frågor om resultatstyrning. Det är, sägs det, helt grundläggande i en styrprocess, som syftar till en successivt allt effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet, att ange ett mål eller förväntat resultat och jämföra detta med det resultat som faktiskt uppnåtts. Regeringen borde därför, anför det, ange inför riksdagen vilka mål som avses bli uppnådda med de resurser som begärs och de övriga åtgärder som regeringen avser att vidta. När budgetåret – eller annan lämplig tidsperiod – är över och verksamheten har genomförts, är det naturligt att regeringen redovisar de resultat som har uppnåtts. Ett annat syfte med resultatstyrningen, skriver regeringen, är att klargöra att om man begär statliga medel för ett ändamål måste man också kunna ange vad man vill uppnå. Ett tredje syfte med resultatstyrningen är att underlätta för riksdagens utskott att i

ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning och utvärdering av den verksamhet som riksdagen beslutat om.

Regeringen konstaterar i budgetlagspropositionen att den mål- och resultatstyrning som under ett antal år funnits i statsförvaltningen successivt har förändrats. Styrningen och ledningen av den statliga verksamheten kommer även i fortsättningen att utvecklas utifrån de erfarenheter som görs av olika metoder som en följd av rådande statsfinansiella och samhällsekonomiska förutsättningar. Regeringen ansåg därför att den närmare utformningen av styrningen inte bör regleras i budgetlagen.

I propositionen sägs också att om riksdagens – och även regeringens – behov av politiskt betydelsefullt underlag på olika områden skall kunna tillgodoses, behöver resultatinformation sökas även utanför myndigheternas regelbundna redovisningar och analyser. Kommittéväsendet, Riksrevisions-verket, Statskontoret, s.k. sektorsmyndigheter och forskningsinstitutioner kan tillhanda-hålla betydelsefullt underlag. Massmedier och den politiska debatten kan också ge bidrag till resultatanalysen. Men, anför regeringen, oberoende av hur resultatinformationen tas fram och med vilken frekvens detta sker, bör regeringen presentera den för riksdagen vid lämpliga tillfällen.

I propositionen nämns vidare den roll som årsredovisningen bör spela framöver. Den slutsatsen dras att uppgifter om de sakliga resultat som uppnås inom statens alla verksamhetsområden knappast kan ingå i en samlad årsredovisning för staten. Därför, menade regeringen vid detta tillfälle, är det lämpligt att resultaten i den statliga verksamheten i stället uppmärksammas i budgetprocessen. Budgetpropositionen blir därför på de flesta områden det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden där ekonomiska styrmedel, särskilt anslag, används i stor utsträckning.

Men regeringen framhåller också att det i andra sammanhang – utanför den strikta budgetprocessen inom ramen för beredningen av budgetpropositionen – beslutas om mål för ett större politikområde och för en längre tidsperiod. Då är det också lämpligt att en fördjupad resultatanalys ingår i den särproposition där förslag om den framtida målinriktningen lämnas. Detta gäller, anför det, oavsett om förvaltningsåtgärder, bidrag, skatter eller föreskrifter är det viktigaste styrinstrumentet på området. Det kan också, sägs det vidare, i flera fall vara lämpligt att regeringen redogör för åsyftade mål och uppnådda resultat utan att samtidigt några förslag till nya åtgärder lämnas. Sådan uppföljning av utvecklingen inom ett politikområde kan med fördel redovisas med en skrivelse till riksdagen, lyder budskapet. Med hänsyn till att olika slag av dokument kan användas när regeringen för riksdagen redovisar resultat och mål i statens verksamhet ansåg regeringen vid detta tillfälle att budgetlagen inte borde innehålla några föreskrifter om resultatredovisningens form.

Vi återkommer i avsnitt 3.2 med kommentarer om detta synsätt mot bakgrund av de begreppsutredningar som redovisats i kapitel 2 och den genomgång av ställningstaganden från regering och riksdag som gjorts i detta kapitel.

Budgetlagspropositionens förslag bereddes av konstitutionsutskottet (1995/96:KU3). I beredningen inhämtades yttranden från finansutskottet (1995/96:FiU8y) och näringsutskottet (1995/96:NU2y). I betänkandet konstaterade konstitutionsutskottet att syftet med lagen främst är att på finansmaktens område underlätta överblicken, klargöra vad som faktiskt gäller samt att skapa ändamålsenliga bestämmelser där regler saknas eller är otidsenliga. Lagen innehåller, anförde utskottet, företrädesvis preciseringar av och kompletteringar till regeringsformens och riksdagsordningens översiktliga och kortfattade bestämmelser om statsbudgeten och finansmakten. Inledningsvis i betänkandet gör konstitutionsutskottet en genomgång av den nuvarande regleringen av finansmakten i regeringsformen och i riksdagsordningen. I regeringsformens nionde kapitel om finansmakten finns grundläggande bestämmelser om statsbudgeten och om riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område, påpekas det. Utskottet erinrar också om att i riksdagsordningen (RO) finns de centrala bestämmelserna om budgetprocessen i det tredje och i det femte kapitlet. I 4 kap. RO regleras hur riksdagen skall bereda sina ärenden, påminner utskottet om.

Finansutskottet fann i yttrandet den utformning av lagen som föreslogs i propositionen vara väl avvägd. Vad gäller frågan om en eventuell hänvisning till budgetlagen i regeringsformen och/eller riksdagsordningen ville finansutskottet understryka betydelsen av att en ny regering efter ett val måste ha möjlighet att välja den budgetteknik som den anser vara mest lämplig. Konstitutionsutskottet konstaterade (s. 47) i betänkandet att den förslagna budgetlagen påverkar formerna för riksdagens handlande. Det kan därför diskuteras om inte vissa eller alla bestämmelser i regeringens förslag borde tas in i riksdagsordningen i stället för att meddelas i en budgetlag. Den främsta anledningen härtill skulle vara, menade konstitutionsutskottet, att de rör riksdagens arbetsformer. Det kunde diskuteras om inte – åtminstone på sikt – en hänvisning borde göras i 9 kap. RF om finansmakten med en lydelse som angavs enligt följande: ”Ytterligare bestämmelser i de ämnen som anges i 2–10 §§ meddelas i riksdagsordningen eller annan lag.” Men, anförde utskottet, avsikten är inte att i betänkandet göra en fullständig genomgång av lagförslaget i syfte att nu bestämma lagbestämmelsernas placering. Utskottet ansåg att åtminstone de bestämmelser som rör anslagstyperna och villkoren för anslagen är av den karaktären att de vid en förutsättningslös prövning egentligen borde anses höra hemma i riksdagsordningen. Med hänsyn till den korta tid som stod till bud innan lagen skulle träda i kraft så borde dock inga genomgripande förändringar göras eftersom konsekvenserna av en relativt omfattande omdisponering av lagförslaget kunde vara svåra att överblicka, menade utskottet. En sådan förändring borde dock utredas för att genomföras på sikt. Utskottet menade att i sådant sammanhang borde det nyss nämnda tillägget i 9 kap. RF övervägas. Men redan nu, föreslog utskottet, borde dock införas en hänvisning till budgetlagen i en tilläggsbestämmelse till RO 3:2 enligt följande: *Ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.* Så ser alltså i nuläget bryggan ut mellan RO och budgetlagen.

När det gäller konstitutions- och finansutskottens syn på 2 § i budgetlagen om regeringens skyldighet att för riksdagen redovisa mål och resultat på olika verksamhetsområden kan konstateras att något utöver det som hade sagts i propositionen inte levererades. Här tillstyrktes helt kort regeringens förslag till bestämmelse i denna del.

3.1.4 Mål- och resultatstyrningen i riksdagen efter budgetlagens ikraftträdande

I behandlingen av den ekonomiska vårpropositionen och av budgetpropositionen har finansutskottet vid varje tillfälle sedan budgetlagen trädde i kraft den 1 januari 1997 i ett särskilt avsnitt kommenterat resultatstyrningsfrågorna (1996/97:FiU20 s. 143–145, 1997/98:FiU1 s. 216–218, 1997/98:FiU20 s. 213–216, 1998/99:FiU1 s. 213–214). Frågorna behandlades naturligtvis i riksdagen också före budgetlagens tillkomst (i finansutskottets betänkanden ofta under rubriken *Särskilda frågor*, t.ex. 1993/94:FiU10 s. 65 f.). Finansutskottet har redovisat sin syn på regeringens resultatinformation och uttryckt krav på vad kommande vår- och budgetpropositioner bör innehålla.

I detta avsnitt skall uppmärksammas hur finans- och konstitutionsutskotten har behandlat frågor som anknyter till mål- och resultatstyrningen under perioden 1995–1999, utöver de sammanhang som nyss nämnts. Följande ärenden har valts ut:

- Finansutskottets behandling av Riksdagens revisorers förslag om information och resultatstyrning (förs. 1994/95:RR14),
- Finansutskottets behandling av budgetpropositionen (prop. 1997/98:1, finansplanen, avsnitten 6 och 7),
- Finansutskottets behandling av 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150),
- Konstitutionsutskottets behandling av förslag om riksdagens arbetsformer (1997/98:TK1 Riksdagens arbetsformer och förs. 1997/98:RR7 Förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet),
- Konstitutionsutskottets behandling av regeringens förslag om statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136),
- Finansutskottets behandling av 1999 års ekonomiska vårproposition (prop. 1998/99:150).

3.1.4.1 Riksdagens syn på riksdagens roll i mål- och resultatstyrningsprocessen

I samband med riksdagens behandling av budgetpropositionen för år 1994/95 redovisade finansutskottet (1993/94:FiU10, s. 67–68) sin syn på hur mål- och resultatstyrningen borde utvecklas sett ur riksdagens perspektiv. En förutsättning för en mål- och resultatstyrning av myndigheterna är en väl fungerande

återrapportering av resultatet av verksamheten till statsmakterna, anförde utskottet. Myndigheternas årsredovisningar utgör ett viktigt underlag för utskottens uppföljande och utvärderande verksamhet. Finansutskottet pekade bl.a. på att riksdagens intresse främst är fokuserat på effekter, utfall och måluppfyllelse och mindre på redovisningar av prestationer och produktivitet. På utskottets förslag begärde riksdagen att regeringen i 1994 års kompletteringsproposition skulle redovisa vilka åtgärder den avsåg att vidta för att förbättra resultatanalysen och därmed bättre tillgodose riksdagens behov av ett fördjupat beslutsunderlag. I den nämnda kompletteringspropositionen menade regeringen att resultatstyrningen måste bygga på en tydlig rollfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter. Riksdagens roll är, sades det, att mot bakgrund av de uppnådda resultaten fatta beslut om statens utgifter, målen för statsfinansierad verksamhet och de ekonomiska ramarna för de olika verksamheterna.

I revisionsrapporten Information och resultatstyrning (1994/95:RR14) gjordes en nära koppling med det pågående arbetet med att förändra styrformerna för den statliga förvaltningen, den s.k. mål- och resultatstyrningen, med de styrinstrument som statsmakterna och de statliga myndigheterna har till sitt förfogande; de styrmedel som i den förvaltningspolitiska litteraturen brukar indelas i tre kategorier: administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel⁶⁹. Revisorerna menar i granskningsbetänkandet att det är anmärkningsvärt att styrningsfrågor sällan diskuteras i anslutning till att beslut fattas. Revisorerna förordade att främst regeringens förslag till riksdagen bättre analyseras från styrningssynpunkt. Enligt revisorerna borde riksdagen ha en aktivare roll än för närvarande. Styrningen av förvaltningen är en svår uppgift som enligt revisorernas mening måste ägnas mera tid och uppmärksamhet än i dag. Riksdagens roll är härvid väsentlig, uttalades det. Enligt revisorerna var det viktigt att arbetet med att utveckla utskottens uppföljningsarbete fortsätter och om möjligt ges en fastare förankring i utskottsorganisationen.⁷⁰ Finansutskottet sade sig i betänkandet (1995/96:FiU7, s. 7–8) med anledning av revisorernas förslag dela uppfattningen att riksdagen och utskotten måste inta en aktiv roll i mål- och resultatstyrningen för att de avsedda politiska effekterna skall kunna uppnås. Det är därför viktigt, menade utskottet, att arbetet med att utveckla utskottens uppföljningsarbete fortsätter. I betänkandet hänvisar också utskottet till en rad aktiviteter som pågår i utskottsorganisationen för att förstärka riksdagens insatser för att följa upp fattade beslut. Utskottet anförde – vilket gavs regeringen till känna – att det är betydelsefullt att regeringen löpande redovisar för riksdagen hur styrningen fungerar och vilka åtgärder regeringen avser att vidta för att förbättra resultatanalysen för att denna skall kunna utgöra ett relevant beslutsunderlag för riksdagen.

Finansutskottet meddelade i betänkandet (1996/97:FiU20, s. 143–145) med anledning av 1997 års ekonomiska vårproposition att utskotten på förslag

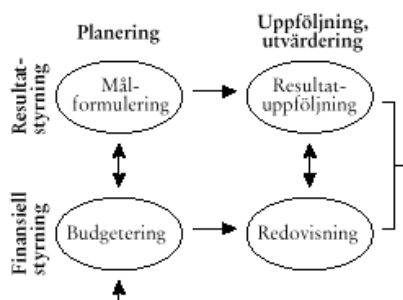
⁶⁹ Se kapitel 2, Principiella utgångspunkter, avsnitt 2.2.2.

⁷⁰ I rapporten pläderade revisorerna för en ökad användning av informativa styrmedel och att mål- och resultatdialogen var en viktig form för att utveckla en sådan syn. Statsmakterna borde enligt revisorerna utforma en policy för denna typ av styrning.

av talmanskonferensen granskat budgetpropositionen för år 1997 ur mål- och resultat synpunkt. Flera utskott har påpekat, skriver finansutskottet, att resultatinformationen inom deras respektive utgiftsområden var bristfällig och behöver förbättras. De synpunkter som utskotten hade förmedlat var att övergripande mål i princip bör fastställas av riksdagen, att målen bör vara konkreta och uppföljningsbara samt att målen bör avse den påverkan som kan uppnås med statliga insatser. Vidare hade påpekats från utskottens sida att kopplingen mellan mål på olika nivåer kan förbättras liksom kopplingen mellan mål- och resultatredovisning. Resultatinformationen borde också ge bättre indikation på måluppfyllelsen och i ökad utsträckning möjliggöra jämförelser över tiden. Mot bakgrund av bl.a. dessa synpunkter från utskotten underströk finansutskottet att det måste finnas en resultatanalys av föregående års verksamhet. Det bör också vid budgetprövningen finnas en bedömning av i vilken utsträckning som målen och resultaten har uppnåtts och – om de inte uppnåtts – vad som är orsaken till detta. En annan viktig komponent för regeringens överväganden bör vara, anför finansutskottet, en omvärldsanalys där olika externa faktorer som kan påverka verksamheten belyses. Med utgångspunkt från ett sådant underlag kan sedan regeringens förslag till fördelning av resurser presenteras för riksdagen. Finansutskottet utgår från, löd budskapet, att regeringen vid utformningen av budgetpropositionen för år 1998 i möjligaste mån försöker att tillgodoses de synpunkter som framförts från utskotten. Finansutskottet förutsatte också att regeringen redovisar hur den ser på den fortsatta utvecklingen av mål- och resultatstyrningen samt redovisar planerade åtgärder i syfte att förbättra den praktiska tillämpningen.

I budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1, volym 1, avsnitt 6) presenterades en sådan redovisning. Under rubriken ekonomisk styrning av statlig verksamhet definierades begreppet *ekonomisk styrning*.⁷¹ Inledningsvis hänvisas till budgetlagen där det föreskrivs att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas. Ekonomistyrning innebär, skriver regeringen, en avsiktlig påverkan på en verksamhet och dess befattningshavare i avsikt att nå vissa mål. Ekonomistyrning omfattar dels planering med hänsyn till förväntade förhållanden och parering mot oväntade händelser, dels uppföljning och utvärdering. I propositionen sägs att i staten har begreppet ekonomistyrning anpassats till den statliga verksamheten och

⁷¹ Ett liknande resonemang fördes i Årsredovisning för staten 1998 varur följande figur hämtats (s. 125).



en nedbrytning har gjorts i begreppen resultatstyrning och finansiell styrning. När regeringen talar om den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet avses således resultatstyrning och finansiell styrning, heter det. Med resultatstyrning avses, sägs det, styrningen av den statliga verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet. Resultatstyrning sker bland annat genom att mål anges för olika verksamhetsområden och genom uppföljning och utvärdering. Med finansiell styrning, menar regeringen, sätts de ekonomiska ramarna för verksamhetens resursförbrukning. Vid uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet utgörs resultatet av såväl måluppfyllelse som verksamhetens resursförbrukning. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen inte bara kompletterar varandra, anför regeringen, utan de är tillsammans nödvändiga för att få en väl fungerande och effektiv statlig verksamhet. En ekonomisk redovisning av hög kvalitet, där resursförbrukningen för olika verksamheter kan mätas i olika termer, är en viktig förutsättning för en väl fungerande styrning. Regeringen understryker att den ekonomiska styrningen har en viktig roll i budgetprocessen. Resultatstyrningen, den finansiella styrningen och den ekonomiska redovisningen skall medverka till att förse riksdag, regering och förvaltning med beslutsunderlag som möjliggör bästa möjliga prioriteringar, framhålls det.⁷²

I den nämnda budgetpropositionen meddelar regeringen att en samlad satsning gjorts för att ytterligare förbättra den ekonomiska styrningen. Utvecklingen av den ekonomiska styrningen, uttalar det, kommer även fortsättningsvis att fokuseras på att förbättra metoderna för att få fram bra beslutsunderlag för statsmakternas styrning. Budgetprocessen, anför regeringen, ställer stora krav på budgetdisciplin och uppföljning. Detta förutsätter en förbättrad kvalitet i utfallsredovisning och koncerninformation samtidigt som metoder och system behöver vidareutvecklas för att stödja styrning och uppföljning av den statliga verksamheten. På denna punkt anmäls ett pågående arbete i Regeringskansliet med att utveckla system till stöd för regeringens budget-, prognos- och uppföljningsarbete – ett arbete benämnt VESTA-projektet.⁷³ Syftet med VESTA-projektet är, skriver regeringen, att skapa ett integrerat statligt koncernsystem för prognos, budgetering, koncernredovisning, resultatstyrning och betalningsinformation.

I finansutskottets betänkande (1997/98:FiU1, s. 217–218) – efter en redovisning av vad regeringen har anfört i den nyss nämnda budgetpropositionen – uttalar utskottet att det för sin del ser positivt på de åtgärder som regeringen vidtagit. Utskottet ville särskilt peka på den dialog mellan riksdagen och regeringen i mål- och resultatfrågor som skett i samband med utarbetandet av budgetförslaget för år 1998. Detta har inneburit, menar finansutskottet, en i flera avseenden förbättrad resultatinformation till riksdagen. Utskottet ville understryka att en grundtanke med den mål- och resultatorienterade styrning-

⁷² Definitionen av den ekonomiska styrningen bygger som synes på budgetlagens bestämmelser, dvs. det är inom ramen för finansmaktens utövande som styrningen och kontrollen skall ske. Resultatstyrningens genomförande inom kontroll- och normgivningsmakterna berörs inte i detta sammanhang.

⁷³ VESTA står för Verktyg för Ekonomistyrning i Staten.

en är att riksdagen och regeringen skall inrikta sig på att ange mål för förvaltningen och i mindre grad detaljstyra och reglera verksamheten.⁷⁴ I övrigt anfördes inget från utskottet sida om den lämnade definitionen från regeringens sida; det konstateras att utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete enligt en nyligen genomförd kartläggning alltmer kommit att kopplas ihop med budgetarbetet. Här ville utskottet betona att ytterligare diskussioner behöver föras om hur de nya styrformerna påverkar såväl riksdagen som beslutsorgan som partiernas och ledamöternas arbete.

I revisionsrapporten Resultatinformation som underlag för statlig styrning (förs. 1997/98:RR7) redovisades resultatet av en granskning om hur regeringen och Regeringskansliet arbetar med att analysera och använda resultat för att styra förvaltningen. En viktig uppgift för resultatinformationen är, skriver revisorerna, att klargöra i hur hög grad de av riksdagen beslutade målen har uppfyllts. För att en diskussion om måluppfyllelse skall bli meningsfull måste definierade mål för t.ex. ett verksamhetsområde göras mätbara. Det kan enligt revisorerna innebära att uppföljningsbara indikatorer – resultatmått eller nyckeltal – utvecklas för respektive mål. Revisorerna konstaterar vidare att riksdagens möjligheter till uppföljning och utvärdering är beroende av hur målen är formulerade. Vidare understryks att regeringens redovisning till riksdagen av hur insatta resurser inom statsförvaltningen omvandlas till effekter måste bli tydligare. En samlad bedömning av måluppfyllelse per verksamhetsområde kan t.ex. ge riksdagens ledamöter möjligheter att relatera verksamhetsområdets resultat till de politiskt uppsatta målen för sektorn. Mot bakgrund av bl.a. de nu beskrivna allmänna utgångspunkterna presenterade revisorerna ett antal förslag i syfte att underlätta riksdagens arbete med resultatstyrning. Det viktigaste förslaget gällde att regeringen senast den 1 augusti varje år för riksdagen skall redovisa ett samlat resultat av förvaltningens verksamhet det senaste året. Ett skäl till denna tidpunkt var att regeringens resultatredovisning och riksdagens beslut om anslagen skall kunna behandlas i ett sammanhang. En förutsättning för att riksdagens utskott skall ha tid att bereda regeringens resultatredovisning var enligt revisorerna att den sker före budgetberedningen.

I beredningen av revisorernas förslag inhämtade det ansvariga utskottet – konstitutionsutskottet – yttrande från finansutskottet. Enligt finansutskottet visade revisorernas material på behovet av att aktivt stärka och utveckla riksdagens egna insatser inom resultatstyrningen. Viktiga delar i denna process är, enligt finansutskottet, ett ökat politiskt deltagande i resultatstyrningen, ett

⁷⁴ Här kan konstateras att finansutskottet i hög grad ser mål- och resultatstyrningen som en förvaltningspolitisk styrmodell. Statsmakterna skall enligt utskottet undvika att detaljstyra och reglera verksamheten. Med verksamheten avses i detta fall förvaltningen. Enligt de matriser som visades i det föregående kapitlet kan således en förvaltning inom ett politikområde ha en låg grad av administrativ styrning, men politikområdet – den substantiella politiken – kan ha en hög grad av sådan styrning, t.ex. förekomst av tvingande lagstiftning. Ur riksdagens synpunkt blir effektbedömningen i ett mål- och resultatstyrningsperspektiv – när det gäller att förklara en bristande måluppfyllelse – om regeringens styrning av den förvaltning som har ansvar för frågan varit bristfällig, eller om det styrmedel som (troligtvis) riksdagen har introducerat (t.ex. en lag) haft dålig precision.

fortsatt arbete med att förbättra metoderna för utskottens uppföljning och utvärdering av riksdagens budgetbeslut samt en fortlöpande dialog mellan företrädare för riksdagen och regeringen för att förbättra resultatinformationen till riksdagen. När det gällde förslaget med en årlig resultatredovisning till riksdagen den 1 augusti förklarade sig utskottet inte berett att ta ställning. Enligt finansutskottet borde revisorernas förslag prövas i ett större sammanhang i vilket hela den reformerade budgetprocessen utvärderas.⁷⁵ *Konstitutionsutskottet* anförde inga andra synpunkter än de som finansutskottet hade andragit. Konstitutionsutskottet ansåg också att formerna för regeringens återrapportering av resultatinformation borde övervägas i samband med utvärderingen av den nya budgetprocessen.

I sitt betänkande *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57) ansåg Förvaltningspolitiska kommissionen att resultatstyrningen fortfarande uppvisade brister avseende bl.a. helhetssyn, verksamhetsanpassning och politiskt engagemang samt att det fanns tendenser till ny detaljstyrning av myndigheterna. Enligt kommissionen borde regeringen ta initiativ till en grundläggande översyn av resultatstyrningen.⁷⁶

I proposition 1997/98:136 – bl.a. med anledning av Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande – konstaterade regeringen att resultatstyrningen är ett av regeringens viktigaste redskap för att kunna skapa en effektiv förvaltning som arbetar i enlighet med riksdagens och regeringens mål och politiska prioriteringar. Regeringen ansåg därvid – i likhet med Förvaltningspolitiska kommissionen – att resultatstyrningen uppvisar vissa brister. Regeringen anmälde att den hade vidtagit vissa åtgärder i syfte att förbättra resultatstyrningen och att ytterligare åtgärder planerades. Regeringen ansåg däremot inte att en översyn var det bästa sättet att utveckla resultatstyrningen. Det var, enligt regeringen, bättre att vidta riktade åtgärder inom de områden där det finns brister. En konkret åtgärd var, enligt propositionen, att utarbeta en strategi för att tillgodose riksdagens och regeringens behov av resultatinformation. Regeringen meddelar att ett arbete har inletts i Regeringskansliet i syfte att få fram en bättre strukturerad och mer tillgänglig information.⁷⁷

I propositionen redogör regeringen översiktligt för sina planer och vidtagna åtgärder när det gäller utvecklingen av resultatstyrningen, skriver konstitutionsutskottet med anledning av propositionen om den statliga förvaltningen (1997/98:KU31, s. 42). Konstitutionsutskottet hade inga invändningar mot vad regeringen hade anfört i denna del. Ett framträdande tema i tre väckta motioner (fp; v; c) är, konstaterade utskottet, en önskan om att medborgarnas synpunkter inklusive klagomål på den verksamhet som myndigheterna driver bör tillmätas en stor betydelse vid utvärderingen av verksamheten och för

⁷⁵ I en avvikande mening (m, v) till finansutskottets yttrande anfördes att det är väsentligt att riksdagens arbete med resultatstyrning underlättas genom att regeringen lämnar en separat och samlad redovisning av resultatet av förvaltningens verksamhet. Målet bör vara, sades det, att en sådan redovisning läggs fram för riksdagen i samband med vårpropositionen eller senast före sommaren.

⁷⁶ SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*, s. 75–94

⁷⁷ Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, s. 42–45

resultatstyrningens fortsatta utveckling; synpunkter som utskottet gav regeringen till känna.

I samband med beredningen av 1998 års ekonomiska vårproposition inhämtade finansutskottet yttranden från övriga utskott bl.a. om vilka krav som de ansåg nu borde ställas från riksdagens sida på mål- och resultatredovisningen i regeringens budgetförslag hösten 1998. I betänkandet (1997/98:FiU20, s. 215–216) presenterades följande slutsatser om vilka krav på resultatinformation som borde beaktas av regeringen:

Riksdagen skall besluta om de viktigaste politiska målen inom respektive utgiftsområde. Dessa bör avse effekter, dvs. den påverkan på ett område som riksdagen har för avsikt att uppnå genom statliga insatser.

- Regeringens resultatredovisningar bör utvecklas. Det kan t.ex. vara lämpligt att inom resp. område redovisa tidsserier med ett begränsat antal resultatindikatorer. Avsikten bör vara att dessa indikatorer skall komplettera varandra så att de tillsammans ger en helhetsbild av resultatet.
- Det är lämpligt att regeringen i resultatredovisningen i budgetpropositionen i första hand presenterar ett bra underlag inom områden som är politiskt intressanta, t.ex. områden som rör stora belopp eller där eftersträvarde effekter är särskilt betydelsefulla. Regeringen bör prioritera att främst utveckla resultatredovisningarna på utgifts- och verksamhetsområdesnivå medan resultatinformationen på anslagsnivå i vissa fall kan göras mindre omfattande.
- Regeringen bör sträva efter att ange beräknade belopp för åren 2000 och 2001 i såväl löpande som fasta priser alternativt redovisa underlag för en bedömning av hur anslagen utvecklas i reala termer.
- Regeringens s.k. resultatbedömningar behöver bli tydligare framför allt när det gäller vad som motiverar den bedömning av resultatet som regeringen gör.
- Det är angeläget med en fortsatt utveckling av dialogen mellan riksdag och regering i första hand i form av träffar mellan företrädare för utskott och departement.

I budgetpropositionen för år 1999 skriver regeringen (s. 150) att det har varit en ambition att åstadkomma en generell förbättring av resultatredovisningarna, i synnerhet för utgifts- eller verksamhetsområden där resursförbrukningen är betydande eller där förväntade effekter är särskilt betydelsefulla. I syfte att höja kvaliteten på resultatredovisningen till riksdagen, av såväl måluppfyllelse som verksamhetens resursförbrukning, skall målstrukturen bli tydligare och att det klart framgår vilka mål som riksdagen har att ta ställning till. Resultat-informationen förbättras med bl.a. tidsserier av prestationer, effekter och mätbara indikatorer på måluppfyllelsen och att regeringens analys och resultatbedömningar blir tydligare, framför allt på utgiftsområdesnivå. I budgetpropositionen anmäler regeringen att den under den närmaste tvåårsperioden avser att göra en översyn av mål och målstrukturer samt vid

behov föreslå riksdagen reviderade mål (den s.k. tvåårsöversynen). Ambition är, sägs det, att skapa en struktur av resultatområden definierade utifrån tydliga effekt- eller prestationsmål för verksamheten. Målen bör utformas på varje nivå så att det framgår på vilket sätt den underordnade nivån bidrar till den överordnade nivån. I propositionen understryks att målen i första hand bör avse effekter i form av den påverkan som kan uppnås genom statliga insatser och att målen skall var uppföljningsbara och – så lång möjligt – kunna ligga fast för att underlätta resultatjämförelser över tiden. Regeringen understryker vidare att resultatstyrningen förutsätter att relevant resultatinformation lämnas till den som skall utöva styrningen. Andra viktiga förutsättningar är en utarbetad strategi för uppföljning och utvärdering av den statliga verksamheten samt en aktiv dialog från regeringens sida med myndigheterna och med riksdagen.

Vid behandlingen av budgetpropositionen hösten 1998 konstaterade finansutskottet (1998/99:FiU1 s. 213–214) att kvaliteten på den resultatinformation som regeringen levererat till riksdagen successivt har förbättrats under senare år. Utskottet anförde att man delar regeringens uppfattning att arbetet med att utveckla styrformen kräver ett fortlöpande och långsiktigt utvecklingsarbete. Det är mot denna bakgrund viktigt, anförde utskottet, att den dialog som inletts på såväl politisk nivå som på tjänstemannaplanet mellan riksdagen och regeringen om mål- och resultatfrågor kan fortsätta. Inte minst betydelsefullt är det, enligt finansutskottet, att arbetet med att utveckla den områdesspecifika resultatredovisningen intensifieras i nära kontakt mellan berörda utskott och departement. Finansutskottet erinrade om att utskottet tidigare framhållit möjligheterna för utskotten att i en dialog med regeringen komma fram till att resultatinformation kan överlämnas till riksdagen tidigare än i budgetpropositionen.

I sitt ställningstagande till frågor – med sikte på budgetpropositionen för år 2000 – om den ekonomiska styrningen i 1999 års ekonomiska vårproposition konstaterade finansutskottet (1998/99:FiU20, s. 189–190) att regeringen avser att göra en översyn av mål och målstrukturer inom samtliga utgiftsområden och att arbetet skall avrapporteras i budgetpropositionen för år 2001. Utskottet ser, sägs det, positivt på att ett samlat grepp tas när det gäller målfrågor i samband med den översyn som nu görs och att strategier för uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet skall utarbetas inom Regeringskansliet. Enligt utskottet bör ambitionen i översynsarbetet vara att åstadkomma en klar och logisk målstruktur för varje utgiftsområde med tydligt definierade mål och där det framgår hur målen förhåller sig till varandra. En sådan utformning skulle bättre klargöra riksdagens, regeringens och myndigheternas olika roller samt i hög grad förbättra riksdagens beslutsunderlag. Finansutskottet anser att resultatredovisningen har förbättrats under de senaste åren. Mot denna bakgrund bör, menar utskottet, utvecklingsarbetet fortsätta inför budgetförslaget år 2000 enligt följande riktlinjer:

1. Verksamhetsmålen bör formuleras på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp.

2. Resultatinformationen skall vara relevant i förhållande till de uppsatta målen. Resultat och utveckling bör vidare i större utsträckning redovisas i kvantitativa termer med hjälp av indikatorer eller nyckeltal.
3. Regeringens redovisning till riksdagen skall ha sådan kvalitet att måluppfyllelsen skall kunna bedömas av riksdagen.
4. Redovisningen skall i större utsträckning avse resultat och i mindre grad aktiviteter av typen vidtagna åtgärder eller pågående utredningar.
5. Redovisningen skall i ökad utsträckning, inte minst beträffande statliga insatser som är sektorsövergripande, avse verksamheter och i mindre grad myndighetsprestationer.
6. Kopplingen mellan uppnådda resultat och föreslagna anslag bör förbättras samtidigt som anslagsberäkningarna bör göras tydligare och redovisas för riksdagen.
7. Grundläggande är att resultatanalysen skall vara faktabaserad och vara inriktad på föregående års resultat i förhållande till uppsatta mål och på uppnådda resultat. En tydlig åtskillnad skall göras mellan resultatinformation och resultatanalys å ena sidan och regeringens resultatbedömning å den andra.
8. Motiven för regeringens bedömning och regeringens slutsatser bör framgå tydligt för att förbättra kopplingen mellan måluppfyllelse och förslag till budget.
9. Redovisningens omfång bör vara bättre avvägd i förhållande till omfattningen av de statliga resursinsatserna och till områdets politiska intresse. Detta innebär att budgetpropositionens totala omfång kan få öka.
10. Dialogen mellan riksdagen och regeringen bör fortsätta. Från riksdagens och utskottens sida bör utgiftsområdesvisa diskussioner föras som såväl tar upp brister och förtjänster i den föregående budgetpropositionen som krav och förväntningar på kommande budgetpropositioner. Det bör vara en gemensam ambition för riksdagen och regeringen att ytterligare utveckla resultatstyrningen med inriktning mot en budget som fokuserar på resultat.

Detta program för utvecklingsarbetet är det mest omfattande som ett riksdagsutskott har avlämnat till regeringen. Programmet bygger på det som finansutskottet levererade våren 1998, men ställer nu högre krav på regeringen än tidigare. Det uttalas också att ambitionsnivåhöjningen i resultatredovisningen kan få leda till att budgetpropositionens omfång kan få öka.

I regeringens skrivelse *Årsredovisning för staten 1998* (skr. 1998/99:150) som kom sommaren 1999 skildras i ett avsnitt utvecklingen av den ekonomiska styrningen. Där beskrivs – förutom de fem delprojekt som konstituerar VESTA-projektet – det pågående arbetet med tvåårsöversynen. Arbetet syftar till, skriver regeringen, att ta fram målstrukturer för samtliga utgiftsområden

byggda på gemensamma principer för hur mål formuleras och hur mål kopplas till varandra mellan olika nivåer. Vidare är avsikten att regeringens resultatredovisning till riksdagen skall följa målstrukturen samt strategier för uppföljning och utvärdering finnas för samtliga utgiftsområden. Det sägs att regeringen har för avsikt att i samband med budgetpropositionen och regleringsbrevet för år 2001 tillämpa den nya strukturen inom samtliga utgiftsområden. Vidare utlovas en samlad redovisning av arbetet med tvåårsöversynen till riksdagen under våren 2001.

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1, volym 1, s. 224–225) sägs att utgångspunkten för utvecklingsarbetet är att statsbudgeten skall innehålla förslag till såväl mål som kostnadsramar för den statliga verksamheten. När det gäller resultatstyrningen av enskilda myndigheter är regeringens inriktning att verksamhetsanpassningen måste öka, dvs. att målen måste anpassas till vad som är mest lämpligt med avseende på förutsättningarna för den enskilda verksamheten.

Finansutskottet behandlade frågorna om utvecklingen av den ekonomiska styrningen i ett särskilt betänkande hösten 1999.⁷⁸ I den del av utvecklingsarbetet som gäller mål- och resultatstyrningen, och det pågående arbetet inom den s.k. tvåårsöversynen, vill utskottet framhålla det angelägna i att målen görs mätbara och uppföljningsbara så att det blir meningsfullt att ställa dessa i relation till kostnaderna. Det är också av värde, sägs det vidare, att målen uttrycks i sådana termer att de kan utgöra utgångspunkter för politiska prioriteringar och diskussioner. Målen bör således inte, framhåller utskottet, vara alltför vagt eller allmänt formulerade.

3.2 Riksdagsutredningen, budgetlagen, styrformer och uppföljning och utvärdering

Hur skall Riksdagsutredningens förslag vad gäller uppföljnings- och utvärderingsverksamheten, de ställningstaganden som riksdagen gjorde till Riksdagsutredningens förslag, budgetlagens regelverk och de ställnings-taganden i övrigt som gjorts från riksdagens sida under senare år sammanfattas och tolkas i ljuset av bl.a. den diskussion som fördes i kapitel 2?

1. 1988 års kompletteringsproposition, som kan ses som mål- och resultatstyrningens startpunkt inom statsförvaltningen, innehåller ingen hemställan om riksdagens godkännande av utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten, utan enbart på att riksdagen bereds tillfälle att ta del av det som regeringen anfört i ärendet. Något närmare resonemang om innebörden för riksdagen – t.ex. den nya styrformens förhållande till andra styrformer, styrningens konsekvenser för dialogen mellan regering och riksdag och styrningens förhållande till t.ex. kontrollmakten och finansmakten – förekommer inte i det nämnda betänkandet från finansutskottet. Dock hänvisas till den nyligen tillsatta Budgetpropositionsutred-

⁷⁸ Bet. 1999/2000:FiU13.

ningen, där vissa för riksdagen relevanta frågor sägs närmare komma att behandlas.⁷⁹

2. Riksdagsutredningens framförda skäl för att riksdagen skall arbeta med att följa upp sina beslut är införandet av nya styrformer i staten.
3. Riksdagsutredningen gör den viktiga iakttagelsen att riksdagens kontrollmakt berörs när denna typ av styrning införs. Men samtidigt kan det konstateras att styrformen införs inom ramen för finansmakten.
4. Riksdagsutredningen diskuterar utskottens roll som både beredande och granskande organ. Detta har senare tolkats så att utskottens uppföljning och utvärdering betraktats som en helt separat verksamhet vid sidan av den normala ärendebredningen.
5. Enligt Riksdagsutredningen förutsätts inte utskotten följa upp större områden, utan ämnesmässigt avgränsade områden kopplade till de beredningsområden som är utstakade enligt riksdagsordningen. I stället skulle överlåtas till Riksdagens revisorer att arbeta mer sektorsövergripande. Förutsättningarna för utskotten att själva i sin egen uppföljningsverksamhet arbeta mer tvärsektorielt över utskottsgränserna berördes inte.
6. Det sägs att utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete skall ske i egen regi. Ansvaret för granskningsverksamheten skall åvila utskottskanslierna, men där hjälp kan avropas dels från utredningstjänsten, dels från Riksdagens revisorers kansli där särskilda resurser föreslogs bli tillförda för detta ändamål.
7. Någon närmare diskussion om riksdagens roll i styrkedjan och de krav som ställs på riksdagen härvidlag förs inte av Riksdagsutredningen. Skillnaden mellan styrning och styrmedel uppmärksammas inte vid denna tidpunkt.
8. Mål- och resultatstyrningen var vid tiden för Riksdagsutredningens arbete inte formellt införd i riksdagens arbete. Det kan sägas att styrformen fortfarande fullgjordes inom ramen för regeringens konstitutionella styrning av förvaltningen. Samtidigt skall riksdagen kontrollera regering och förvaltning enligt grundlagen – ett förhållande som förklarar varför Riksdagsutredningen särskilt berörde saken. Men motivet för Riksdagsutredningen att plädera för att utskotten skall arbeta mer med uppföljning och utvärdering var just de nya styrformerna. Men riksdagens roll som styraktör i förhållande till regeringen berördes mycket lite, i stället var det just kontrollaspekten som betonades.

⁷⁹ I Budgetpropositionsutredningens betänkande Ny budgetproposition (SOU 1990:83) sägs (s. 15) felaktigt att det "(G)enom ett riksdagsbeslut 1988, efter förslag av regeringen i det årets kompletteringsproposition...".

9. Det var först med budgetlagens införande som styrformen formellt blev bunden med riksdagen. Nu är mål- och resultatstyrningen formellt införd i staten, men i princip exklusivt inom ramen för finansmakten.
10. Styrformen har fått en mycket stark knytning till budgetprocessen, vilket också var ett skäl för att införa bestämmelser om den i budgetlagen.
11. Dialogen om utvecklingen av styrningen har främst skett mellan finansutskottet och finansdepartementet. Dock har fackutskotten beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på regeringens resultatredovisning i samband med beredningen av den ekonomiska vårpropositionen.
12. Den ekonomiska styrningen har blivit ett begrepp överordnat resultatstyrningen. Men den ekonomiska styrningen ställs inte i relation till styrmedlen inom den substantiella politiken, dvs. administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel.
13. Kraven från riksdagens sida i form av uttalanden från finansutskottet om regeringens utvecklingsarbete har blivit alltmer långtgående. Dessa krav kommer också att ställa motsvarande krav på riksdagen att bli en kompetent mottagare av den efterfrågade informationen.

3.3 Bestämmelser om utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet

Vissa grundläggande regler om riksdagsarbetet finns i regeringsformen (RF 4 kap.). Enligt RF 4:3 skall ärende som väcks av regeringen eller av riksdagsledamot före avgörandet beredas av utskott. Riksdagens arbete och arbetsformer regleras närmare i riksdagsordningen (RO).

I RO 4 kap. finns bestämmelser om ärendenas beredning. Praktiskt taget alla väckta ärenden remitteras till utskott för beredning innan de avgörs i kammaren (RO 4:1). I riksdagsordningen finns bl.a. också bestämmelser om utskottsindelningen och om fördelningen av arbetsuppgifter mellan dem. Enligt RO 4:8 skall utskott avge betänkande till riksdagen i ärende som har hänvisats till utskottet och som ej har återkallats.

I riksdagsordningen finns inga bestämmelser om utformningen av och innehållet i ärendeberedningen. För att få närmare vägledning om bakgrunden till den nuvarande regleringen får man därför gå till förarbetena. Genom enkammarreformen år 1971 infördes en ändrad fördelning av uppgifter mellan riksdagens utskott (prop. 1970:40, KU 1970:27 och 1971:1). Utskotten skall enligt nu gällande ordning i princip vara indelade på materiella grunder i ett antal fackutskott. Den tidigare ordningen med en indelning som svarade mot riksdagens särskilda statsrättsliga uppgifter övergavs samtidigt.

Omläggningen byggde på ett förslag från Grundlagberedningen i betänkandet (SOU 1969:62) Ny utskottsorganisation. Enligt beredningen var ett väl utvecklat och omsorgsfullt organiserat utskottsväsende en förutsättning för

riksdagens arbetsduglighet och möjlighet att hävda sig som statsorgan. Det fanns därför anledning att slå vakt om utskottsberedningen. Ett system med fasta utskott – med i stor utsträckning samma ledamöter och fasta sekretariat – skulle enligt beredningen befrämja sakkunskap, konsekvens och enhetlighet i bedömningen.

Grundlagberedningens behandling av utskottsväsendet begränsade sig i det nu aktuella betänkandet till de organisatoriska frågorna och i någon mån till utskottens verksamhetsformer. Beredningens resonemang utgick från att utskotten i allt väsentligt skulle syssla med beredning av ärenden i vilka riksdagen hade att fatta beslut. Bl.a. mot denna bakgrund ansågs det inte lämpligt att inrätta ett särskilt revisionsutskott eftersom ett sådant utskott skulle få en avvikande karaktär. Även i propositionen och i riksdagsbehandlingen betonades vikten av en effektiv utskottsorganisation. Den specialisering – och därmed ökade sakkunskap – som den nya utskottsorganisationen innebar skulle, sades det, bidra till att vidmakthålla utskottsarbetets kvalitet.

Grundlagberedningen avlämnade år 1972 sitt slutbetänkande (SOU 1972:15) med förslag till en total författningsreform. I det sammanhanget tog man upp frågan om utskottens roll och arbete. Den nya utskottsorganisationen bedömdes ha fungerat väl. När det gällde utskottens arbetsuppgifter hade emellertid perspektiven vidgats. Utskotten sågs inte längre som renodlade beredningsorgan.

Beredningen förklarade att man med bestämdhet borde värna om riksdagens kontrollmakt. Denna skulle, menade man, kunna stärkas genom en systematisk granskning inom riksdagsutskotten av utfallet av beslutade reformer. Utskottens granskning skulle enligt beredningen kunna präglas av större kontinuitet än den punktkontroll som riksdagsrevisorerna kan göra. Samtidigt var det viktigt att riksdagens särskilda revisionsinstitut skulle behållas.

I grundlagspropositionen (prop. 1973:90, KU 26) fullföljdes beredningens tankegångar om inriktningen av utskottens arbete. Den statliga revisionsverksamheten borde enligt propositionen ledas av regeringen men samtidigt ha ett komplement i riksdagen. Det underströks att ”den nya, på ämnesindelning grundade utskottsorganisationen väl lämpar sig för en kontinuerlig granskning av resultatet av det statliga reformarbetet”. Samtidigt föreslogs att Riksdagens revisorer skulle finnas kvar. Det var, enligt propositionen, av ett betydande värde att ha ett i förhållande till statsförvaltningen helt fristående organ av den typ som riksdagsrevisionen representerade.

Det är värt att notera att i propositionen även togs upp frågan om arbetsfördelningen mellan utskotten och revisorerna. Det särskilda revisionsorganet torde, enligt propositionen, ”ha en speciell uppgift att fylla i fråga om information och granskning i ämnen som berör flera förvaltningsgrenar eller förvaltningen över huvud taget och som inte lämpligen kan hanteras i de separata fackutskotten”. Det kan alltså konstateras att det i samband med författningsreformen förutsattes att utskotten skulle ha viktiga uppgifter i granskningen av den statliga verksamheten. En rimlig tolkning av uttalandena kan vara att huvudansvaret för den löpande återkopplingen borde ligga hos utskotten och för den fördjupade förvaltningsrevisionella granskningen hos revisorerna.

Som framgått tidigare i detta kapitel ansåg Riksdagsutredningen att utskottet själva borde följa upp och utvärdera resultat i verksamheter inom resp. utskotts beredningsområde. Utredningen hade konstaterat att arbetet i riksdagsutskottet sedan enkammarreformen endast i ringa grad varit inriktat på uppföljning och kontroll. I utredningsbetänkandet diskuterades även hur ledamöternas och kansliernas roll skulle påverkas av den delvis nya inriktningen på utskottens arbete och utredningen pekade bl.a. på möjligheterna att förändra arbetsformerna. Under utredningsarbetets gång fördes en diskussion om behovet av författningsändringar till stöd för utskottens ändrade arbete. I betänkandet togs emellertid inte denna fråga upp.

Som framgick tidigare i detta kapitel tillstyrkte konstitutionsutskottet utredningens förslag om inriktningen av utskottens arbete med uppföljning och utvärdering. Med anledning av förslagen hade i en motion (s) bl.a. ställts krav på att utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet, särskilt vad gäller inhämtande av upplysningar och yttranden, borde regleras i 4 kap. RO. Utskottet avstyrkte motionsyrkandet med motiveringen att någon reglering i RO av uppföljnings- och utvärderingsverksamheten "för närvarande" inte var nödvändig.

I talmanskonferensens förslag (förs. 1997/98:TK1) om riksdagens arbetsformer behandlades vissa förslag som hade framförts av riksdagens utvärderingsgrupp i en lägesrapport hösten 1997. Utvärderingsgruppen – som hade bildats år 1993 som ett resultat av Riksdagsutredningens arbete och förslag⁸⁰ – hade pekat på ett antal åtgärder som skulle kunna bidra till att öka genomslaget för uppföljning och utvärdering i utskottens arbete. Bland de åtgärder som utvärderingsgruppen föreslog för det fortsatta arbetet märktes bl.a.

- att genom en förändring i RO markera frågans betydelse i utskottens arbete,
- att utgiftsbetänkandena skulle ges en mer enhetlig utformning genom att krav ställs på utskottet att i samband med anslagsgivningen göra en bedömning av hur målen uppfyllts och resultaten redovisats,
- att utskottens årsberättelser skulle utvecklas med en redovisning av vad utskottet utträttat inom området uppföljning och utvärdering för att på så sätt få en bredare bild utåt av utskottens arbete, samt
- att det borde övervägas om utskottskansliernas instruktionsenliga uppgifter skulle ses över.

I betänkandet anförde talmanskonferensen att det är av största vikt att arbetet i riksdagen med uppföljning och utvärdering så långt möjligt redovisas öppet och att informationen om arbetet finns tillgänglig för var och en. Talmanskonferensen pekade mot denna bakgrund på möjligheten att som flera utskott redan gjorde, och utvärderingsgruppen föreslagit, redovisa vad utskottet utträttat inom området uppföljning och utvärdering i en utskottets årsberättelse. Emellertid tog talmanskonferensen inte upp utvärderingsgruppens övriga

⁸⁰ En genomgång av erfarenheterna av utvärderingsgruppens arbete görs i kapitel 4.

förslag, innefattande bl.a. frågan om en reglering i RO av att utskotten skall följa upp utfallet av riksdagens beslut. Konstitutionsutskottet instämde i talmanskonferensens bedömning (1997/98:KU 27 s. 11).

Vi avser att återkomma till denna fråga i kapitel 8 Överväganden och förslag. Det finns enligt vår mening redan här starka skäl som talar för att nu i RO infoga bestämmelser att riksdagen skall följa upp sina beslut. De skäl som efter genomgången i detta kapitel kan anföras för att en sådan reglering bör komma till stånd är bl.a. att uppföljning och utvärdering är utredningsmetoder som används inom mål- och resultatstyrningen i staten. Mål- och resultatstyrningen är en integrerad del i budgetprocessen och som kommer till uttryck i den bestämmelse (2 §) i budgetlagen som har berörts i detta kapitel. Mål- och resultatstyrningen är alltså en uttalad del i finansmakten. Men mål- och resultatstyrning förekommer inte bara strikt i det som ligger inom budgetprocessen på hösten, utan detta skall fullgöras året om. Lagstiftnings-propositioner, skatteförslag på budgetens inkomstsida etc. innehåller också mål som skall följas upp och utvärderas. Mål- och resultatstyrning skall tillämpas inte bara inom ramen för finansmakten, utan också inom såväl norm-givningsmakten som kontrollmakten, och de utredningsmetoder som heter uppföljning och utvärdering skall också användas här.

3.4 Slutsatser

Hur skall Riksdagsutredningens förslag vad gäller uppföljnings- och utvärderingsverksamheten, de ställningstaganden som riksdagen gjorde till utredningens förslag, budgetlagens regelverk och de ställningstaganden i övrigt som gjorts från riksdagens sida under senare år sammanfattas och tolkas i ljuset av bl.a. den diskussion som fördes i kapitel 2?

- 1988 års kompletteringsproposition, som kan ses som mål- och resultatstyrningens startpunkt inom statsförvaltningen, innehåller ingen hemställan om riksdagens godkännande av utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten. I propositionen ges riksdagen enbart möjlighet att ta del av det som regeringen anför i ärendet. Något närmare resonemang om innebörden för riksdagen av t.ex. den nya styrformens förhållande till andra styrformer, styrningens konsekvenser för dialogen mellan regering och riksdag och styrningens förhållande till t.ex. kontrollmakten och finansmakten – förekom inte.
- Införandet av nya styrformer i staten var ett av flera skäl Riksdagsutredningen framförde för att riksdagen skulle arbeta med att följa upp sina beslut.
- Riksdagsutredningen gör den viktiga iakttagelsen att riksdagens kontrollmakt berörs när denna typ av styrning införs. Men samtidigt kan det konstateras att styrformen införs inom ramen för finansmakten.

- Riksdagsutredningen diskuterar utskottens roll som både beredande och granskande organ. Detta har senare tolkats så att utskottens uppföljning och utvärdering betraktats som en helt separat verksamhet vid sidan av den normala ärendebredningen.
- Riksdagsutredningen förutsatte att utskotten inte skulle följa upp större områden, utan ämnesmässigt avgränsade områden kopplade till de beredningsområden som föreskrivs i riksdagsordningen. I stället skulle den sektorsövergripande uppföljningen och utvärderingen överlåtas till Riksdagens revisorer. Förutsättningarna för utskotten att i sin egen uppföljningsverksamhet arbeta mer tvärsektorielt över utskottsgränserna berördes inte.
- Riksdagsutredningen menade att utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete skulle ske i egen regi. Ansvaret för granskningsverksamheten skulle åvila utskottskanslierna med möjlighet till hjälp från dels utredningstjänsten, dels Riksdagens revisorers kansli där särskilda resurser föreslogs bli tillförda för detta ändamål.
- Mål- och resultatstyrningen var alltså inte formellt införlivad i riksdagsarbetet vid tiden för Riksdagsutredningens arbete. Det kan sägas att styrformen fortfarande fullgjordes inom ramen för regeringens konstitutionella styrning av förvaltningen. Samtidigt åvilar det riksdagen att kontrollera regering och förvaltning enligt grundlagen – ett förhållande som förklarar varför Riksdagsutredningen särskilt berörde saken. Motivet för Riksdagsutredningen att plädера för att utskotten skulle arbeta mer med uppföljning och utvärdering var just de nya styrformerna. Men riksdagens roll som styraktör i förhållande till regeringen berördes mycket lite, i stället var det just kontrollaspekten som betonades.
- Det var först med budgetlagens införande som styrformen formellt blev bunden med riksdagen. Nu är mål- och resultatstyrningen formellt införd i staten, men i princip exklusivt inom ramen för finansmakten.
- Dialogen om utvecklingen av styrningen har främst skett mellan finansutskottet och Finansdepartementet. Dock bereddes fackutskotten tillfälle att inkomma med synpunkter på regeringens resultatredovisning i samband med beredningen av den ekonomiska vårpropositionen år 1998.
- Under senare år har *ekonomisk styrning* blivit det alltmer överordnade begreppet som ett förvaltningspolitiskt sammanhållet styrinstrument. Mål- och resultatstyrningen ingår tillsammans med den finansiella styrningen i detta paket. Instrumenten i den ekonomiska styrningen är målformulering, resultatuppföljning, redovisning och budgetering. Uppföljning och utvärdering skall användas för att granska resultat och effekter av den ekonomiska styrningen.
- Som en del av den ekonomiska styrningen har mål- och resultatstyrningen och uppföljning och utvärdering fått en mycket stark anknytning till

budgetprocessen – vilket också var ett skäl för att införa bestämmelser om den i budgetlagen. Emellertid är det viktigt att framhålla att uppföljnings- och utvärderingsarbetet inte bara skall fullgöras inom budgetprocessen på hösten – arbetet skall fullgöras året om inom alla politikområden. Uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut skall således inte bara genomföras inom ramen för finansmakten utan också som en del av både normgivnings- och kontrollmakten. Detta visar att uppföljning och utvärdering är en integrerad del i riksdagens kärnuppgifter och att detta förhållande måste komma till uttryck i Riksdagsordningen.

Kraven från riksdagens sida i form av uttalanden från finansutskottet om regeringens utvecklingsarbete har blivit alltmer långtgående. Dessa krav kommer också att ställa motsvarande krav på riksdagen att bli en kompetent mottagare av den efterfrågade informationen. Även detta talar för att utskottens ansvar för att bedriva uppföljnings- och utvärderingsarbete blir formellt tydliggjort.

I det föregående kapitlet angavs att en möjlig metodologisk förklaring till att uppföljnings- och utvärderingsarbetet har en svag position i riksdagen kan vara att kopplingen mellan förvaltningspolitiken och styrningen inom den substantiella politiken har varit svag. Genomgången i detta kapitel visar på ytterligare en förklaringsgrund: att mål- och resultatstyrningen också haft en svag formell anknytning i riksdagsbeslut och att detta kan läggas till listan på förklaringar till det bristande genomslaget för uppföljnings- och utvärderingsarbete i riksdagen.

4. Riksdagens resurser för uppföljning och utvärdering

Sammanfattning och vissa iakttagelser:

- *År 1993 bildades i enlighet med Riksdagsutredningens förslag en särskild metodgrupp bestående av tjänstemän med uppgift att stödja utskottet i deras arbete med uppföljning och utvärdering – den s.k. utvärderingsgruppen. Inledningsvis stod utvärderingsfrågorna i fokus medan betoningen senare har legat på uppföljningsfrågor. Gruppen har under de sex åren arrangerat en rad utbildningsinsatser – riktat både mot tjänstemän och folkvalda. Lägesrapporter om utvärderingsgruppens arbete och bedömning av genomslaget för uppföljnings- och utvärderingsarbetet i riksdagen har avlämnats till talmanskonferensen åren 1994–1997.*
- *Särskilt avsatta medel har funnits sedan budgetåret 1993/94 för att stödja utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete. År 1997 kan be-tecknas som det mest aktiva året då nästan hela det anslagna beloppet om 1 miljon kronor togs i anspråk. Övriga år har endast en mindre del av anslaget kommit till användning förutom under innevarande år då medelsanvändningen åter ökat. Utvärderingsgruppen har varit beredande organ när det gäller användningen av dessa medel.*
- *På initiativ av utvärderingsgruppen och som ett led i utvecklingen av uppföljnings- och utvärderingsarbetet startades under riksmötet 1993/94 en rapportserie med titeln Utredningar från riksdagen (URD). Sammanlagt har 27 rapporter publicerats i serien under perioden 1994–1999.*
- *Intervjuer har genomförts med varje enskild ledamot i utvärderingsgruppen. En rad kritiska omdömen om utvecklingsarbetet framkommer i intervjuerna. Här sägs bl.a. att utbildningsbakgrunden är styrande för hur man ser på uppföljning och utvärdering: att det saknas politiskt engagemang i uppföljnings- och utvärderingsarbetet, att ingen drivande kraft funnits uppifrån i utvecklingsarbetet.*
- *Under den senaste femårsperioden har personal från Riksdagens revisorers kansli stått till utskottens förfogande för uppföljnings- och utvärderingsarbete. Utskottens efterfrågan på denna tjänst har dock varit tämligen begränsad. Totalt tio projekt har genomförts av åtta utskott.*
- *År 1993 fanns 98 personer anställda i utskottskanslierna jämfört med 103 personer år 1999. 1993 var antalet föredragande 46 jämfört med 52 år 1999. Personalökningen i Regeringskansliet (exklusive utrikesförvaltningen) har varit kraftigare. År 1993 fanns ca 2 100 och år 1999 ca 2 900 tjänstemän. Kategorin departementssekreterare och departementsråd inom Regeringskansliet (exkl. UD) har ökat markant – från 641 personer år 1993 till 1 099 personer år 1999 – en tillväxt på 70 %.*

- *Beträffande utbildningsbakgrund finns inom utskottskanslierna en övervikt av jurister i föredragandekategorin. Av 52 föredragande har 31 personer jur. kand. examen. Även bland kanslicheferna dominerar personer med juridisk utbildning.*
- *Riksdagens utredningstjänst består av ett trettiotal medarbetare. Utredningstjänsten arbetar i fem arbetslag som vardera täcker flera utskottsområden. Utbildningsbakgrunden skiljer sig från den profil som utskottskanslierna uppvisar; här dominerar ekonomer och samhällsvetare medan endast 12 % av utredarna har juristbakgrund.*

4.1 Den särskilda utvärderingsgruppen – verksamheten under åren 1993–1999

4.1.1 Bakgrund

Som tidigare nämnts förordade Riksdagsutredningen i sitt första betänkande i juni 1993 att utskotten själva borde följa upp och utvärdera resultat i verksamheter inom respektive utskotts beredningsområde. För att i ett inledande skede stödja utskotten i detta arbete borde enligt utredningen en utvecklingsgrupp tillsättas.⁸¹ Förslaget vidarefördes av talmanskonferensen.⁸² Riksdagen hade inget att erinra mot utredningens tankegångar i denna del.⁸³

Gruppen borde enligt utredningen bestå av företrädare för utskottens kansli, förvaltningskontoret (utredningstjänsten och personalenheten) och Riksdagens revisorers kansli. Bland uppgifterna skulle bl.a. ingå samordning av personalresurser, metodutveckling, utbildningsfrågor, ADB-stöd och stöd till utskotten vid upphandling av externa tjänster. Gruppen borde vidare fortlöpande avrapportera till talmanskonferensen hur verksamheten utvecklades och vid behov komma med förslag till förändringar av utvecklingsarbetet. För det löpande utvecklingsarbetet borde en ansvarig person inom utskottsorganisationen utses.⁸⁴

4.1.2 Inriktningen på utvärderingsgruppens arbete

Viss utbildnings- och försöksverksamhet sattes i gång redan under den tid Riksdagsutredningens arbete pågick. På uppdrag av utredningen anordnades i september 1992 i samarbete med Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket en utbildning för kanslichefer och föredragande i uppföljnings- och utvärderingsmetodik. Syftet var att öka kunskapen om utskottens förändrade roll samt diskutera olika metodfrågor. I en andra etapp deltog utskottskanslierna från justitie-, försvars-, trafik-, närings- och bostadsutskotten som ”pilotutskott” i en mer praktiskt inriktad försöksverksamhet i syfte att fördjupa kunskaperna på området och vidareutveckla utskottens arbete. Denna etapp genomfördes i form av ett internat i oktober 1992. I seminariet medverkade personal från Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

⁸¹ Reformera riksdagsarbetet, juni 1993, s. 122

⁸² 1993/94:TK1 Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av Riksdagsutredningens principbetänkande och förslag om författningsändringar, s. 198

⁸³ Betänkande 1993/94:KU18 Reformera riksdagsarbetet, s. 31-32, samt hemställanspunkt 7 om riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering, s. 66.

⁸⁴ I juni 1993 beslutade förvaltningsdirektör Anders Forsberg om utvecklingsgruppens/utvärderingsgruppens sammansättning. Gruppen bestod av kanslichef Ove Nilsson, sammankallande, kanslichef Anders Engdahl, kanslichef Cecilia Nordenfeldt, bitr. personalchef Helena Debourg, utredningschef Kjell Allert och kanslichef Åke Dahlberg. Samtidigt utsågs föredraganden Jörgen Nilsson till projektledare.

Parallellt med att denna del av arbetet i Riksdagsutredningen slutfördes under våren 1993 planerades för en fortsatt utbildning under hösten 1993 med utgångspunkt från utredningens förslag och ställningstaganden. Förslagen förbereddes av en särskild utbildningsgrupp bestående av kanslicheferna för de s.k. ”pilotutskotten” under ledning av kanslichefen i trafikutskottet, och de anmälades för talmanskonferensen i maj 1993. Bland förslagen från denna utbildningsgrupp ingick bl.a. att den av Riksdagsutredningen förordade utvecklingsgruppen snarast borde tillsättas för att planera och genomföra olika utvecklingsinsatser.

Talmanskonferensen ställde sig bakom den särskilda utbildningsgruppens förslag till riktlinjer för uppläggnings- och utvärderingsverksamheten inom utskotten. Vidare borde den tilltänkta utvecklingsgruppen tillsättas med ansvar för frågor som rörde utveckling av personal och arbetsmetoder samt seminarier anordnas med inbjudna forskare och praktiker om beställning och mottagning av utvärderingsuppdrag.

Resurser för utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamheter

Budgetåret 1993/94 avsatte riksdagen särskilda resurser för externa utredningsinsatser i utskottens regi liksom för gemensamt utvecklingsarbete och viss utbildning av utskottens personal. Den ekonomiska ramen uppgick det första budgetåret till 500 000 kr och därefter till ca 1 miljon kronor per år. Utvärderingsgruppen har fungerat som ett beredningsorgan i detta sammanhang. I samband med att utskotten kommit in med ansökningar om medel har gruppen prövat om riksdagens egna utredningsresurser har kunnat utnyttjas. Någon prövning i sak av utskottens projekt har gruppen inte gjort.

Dessa medel användes i stort sett i sin helhet under budgetåret 1993/94 men endast ca 200 000 kr vardera för budgetåren 1994/95 och 1995/96. År 1997 kan betecknas som det mest aktiva året då i princip hela det anslagna beloppet togs i anspråk för olika uppföljnings- och utvärderingsprojekt i utskottens regi.⁸⁵ Under åren 1998 och 1999 minskade utskottens beredvillighet att genomföra uppföljningar med hjälp av detta anslag. Under innevarande år har anslagsutnyttjandet åter ökat – bl.a. genom ett projekt initierat av finansutskottet.

Under utvecklingsarbetet har utvärderingsgruppen svarat för en fortlöpande intern information till främst utskottskanslierna.

Utredningar från riksdagen (URD) – uppföljnings- och utvärderingsrapporter från utskotten

På initiativ av utvärderingsgruppen och som ett led i utvecklingen av uppföljnings- och utvärderingsarbetet startades under riksmötet 1993/94 en rapportserie med titeln *Utredningar från riksdagen (URD)*. Sammanlagt har 27 rap-

⁸⁵ Se kap. 6 där en närmare genomgång görs av vad utskotten har följt upp och utvärderat under åren 1993–1999

porter publicerats i serien under perioden 1993–1999. En förteckning över samtliga rapporter återfinns i bilaga 2 i denna rapport.

I en skrivelse från gruppen till utskottens kanslichefer i mars 1994 understöks att det ankommer på berört utskott att fatta beslut om en framtagen utredning skall ingå i rapportserien. En utgångspunkt för bedömningen om en utredning skall publiceras i URD-serien sades vara att innehållet skall ha ett allmänt intresse. I skrivelsen framhölls att eftersom en rapport som ingår i serien skall kunna läsas som en fristående produkt bör den också förse med ett förord av ordförande och kanslichef i respektive utskott. De uppföljnings- och utvärderingsprojekt som inte publicerats i URD-serien har redovisats i form av en PM eller i en separat rapport. I en del fall har utredningsresultat redovisats direkt i ett utskottsbetänkande eller fogats som en bilaga till betänkandet. Även utredningar som tagits fram av andra enheter inom riksdagen har ingått i serien. Drygt tio uppföljnings- och utvärderingsprojekt som genomförts av utskotten har inte publicerats i serien. Bedömningen av vad som ansetts vara av *allmänt intresse* har skiftat utskotten emellan, vilket, i efterhand betraktat, dock skapat en viss ojämnhet i publiceringen.

Efter förslag från utvärderingsgruppen genomförde utredningstjänsten år 1994 en kartläggning av utskottens roll i nio olika europeiska länder beträffande efterhandskontroll av tidigare fattade parlamentsbeslut. Undersökningen omfattade parlamenten i Belgien, Danmark, England, Grekland, Italien Nederländerna, Portugal, Spanien och Tyskland. Av dessa parlament angav två att uppföljning och utvärdering av tidigare fattade parlamentsbeslut ingår i utskottens verksamhet, nämligen Nederländerna och England. Kartläggningen publicerades i riksdagens utredningsserie (1994/95:URD1).

Utbildningsinsatser

Inledningsvis stod *utvärderingsfrågorna* i fokus för de utbildningsinsatser som genomfördes medan betoningen senare koncentrerats på *uppföljningsfrågor*. Under perioden september–november 1993 genomfördes sex halvdagsseminarier om riksdagen som beställare och mottagare av utvärderingar med samtliga kanslichefer och föredragande i utskottsorganisationen. Vid dessa tillfällen diskuterades bl.a. de förslag till utvärderingsprojekt och uppföljningsaktiviteter som kanslierna tagit fram mot bakgrund av talmanskonferensens riktlinjer. Vid ett seminarium i riksdagshuset i oktober 1993 inbjöds även samtliga ledamöter att tillsammans med utskottens kanslier diskutera och planera utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet under riksmötet 1993/94. På motsvarande sätt arrangerades seminarier under år 1994.

I oktober 1994 ställde utvärderingsgruppen en skrivelse till utskottens kanslichefer om uppföljning av riksdagens budgetbeslut. I november 1995 diskuterade gruppen hur arbetet med uppföljning och utvärdering skulle drivas vidare inför vårsessionen 1996.

Vid ett seminarium i januari 1996 med utskottens kanslichefer under riksdagsdirektörens ledning togs det fortsatta arbetet i utskotten med uppföljning

och utvärdering ånyo upp. Ytterligare två möten ägde rum med företrädare för kanslierna om i första hand olika metodfrågor.

I februari 1996 beslutade talmanskonferensen på förslag av riksdagsdirektören att uppmana utskotten att redovisa sitt planerade arbete det närmaste halvåret med EU-frågorna och med uppföljning och utvärdering. Avsikten var bl.a. att få en samlad bild utåt av dessa nya verksamheter inom riksdagen.

I en skrivelse i december 1996 från talmanskonferensen till utskotten betonades att det var angeläget att utskotten under år 1997 bedrev ett aktivt arbete inom området uppföljning och utvärdering. Utskotten uppmanades att senast till den 1 mars 1997 genomföra en granskning av redovisningen av mål och resultat för olika verksamheter i budgetpropositionen för år 1997. Materialet skulle användas i den planerade utvärderingen av budgetprocessen. Utskottens svar redovisades i en skrivelse i april 1997 till talmanskonferensens arbetsgrupp för vissa riksdagsfrågor.

Våren 1994 och våren 1997 fördes diskussioner inom utvärderingsgruppen om utbildningsinsatser för ledamöter inom området uppföljning och utvärdering. Olika förslag till utbildningsaktiviteter utarbetades. Efter samråd med riksdagsdirektören och riksdagsgruppernas kanslichefer blev slutsatsen i gruppen att frågan borde tas upp i samband med introduktionsutbildningen och att det i övrigt främst borde ankomma på partierna själva att svara för denna typ av utbildning för ledamöterna.

I september 1997 anordnades två heldagsseminarier om uppföljning, utvärdering och styrning med utskottens kanslier. I seminarierna medverkade riksdagsdirektören samt företrädare för Förvaltningspolitiska kommissionen, Riksdagens revisorer och Finansdepartementets budgetavdelning. I mars 1998 följdes dessa seminarier upp genom fyra halvdagsseminarier om riksdagens och utskottens behov av resultatinformation i samband med beredningen av budgetförslagen. Under den mellanliggande tiden hade utgiftsområdesvisa möten om olika budgetfrågor mellan utskottskanslierna och respektive departement genomförts.

I anslutning till att den nya budgetprocessen genomfördes fr.o.m. år 1997 har det löpande uppföljningsarbetet i hög grad koncentrerats till budgetprocessen. En mål- och resultatdialog mellan riksdag och regering har successivt tagit form på såväl politisk nivå som på tjänstemannaplanet. På tjänstemannanivå har t.ex. samtliga kanslier deltagit i en dialog med respektive departement om utformningen av budgetpropositionen.

4.1.3 Lägesrapporter

I utvärderingsgruppens rapport till talmanskonferensen från oktober 1997 underströk gruppen att det även fortsättningsvis finns ett behov av ett samordnat utvecklingsarbete av det slag som gruppen svarat för. Främst handlar det enligt gruppen om behov av metodutveckling och utbildning, av råd och stöd till utskotten och deras kanslier liksom samordning av personella och andra resurser.

Gruppen framhöll vidare att det efter mer än fyra års försöksverksamhet var tid att skapa ett permanent och samlat stöd till utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. För att få kontinuitet i arbetet var det vidare enligt gruppen viktigt att viss personal frigjordes för att helt kunna ägna sig åt att stödja utskotten.

Vid utvärderingsgruppens möte i mars 1998 noterade gruppen att talmanskonferensen i sitt förslag (förs. 1997/98:TK1) om riksdagens arbetsformer inte närmare berört hur arbetet med uppföljning och utvärdering borde organiseras. Samtidigt konstaterades att talmanskonferensen betonat vikten av att utskotten ägnar ökad uppmärksamhet åt dessa frågor. I en skrivelse i april 1998 till förvaltningskontoret erinrade gruppen om vad den anfört i lägesrapporten från oktober 1997 om behovet av ett permanent stöd till utskotten. Utvärderingsgruppen ansåg mot denna bakgrund det väsentligt att frågan om resurser och organisering togs upp i samband med beredningen av riksdagens budget inför år 1999.

4.1.4 Erfarenheter från utvärderingsgruppens arbete – redovisning av intervjuer

I syfte att fånga in de närmare erfarenheterna av utvärderingsgruppens arbete har intervjuer genomförts med ledamöterna i gruppen. I det följande sammanfattas de synpunkter som framkom vid intervjuerna.

- Inledningsskedet av gruppens arbete koncentrerades till olika utbildningsinsatser – det gällde att få i gång uppföljnings- och utvärderingsarbetet i utskotten, att skapa medvetenhet och entusiasm för frågan.
- Ett stort problem var att det inte fanns några direkta, formella direktiv för gruppens arbete förutom det som kortfattat nämndes i Riksdagsutredningens betänkande. Gruppens uppgift var att initiera en process – inte att bedriva det konkreta uppföljnings- och utvärderingsarbetet.
- Oklarhet och okunskap om *vad* som egentligen skulle göras och *hur* detta skulle göras skapade osäkerhet, villrådighet och ett passivt motstånd inom delar av utskottsorganisationen. Även inom utvärderingsgruppen fanns en osäkerhet om uppgifterna.
- Att kanslichefen i finansutskottet och en föredragande i samma utskottskansli blev ordförande respektive sekreterare i gruppen ledde till en sammanblandning av rollerna så att omvärlden ibland uppfattade ordföranden och sekreteraren som företrädare för finansutskottet i stället för utvärderingsgruppen.
- De inledande utbildningsinsatserna koncentrerades på *utvärderingsmetodik*. Denna upplevdes av många som alltför avancerad och teknisk, vilket kan ha verkat avskräckande på delar av utskottskanslierna. Ett problem var att omsätta teori och metodik i praktiskt arbete på utskottsnivå.
- Svårigheten att få i gång ett reguljärt uppföljnings- och utvärderingsarbete var uppenbar. Bl.a. följande orsaker anfördes:

- a) Ledamöterna var inte intresserade – politikerna vill se framåt, ej bakåt.
 - b) Uteblivna initiativ från politikerna ledde i många fall till inaktivitet vid kanslierna.
 - c) Det fanns inga formella regler om att utskotten skulle utföra dessa upp-gifter som inte heller ansågs ingå i det ordinarie arbetet.
 - d) Flera utskottskanslier ansåg sig inte ha tid, resurser eller kompetens för uppföljnings- och utvärderingsarbete.
 - e) Det var svårt att ena utskotten om att följa upp kontroversiella frågor och dra gemensamma slutsatser.
- Trots svårigheterna konstateras att hälften av utskotten kommit i gång med uppföljningsaktiviteter – i de flesta fall efter initiativ från utskottskansliernas sida.
 - Förutom bristen på formella direktiv saknade utvärderingsgruppen stöd uppifrån. Bl.a. sägs att ett mycket starkare tryck från ledningen – talmanen och talmanskonferensen – skulle ha behövts. Att åstadkomma en så betydande förändring av arbetssättet som detta innebär kräver en starkare styrning och samordning uppifrån, sägs det.
 - Utvärderingsgruppens arbete sågs hela tiden som en försöksverksamhet, och ingen tog ställning till eller ansvar för hur verksamheten skulle permanentas.
 - Beträffande en framtida ”utvärderingsgrupp” eller ”metodenhet” anförs att den måste ha stöd från såväl den politiska som den administrativa ledningen i riksdagen. Den bör ha en formell status och kunna utfärda rekommendationer till utskotten. Denna ”enhet” skall inte ha en överprövande funktion utan vara helt rådgivande och kan eventuellt placeras i utskottsorganisationen eller knytas till finansutskottet.

4.2 Resurser hos Riksdagens revisorers kansli

Frågan om hur stora resurser riksdagen avsett att utskotten skulle kunna disponera från Riksdagens revisorer är inte lätt att besvara.⁸⁶ I december 1994 föreslog finansutskottet – och som kammaren ställde sig bakom – att 1 miljon kronor skulle tillföras Riksdagens revisorers kansli på tilläggsbudget. Resurstillskottet skulle – enligt finansutskottet – möjliggöra att finansiera en utbyggnad av kansliet med fyra tjänster. Här anförde utskottet att det är viktigt att riksdagsutskotten ges möjlighet att utnyttja revisorernas utredningsresurser för olika typer av uppföljnings- och utvärderingsinsatser. Men skulle, fortsatte finansutskottet, utskottens behov av utredningsinsatser motsvara mer än fyra personer på heltid borde frågan tas upp till ny prövning.⁸⁷

⁸⁶ Se redogörelsen för de beslut som fattats i riksdagen beträffande frågan om storleken på det resurstillskott, och finansieringen av detta tillskott, som Riksdagsutredningen ursprungligen föreslog år 1993 i det föregående kapitlet avsnitt 3.1.2, not 50.

⁸⁷ Bet. 1994/95:FiU7

Under våren 1995 rekryterade Riksdagens revisorers kansli fem personer, varav två avsåg ersättningsrekryteringar. Riksdagens revisionsutredning⁸⁸ föreslog hösten 1997 ett permanent resurstillskott till Riksdagens revisorer på 5 miljoner kronor. Konstitutionsutskottet ställde sig bakom förslaget våren 1998 men förordade en stegvis utbyggnad över tre år.⁸⁹ Kammaren godkände konstitutionsutskottets hemställan i denna del. I budgetförslaget för år 1999 räknade riksdagens förvaltningsstyrelse upp anslaget med 1,7 miljoner kronor, dvs. med en tredjedel av den planerade förstärkningen på 5 miljoner kronor. Finansutskottet hade inget att erinra mot denna förstärkning, vilket också blev kammarens beslut.⁹⁰

I den uppföljning som vi gjort av utskottens efterfrågan på biträde från Riksdagens revisorers kansli under den period på snart fem år som möjligheten funnits att gratis disponera personal för uppföljning och utvärdering, kan det konstateras att denna har varit av tämligen begränsad omfattning. Totalt tio projekt har genomförts av åtta utskott. Den sammanlagda utredningstiden uppgår till ca 25 utredarmånader, vilket omräknat till årsarbetskrafter (inkl. semester) blir ca 2 ½ årsarbetskrafter, dvs. i storleksordningen en halv årsarbetskraft per år. Intresset från utskotten var störst i början men har därefter mattats av.

Förutom de projekt som utskotten genomfört med personal från Riksdagens revisorers kansli har utskotten med kansliet diskuterat ytterligare några projekt som av olika anledningar inte genomförts som uppföljningsprojekt. Ett av de projekt som genomförts – Statens stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – har utgjort utgångspunkt för en vidare granskning av revisorerna. Det bör också noteras att en betydande del av de granskningar revisorerna genomfört under den aktuella perioden föreslagits av utskotten. Det är framför allt på detta sätt som revisionsresurserna indirekt kommit utskotten till del.

Även om verksamheten med utlåning av personal till utskotten inte fått den omfattning som tidigare förväntades har den sannolikt bidragit till att stimulera utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och stärkt samverkan mellan revisorerna och utskotten. Vissa problem har dock förekommit. Rollfördelningen har i praktiken varit något oklar. Trots att det tydligt framhållits av bl.a. Riksdagsutredningen att det är utskotten som svarar för uppföljningarna har utskottskanslierna gärna velat föra över detta ansvar på Riksdagens revisorer.

Uppdragen från utskotten har också medfört förseningar av revisorernas granskningar, som i vissa fall föreslagits av andra utskott. Vissa av uppfölj-

⁸⁸ Den 7 juni 1995 fastställde talmanskonferensen direktiven för en utredning om Riksdagens revisorer samt utsåg landshövding Bengt K Å Johansson till utredningens ordförande. Ledamöter i utredningen var Jan Bergqvist (s), Anita Johansson (s), Margit Gennser (m), Roland Larsson (c), Birgit Friggebo (fp), Per Rosengren (v), Roy Ottosson (mp) och Michael Stjernström (kd). Utredningens huvuduppgift var att överväga vilka totala resurser ställt i relation till angiven ambitionsnivå som borde avdelas för den statliga revisionen och avväga hur dessa resurser skulle fördelas mellan Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer (RR).

⁸⁹ Bet. 1997/98:KU27

⁹⁰ Bet. 1998/99:FiU2

ningsprojekten synes inte heller ha varit av den karaktär som Riksdagsutredningen avsåg. Den största invändningen är dock av principiell art. Enligt internationellt uttalade riktlinjer för statlig revision bör en revisionsmyndighet självständigt förfoga över sina resurser och inte sväva i ovisshet om hur stora resurserna är. Ett system motsvarande denna form av dragningsrätt på revisionsresurser förekommer inte i andra länder.

4.3 Resurser hos utskotten

En kartläggning⁹¹ har genomförts av de resurser som utskotten har till förfogande för sitt beredningsarbete. Kartläggningen har omfattat bemanning, utbildningsnivåer och ålder vid utskottskanslierna under åren 1993–1999. I följande sammanställning redovisas bemanningen vid utskotten samt utvecklingen av antalet tjänster inom riksdagen totalt.

Fasta tjänster i riksdagen (personår), bemanning vid utskotten samt antal föredragande 1993–1999.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Ökning 1993–99
Riksdagen totalt	446	449	471	490	511	523	527	18 %
Utskotten	98,5	97,25	97,25	105,25	104,75	108,25	103	4,6 %
Antal föredra- gande	46	43	47	53	51	55	52	13 %

Antalet anställda räknat på samtliga utskott har ökat svagt under perioden. Det är 4,5 fler anställda i utskottsorganisationen år 1999 jämfört med år 1993. Medeltalet för antal anställda vid utskottskanslierna år 1999 ligger på 6,4 personer. Antalet föredragande har ökat under perioden 1993–1999 – i dag finns sex fler föredragande i organisationen jämfört med år 1993. Av denna ökning återfinns 2,5 tjänster hos finansutskottet. I övrigt är det utrikesutskottet, försvarsutskottet, näringsutskottet och skatteutskottet som vardera ökat med en tjänst, medan konstitutionsutskottet har minskat med en halv tjänst jämfört med läget år 1993. Andelen föredragande vid utskottskanslierna var 47 % år 1993 och 50,5 % år 1999.

Regeringskansliets personalresurser

En jämförelse kan göras med uppgifter för Regeringskansliet (RK) och utrikesförvaltningen⁹²:

⁹¹ Kartläggningen har genomförts av riksdagens utredningstjänst under hösten 1999. EU-nämnden ingår ej i underlaget.

⁹² Uppgifter från Regeringskansliets förvaltningsavdelning och Utrikesdepartementets personalavdelning.

Antal tjänstemän inom Regeringskansliet 1993–1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Antal tjänstemän inom RK, exkl. UD	2 088	2 183	2 184	2 416	2 527	2 671	2 909
Antal tjänstemän inom utrikesförvaltningen	1 443	1 390	1 394	1 431	1 483	1 474	1 578
Totalt antal tjänstemän inom RK	3 531	3 573	3 578	3 847	4 010	4 145	4 487
Antal dep. råd och dep. sekr. inom RK, exkl.UD*	641	661	689	753	831	937	1 099
Antal dep. råd, dep. sekr. m.fl. inom utrikesförvaltningen**	788	818	830	874	935	932	1 029

* Rättssakkunniga ingår ej. I dec. 1999 fanns 58 rättssakkunniga i olika kommittéer och 155 inom departementen – totalt 213.

** Rättssakkunniga ingår ej. 1999 fanns 10 rättssakkunniga inom UD.

Inom Regeringskansliet kan noteras en större tillväxt av antalet anställda jämfört med riksdagen. Sammanlagt arbetade år 1999 ca 4 500 personer inom RK. Motsvarande siffra år 1993 var ca 3 500 personer, en ökning med ca 1 000 personer eller 28 %. Mellan åren 1993 och 1999 ökade antalet tjänstemän inom Regeringskansliet (exkl. UD) med 821 personer eller 39 %. Kategorin departementssekreterare och departementsråd ökade från 641 personer år 1993 till 1 099 personer år 1999. Ökningen är 458 personer eller 71 %.

Även inom utrikesförvaltningen har handläggarkategorin vuxit i omfattning, från 788 personer år 1993 till 1 029 personer år 1999, en ökning med 241 personer eller 31 %. Däremot är ökningen inom utrikesförvaltningen totalt sett inte så kraftig som inom Regeringskansliet i övrigt – från 1 443 personer år 1993 till 1 578 personer 1999, vilket innebär en ökning med 135 personer eller 9 %.

Bakgrunden till Regeringskansliets personaltillväxt är ökade arbetsuppgifter främst föranledda av EU-medlemskapet, övergången till mål- och resultatstyrning samt vissa nya, direkt operativa uppgifter som exempelvis kretsloppsmiljarden, kommunakuten och Kunskapslyftet. I en rapport⁹³ publicerad i maj 2000 konstateras att Regeringskansliet trots personalökningarna är underdimensionerat i förhållande till nuvarande verksamhet och uppgifter. Utredaren uppskattar resursbristen till 300–400 årsarbetskrafter.

Oberoende av den i studien redovisade resursbristen inom Regeringskansliet visar jämförelsen ovan att handläggarkategorierna inom RK väsent-

⁹³ Vad kostar det att regera? (Ds 2000:27)

ligt har förstärkts jämfört med utskottskanslierna i riksdagen som i stort sett haft oförändrade resurser till sitt förfogande sedan 1993.

EU-medlemskapet, införandet av mål- och resultatstyrning etc. har även för riksdagens vidkommande inneburit en ökad arbetsbelastning. Frågan kan ställas om förutsättningarna för riksdagen att utöva sin kontrollmakt – till följd av en i förhållande till Regeringskansliet mer ojämlig tillgång till personalresurser – har försämrats jämfört med läget år 1993. Vi återvänder till denna frågeställning efter den empiriska genomgången av riksdagens arbete i kapitlen 5 och 6.

Utbildningsnivåer och åldersfördelning

I följande sammanställning redovisas kanslipersonalens utbildningsnivåer. Tre kanslichefer och tre av föredragande har genomgått fullständig forskarutbildning (fil.dr-examen). Övriga kanslichefer och föredragande har eftergymnasial utbildning som är tre år eller längre.

Utbildning	Kanslichefer*	Föredragande	Övrig personal
Forskarutbildning (se nedan)	3	3	-
Eftergymnasial utb. 3 år eller längre (exkl. forskarutb.) (se nedan)	14	50	3
Eftergymnasial utb. kortare än 3 år (inkl. 4-årig teknisk)	-	-	2
Gymnasial utbildning längre än 2 år men max 3 år	-	-	8
Gymnasial utbildning högst 2 år	-	-	9
Förgymnasial utbildning:	-	-	12
<i>Totalt:</i>	<i>17</i>	<i>52</i>	<i>34</i>

* Inklusive en biträdande kanslichef

Jur.kand.-examen är den dominerande utbildningsbakgrunden hos kanslichefer och föredragande – ca 56 % av tjänstemännen inom dessa personalkategorier har en juridisk utbildningsbakgrund. Bland övrig personal har tre fil. kand.-examen medan 21 inom denna kategori har högst tvåårig gymnasial utbildning eller grundutbildning.

Examen	Kanslichefer*	Föredragande	Övrig personal
Fil.dr	3	3	-
Fil.lic.		1	
Pol.mag.	1	4	-
Jur.kand.	7	31	-
Fil.kand.	3	8	3
Fil.mag.	1	1	-
Civ.ekon.	-	2	-
Civ.ing.	-	1	-
Socionom	1	-	-
Major	-	1	-

* Inklusive en biträdande kanslichef

Efter jur.kand. är fil.kand.-examen den vanligast förekommande bland föredragande. Antalet ekonomer är betydligt färre – endast två av de föredragande är civilekonomer.

Bland kanslichefer och föredragande är åldersgruppen 50–60 år störst. Ca 40 % av de föredragande tillhör den nämnda ålderskategorin och 75 % av samtliga föredragande är över 40 år. Bland övrig personal utgör den yngsta åldersgruppen (upp till 30 år) den största andelen. Genomsnittsåldern bland kanslichefer ligger på 54 år, för föredragande är genomsnittsåldern 47 år och för övrig personal 42 år.

Ålder	Kanslichefer*	Föredragande	Övrig personal
Antal över 60 år	3	3	5
Antal mellan 50 och 60 år	12	21	9
Antal mellan 40 och 50 år	2	16	4
Antal mellan 30 och 40 år	-	12	6
Antal under 30 år	-	-	10
Genomsnittsålder	54	47	42

* Inklusive en biträdande kanslichef

Ekonomiska resurser

När det gäller ekonomiska medel för uppföljning och utvärdering har inga särskilda resurser tillskjutits utskottens egna budgetar under perioden. De resurser som funnits har varit den anslagspost om 1 miljon kronor som centralt stått till utskottens förfogande och där ansökningar om medel har inlämnats till utvärderingsgruppen för prövning.

4.4 Resurser hos riksdagens utredningstjänst

4.4.1 Uppgifter och mål

Inom riksdagens utredningstjänst har följande mål formulerats för innevarande verksamhetsperiod.

- Utredningstjänsten skall säkerställa att riksdagens ledamöter, partikansliar och organ får de utredningar, analyser och sammanställningar som de efterfrågar för sitt arbete. Häri ingår även olika insatser på eget initiativ.
- Utredningstjänsten skall säkerställa att samarbetet med andra parlament på utredningsområdet upprätthålls.
- Utredningstjänsten skall om möjligt säkerställa att organisationens behov av tillfälliga insatser i olika organ, utredningar, projekt m.m. kan tillgodoses.

4.4.2 Organisation

Utredningstjänsten har för närvarande 29 heltidstjänster, varav en utredningschef, 23 utredare (inkl. gruppchefer), 1 dokumentalist, 3 utredningsassistenter och 1 expeditiionsassistent.

I början av år 1999 infördes en ny organisationsstruktur inom utredningstjänsten. Organisationen består nu av fem grupper med fem till sex utredare och utredningsassistenter i varje grupp. Den nya organisationen ökar specialiseringen inom respektive ämnesområde samtidigt som närliggande ämnen hålls ihop för att underlätta en gränsöverskridande helhetssyn. I nedanstående tabell redovisas gruppernas ämnesområden (förstahandsansvar) samt relation till utskottsindelningen.

	Ämnesområden	Utskott
<i>B-gruppen</i>	(Budgetkontoret) Budget, skatter, socialförsäkringar, m.m.	FiU, SkU, SfU
<i>E-gruppen</i>	Ekonomi (allmänt), arbetsmarknad, energi, näring, regionalpolitik, EU (allmänt).	FiU, NU, AU
<i>J-gruppen</i>	Juridik, rättsväsen, samhälls- och statsvetenskap, EG-rätt.	KU, JuU, LU, SkU
<i>K-gruppen</i>	Kommunikationer, jord- och skogsbruk, miljö, bostad, migration, bistånd, försvar, utrikespolitik.	TU, MJU, BoU, UU, FöU
<i>S-gruppen</i>	Sociala frågor, socialförsäkringar, hälso- och sjukvård, utbildning, forskning, kultur, massmedier.	SoU, SfU, UbU, KrU

Samarbete mellan utredare i samma grupp eller över gruppgränserna är vanligt. Andrahandsansvar ligger i vissa fall hos en annan utredningsgrupp.

4.4.3 Budget

Av följande sammanställning framgår budgeten för de väsentliga utgiftsposterna i utredningstjänstens verksamhet:

Utredningstjänstens budget 1998-2000.

Verksamhet	Budget 1998	Budget 1999	Budget 2000
Utredningsverksamhet	545 000	425 000	484 000
Löner	10 678 518	11 674 000	11 674 304
Kompetensutveckling	380 000	396 000	420 000
Planering	74 000	110 000*	39 000
Övrigt	10 700	10 400	9 800
<i>Summa</i>	<i>11 688 218</i>	<i>12 615 400</i>	<i>12 627 104</i>

*Ackumulerat anslagssparande under ett flertal budgetår

Som synes är lönekostnaderna den dominerande utgiftsposten. Kostnaderna för utredningsverksamheten ligger på mellan 450 000 kr och 550 000 kr om året. I denna post ligger bl.a. kostnader för dataprogram, datalicenser, abonnemangskostnader för externa databaser och kostnader för SCB:s specialdatabaser om hushållens inkomstförhållanden.

4.4.4 Utbildningsbakgrund

I följande sammanställning redovisas utredarnas utbildning och examensnivåer. Tabellen visar respektive persons huvudsakliga utbildningsinriktning. I underlaget ingår fast anställda samt utredare på långtidsvikariat som arbetat vid utredningstjänsten under minst ett och ett halvt år:

Utredarnas utbildning och examensnivåer år 1999.

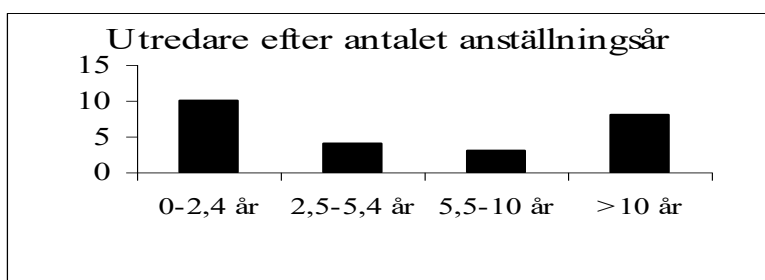
	Fil./jur. kand.	Lic.	Mag.	Doc.	Totalt
Ekonomer	3	1	5	1	10
Jurister	3				3
Samhälls- vetare/socionomer	7		3		10
Humanister	2				2

Här framträder en något annan bild än den som gäller vid utskottskanslierna. Inom utredningstjänsten är kategorin jurister liten. Ca 12 % av de akademiskt utbildade har juristbakgrund. Här dominerar i stället ekonomer och samhällsvetare. Varje utredare är mer eller mindre specialiserad på ett eller flera sakområden som de har ett huvudansvar för. Dessutom har de flesta ett andrahandsansvar för att täcka upp vid stort uppdragsinflöde inom något ämne eller vid kollegers frånvaro.

Verksamheten vid utredningstjänsten förutsätter att medarbetarna har ett flexibelt arbetssätt och förmåga att snabbt sätta sig in i och lösa nya frågeställningar och problem. Utredarna har efter några års erfarenhet även välutvecklade kontaktnät såväl inom myndighetsvärlden som inom företag och organisationer.

4.4.5 Anställningstid

Den genomsnittliga anställningstiden för utredarna uppgår till 7,4 år trots att tio utredare (40 %) endast varit anställda 0–2,4 år. Fem av dessa nyanställdes i samband med inrättandet av budgetkontoret 1997–1998. En tredjedel av utredarna (8 st.) har arbetat 10 år eller längre vid utredningstjänsten.



Utredningstjänsten har en stor andel nyanställda och personer med relativt kort anställningstid samt en stor grupp som varit anställda över 10 år. De två mellankategorierna med anställningstider på 2–10 år är mindre.

Utredningsassistenterna arbetar i dag huvudsakligen med att lösa uppdrag, antingen självständigt eller i samarbete med någon utredare. Genom intern och extern vidareutbildning har deras kompetensnivå successivt utvecklats. Den genomsnittliga anställningstiden för utredningsassistenterna är 6,8 år.

4.5 Slutsatser

Vilken är förklaringen till uppföljnings- och utvärderingsarbetets bristande genomslag i riksdagen? Bidraget från detta kapitel är följande förklaringsfaktorer:

- Ett viktigt inslag i Riksdagsutredningens förslag om att stärka uppföljnings- och utvärderingsarbetet i riksdagen var att bilda en särskild arbetsgrupp i syfte att stödja utskotten. En sådan grupp kom också att bil-

das under år 1993. I de intervjuer som genomfördes under år 1999 med ledamöterna i utvärderingsgruppen framkommer att inga formella direktiv fanns för gruppens arbete. Medlemmarna säger sig också ha saknat stöd uppifrån i organisationen. Bl.a. påtalas att ett mycket starkare tryck från ledningen – talmannen och talmanskonferensen – skulle ha behövts. Att åstadkomma en så betydande förändring av arbetssättet som detta innebär, kräver en starkare styrning och samordning uppifrån, lyder budskapet.

- I intervjuerna påpekas också att utvärderingsgruppens arbete hela tiden sågs som en försöksverksamhet och att ingen tog ställning till eller ansvar för hur verksamheten skulle permanentas. Om en ”utvärderingsgrupp” eller ”metodenhet” skall finnas i riksdagen framöver understryks att den måste ha stöd från såväl den politiska som den administrativa ledningen i riksdagen för att kunna tjäna som en kraftfull ”motor” i utvecklingsarbetet.
- De särskilda medel som avsatts för utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete sedan budgetåret 1993/94 har inte utnyttjats i särskilt stor omfattning. År 1997 var anslagsutnyttjandet som störst. Övriga år har endast en mindre del av anslaget kommit till användning förutom under innevarande år då medelsanvändningen åter ökat.
- Under den senaste femårsperioden har personal från Riksdagens revisorers kansli stått till utskottens förfogande för uppföljnings- och utvärderingsarbete. Utskottens efterfrågan på denna tjänst har dock varit tämligen begränsad. Totalt tio projekt har genomförts av åtta utskott.
- Utskottsorganisationen har i princip haft ett oförändrat personellt resursläge under perioden 1993–1999.

Sammanfattningsvis handlar det om ett bristande stöd till och oklara direktiv för utvärderingsgruppens arbete. Utvärderingsgruppen sågs som en strategisk resurs för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering. Gruppen hantade också det särskilda ekonomiska stöd som inrättats för upphandling av externa konsulttjänster för utskottens utvärderingsarbete. De resurser som avsatts hos utvärderingsgruppen och Riksdagens revisorers kansli har inte utnyttjats i sådan omfattning att ett tydligt genomslag för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten kunnat registreras. Vidare har de personella resurserna i utskotten i princip varit oförändrade under perioden. Detta samtidigt som en stor strukturell förändring ägt rum under perioden som har varit och är arbetsbelastande för många utskott: EU-medlemskapet.

5. Utskottens beredningsområden och produktion

Sammanfattning och vissa iakttagelser

- *Mot bakgrund av erfarenheterna från budgetarbetet och de problem som redovisats fann talmanskonferensen våren 1998 att den nya budgetprocessen i sig inte motiverade några förändringar av utskottens beredningsområden.*
- *Sedan år 1971 har ett flertal mer eller mindre omfattande förändringar av departementsindelningen genomförts medan utskottsorganisationen och utskottens beredningsområden endast genomgått smärre ändringar.*
- *Alla departement har gränssytor mot ett flertal utskott inom ramen för beredningsansvaret inom respektive utgiftsområde.*
- *Fördelningen mellan utskotten av ansvaret för lagstiftningen följer bestämmelserna om utskottens beredningsområden i riksdagsordningen. Utskottens ansvar när det gäller utgiftsområden är entydigt definierat i riksdagsordningen.*
- *Regeringskansliet består i dag av 10 departement samt Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning. I riksdagen finns 16 utskott. I kapitlet ställs frågan om den strikta uppdelningen av ansvarsområden mellan riksdagens utskott kan minska slagkraften i utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete som är en viktig förutsättning för att riksdagen skall kunna utöva både kontroll- och finansmakten. I stället för att fokusera på gränsdragningar mellan utskotten, eller antalet utskott, bör frågeställningen vara hur utskotten kan samverka i mer övergripande och fördjupande studier av tidigare fattade beslut.*
- *Under åren 1991–1999 har antalet utskottsbetänkanden gradvis minskat. Endast verksamhetsåren 1993/94, 1994/95 och 1997/98 uppvisar ett markant större antal betänkanden än övriga år. Denna trend har förstärkts av den nya budgetprocessens införande.*
- *Det finns stora olikheter mellan utskotten när det gäller hur många motionsyrkanden, propositions- och motionsbetänkanden samt reservationer som hanteras varje år. Detta innebär att utskotten måste välja olika strategier för sin informationsförsörjning i uppföljnings- och utvärderingsarbetet.*
- *Av en genomförd kartläggning framgår att utskotten arbetar med ca 80 ämnesområden som löpande återkommer i betänkandeproduktionen.*
- *Inom dessa 80 ämnesområden finns ett brett spektrum av politiska spörsmål och möjliga frågeställningar som skulle kunna vara föremål för uppföljning och utvärdering. Med ledning av kartläggningen framstår det som möjligt för utskotten att planmässigt kunna initiera långt fler uppföljningar och utvärderingar än vad fallet blivit hittills.*

5.1 Utskottens och departementens beredningsområden

5.1.1 Bakgrund

Grunderna i den nuvarande utskottsorganisationen tillkom i samband med enkammarreformens genomförande 1971. Den viktigaste förändringen som då gjordes var att ett system med fackutskott ersatte den tidigare ordningen med utskottsindelning efter statsrättslig funktion. Det gamla systemet innebar att vissa utskott enbart beredde anslagsärenden och andra enbart lagstiftningsärenden. Det nya systemet innebar att ärenden inom ett ämnesområde skulle beredas av samma utskott oavsett om det var anslagsärenden eller lagstiftningsärenden. Lagutskottet utgör undantaget från fackutskottsprincipen i och med utskottets ansvar för beredningen av lagstiftningsärenden inom den centrala civilrätten.

År 1993 lade Riksdagsutredningen fram vissa principer för utskottsindelningen i riksdagen samt erfarenheter av utskottens beredningsarbete. Utredningen pekade på tre utgångspunkter för utskottsindelningen.⁹⁴

- Ärenden som hör till ett ämnesområde skall hänföras till samma utskott.
- Beredningsområdena bör avgränsas med hänsyn till utskottens arbetsbelastning.
- Följsamhet gentemot ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet.

Riksdagsutredningen redovisade en skiss till indelning av budgeten i 26 utgiftsområden. Till denna preliminära budgetindelning fogades även ett exempel på hur utskottens indelning och beredningsområden skulle kunna utformas. Något färdigt förslag presenterades inte eftersom man ville avvakta ett definitivt förslag om utgiftsområdenas utformning.

Efter Riksdagsutredningen övertogs det fortsatta utredningsarbetet av en arbetsgrupp under talmanskonferensen. I november 1995 lade arbetsgruppen fram ett förslag (förs. 1995/96:TK2) om indelning av budgeten i utgiftsområden och om utskottsindelningen.

Beträffande utskottsindelningen föreslog arbetsgruppen ingen ändring. Man menade att det i och för sig fanns goda skäl att diskutera en annan indelning eftersom mycket ändrats avseende arbetsbelastningen mellan olika områden och beträffande sambanden mellan olika ärendegrupper. Utskottsorganisationen hade varit i stort sett oförändrad sedan enkammarreformen 1971. Arbetsgruppens skäl till att behålla utskottsindelningen oförändrad var att man ville avvakta erfarenheterna av den nya budgetprocessen och dess effekter på riksdagsarbetet.

För talmanskonferensens räkning gjordes en utvärdering av 1996 års budgetarbete. Utvärderingen visade att några större problem inte uppstått i utskotten beträffande beredningen av budgetens utgiftssida. Däremot framkom

⁹⁴ Reformera riksdagsarbetet, juni 1993, s. 135–144

vissa problem i beredningen av budgetens inkomstsida, främst i hanteringen av skattelagstiftningen och ärenderemitteringen mellan finans- och skatteutskotten.

Mot bakgrund av erfarenheterna från budgetarbetet och de problem som redovisats fann talmanskonferensen att den nya budgetprocessen i sig inte motiverade några förändringar av utskottens beredningsområden.

Indelningen i utskott och departement

En av grundprinciperna för 1971 års förändring av utskottsorganisationen var följsamhet gentemot Regeringskansliets indelning i departement. 1966 års Grundlagsberedning ansåg att departementsindelningen borde vara en utgångspunkt för indelningen i utskott eftersom denna ”torde vara grundad på erfarenhet av vilka ärenden som har ett naturligt sakligt samband”. En sådan ordning skulle främja kontakterna mellan utskott och motsvarande departement samt möjliggöra en bättre arbetsplanering. Beredningen såg dock problem i en alltför nära följsamhet som bl.a. kunde medföra en snedfördelning av arbetsbördan utskotten emellan. Grundlagsberedningens slutsats var att man borde ”åstadkomma en indelning av utskotten, som i viss utsträckning grundas på en i förhållande till departementsindelningen självständig bedömning av olika ärendens sakliga sammanhang och som därför också kan tänkas bli mindre känslig för framtida ändringar i departementsindelningen”⁹⁵.

Riksdagsutredningen lyfte fram denna princip och menade att den borde beaktas i diskussionen om utskottsindelningen. Utredningen ansåg dock, i likhet med Grundlagsberedningen, att det fanns både för- och nackdelar med en nära överensstämmelse i indelningen mellan departement och utskott⁹⁶. En nackdel var att varje förändring av departementsindelningen skulle kräva en förskjutning av ärendegrupper mellan utskotten. Riksdagsutredningen ansåg det värdefullt med kontinuitet i utskottsarbetet för att möjliggöra en enhetlig behandling av likartade ärenden över tiden och för att tillgodose behovet av specialkunskaper hos utskottsledamöter och kanslipersonal.

5.1.2 Gällande bestämmelser för utskottens beredningsområden

I regeringsformen (RF) sägs (4 kap. 3 §) att riksdagen väljer inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott, enligt bestämmelser i riksdagsordningen (RO). Dessa bestämmelser i RO 4:2 uttalar att riksdagen tillsätter inom sig för varje valperiod ett konstitutionsutskott, ett finansutskott, ett skatteutskott och ett erforderligt antal andra utskott. Valet gäller till valperiodens slut. Riksdagen kan även under valperioden tillsätta utskott för längst den tid som återstår av valperioden. I tilläggsbestämmelsen i RO 4:2.1 anges de nuvarande 16 utskotten:

Konstitutionsutskottet (KU)

⁹⁵ SOU 1969:62, s. 71 f.

⁹⁶ Reformera riksdagsarbetet, juni 1993, s. 137-138

Finansutskottet (FiU)
 Skatteutskottet (SkU)
 Justitieutskottet (JuU)
 Lagutskottet (LU)
 Utrikesutskottet (UU)
 Försvarsutskottet (FöU)
 Socialförsäkringsutskottet (SfU)
 Socialutskottet (SoU)
 Kulturutskottet (KrU)
 Utbildningsutskottet (UbU)
 Trafikutskottet (TU)
 Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)
 Näringsutskottet (NU)
 Arbetsmarknadsutskottet (AU)
 Bostadsutskottet (BoU)

I RO 4:4 anges särskilda beredningsuppgifter för konstitutionsutskottet och i 4:5 för finans- och skatteutskotten. Enligt RO 4:6 föreskriver riksdagen efter vilka grunder övriga ärenden skall fördelas mellan utskott. I bestämmelsen uttalas att ärenden som hör till ett ämnesområde hänförs till samma utskott. Vidare sägs i denna bestämmelse att riksdagen kan avvika från de grunder som sålunda har fastställts, liksom från RO 4:5, om det i särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållandena.

Regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser beträffande utskottens beredningsområden återfinns i bilaga 3.

5.1.3 Beredningsområden för utskott och departement

Sedan 1971 har ett flertal mer eller mindre omfattande förändringar av departementsindelningen genomförts medan utskottsorganisationen och utskottens beredningsområden genomgått jämförelsevis små förändringar. Budgetreformen med en ny budgetprocess⁹⁷ och indelningen av budgeten i utgiftsområ-

⁹⁷ Budgetreformen trädde i kraft den 1 januari 1997. Den nya budgetprocessen innebär i korthet följande:

- Övergång till kalenderårsbudget
- Rambeslutsmodell: budgetreglering i två steg med sammanhållen behandling av inkomster och utgifter
- Statsbudgeten indelas i utgiftsområden
- Heltäckande budgetproposition
- Minskat antal anslag
- Ökad bruttoredovisning av statens inkomster och utgifter
- Tilläggsbudgetförslag presenteras i samlade paket och behandlas företrädesvis vid två tillfällen om året
- Finansutskottet har fått en ny roll: bereder beslut om ramar, får utökad initiativrätt och andra utskott är skyldiga att ge finansutskottet tillfälle att yttra sig över förslag som väckts inom riksdagen med stor ekonomisk betydelse
- Nya tider för propositionsavlämnandet: riksdagen fastställer sista dag för proposition som skall värbehandlas; VP 15 april och BP 20 september
- Allmän motionstid flyttad till hösten och något förlängd

den har bidragit till en mer sammanhållen budgetbehandling ur riksdagens perspektiv och att vissa gränsdragningsproblem inom utskotts-organisationen klarats ut.

Det stora antalet förändringar som ägt rum på regeringssidan när det gäller departementens ansvarsområden och de förhållandevis små korrigeringar som genomförts i utskottsorganisationen har lett till att många departement nu har gränssytor mot flera utskott. Den senaste omorganisationen av Regeringskansliet hösten 1998 har ytterligare minskat följsamheten mellan utskott och departement. Det nybildade Näringsdepartementet (sammanslagning av kommunikations-, arbetsmarknads- och näringsdepartementen) fick därmed gränssytor mot de utskott som tidigare haft motparter i "egna" departement med samma beredningsområde (arbetsmarknadsdepartementet-arbetsmarknads-utskottet och kommunikationsdepartementet-trafikutskottet).

Bestämmelserna om fördelningen av ansvarsområden mellan departementen återfinns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. I en bilaga till förordningen förtecknas varje departements ansvarsområde fördelat under rubrikerna förvaltningsärenden, lagstiftningsärenden och myndigheter.

Följande sammanställning visar den aktuella överensstämmelsen mellan utskott och departement i förhållande till respektive utgiftsområde. Det utgiftsområde för vilket motsvarande departement har huvudansvar, eller i vissa fall samordningsansvar, är understruket. I några fall delas huvud-/samordningsansvaret mellan flera departement. När det gäller utskotten är det mer entydigt: varje utskott har enligt riksdagsordningen beredningsansvar för anslag inom respektive utgiftsområde.

Departement m.m.	Utgiftsområde	Utskott
Förvaltningsavdelningen	<u>1. Rikets styrelse</u>	KU
Justitiedepartementet	1. Rikets styrelse	KU
	2. Samhällsekonomi och finansförvaltning	FiU
	<u>4. Rättsväsendet</u>	JuU
	6. Totalförsvaret	FöU
	14. Arbetsmarknad och arbetsliv	AU
Utrikesdepartementet	<u>5. Utrikesförvaltning och internationell samverkan</u>	UU

-
- Särskild funktion för sammansatt finans- och skatteutskott slopas

Departement m.m.	Utgiftsområde	Utskott
	7. <u>Internationellt bistånd</u> 8. <u>Invandrare och flyktingar</u> 24. Näringsliv	UU SfU NU
Försvarsdepartementet	6. <u>Totalförsvaret</u>	FöU
Socialdepartementet	4. Rättsväsendet 6. Totalförsvaret 9. <u>Hälsovård, sjukvård och social omsorg</u> 10. <u>Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp</u> 11. <u>Ekonomisk trygghet vid ålderdom</u> 12. <u>Ekonomisk trygghet för familjer och barn</u> 18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	JuU FöU SoU SfU SfU SfU SfU BoU
Finansdepartementet	2. <u>Samhällsekonomi och finansförvaltning</u> 3. <u>Skatteförvaltning och uppbörd</u> 4. <u>Rättsväsendet</u> 14. Arbetsmarknad och arbetsliv 17. Kultur, medier, trosamfund och fritid 18. <u>Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande</u> 24. Näringsliv 25. <u>Allmänna bidrag till kommuner</u> 26. <u>Statsskuldräntor m.m.</u> 27. <u>Avgiften till Europeiska gemenskapen</u>	FiU SkU JuU AU KrU BoU NU FiU FiU FiU

Departement m.m.	Utgiftsområde	Utskott
Utbildningsdepartementet	<u>15. Studiestöd</u> <u>16. Utbildning och universitetsforskning</u> <u>17. Kultur, medier, trosamfund och fritid</u>	UbU UbU KrU
Jordbruksdepartementet	<u>1. Rikets styrelse</u> <u>23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar</u>	KU MJU
Kulturdepartementet	<u>1. Rikets styrelse</u> <u>8. Invandrare och flyktingar</u> <u>17. Kultur, medier, trosamfund och fritid</u>	KU SfU KrU
Näringsdepartementet	<u>13. Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet</u> <u>14. Arbetsmarknad och arbetsliv</u> <u>19. Regional utjämning och utveckling</u> <u>21. Energi</u> <u>22. Kommunikationer</u> <u>23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.</u> <u>24. Näringsliv</u>	AU AU NU NU TU MJU NU
Miljödepartementet	<u>18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande</u> <u>20. Allmän miljö- och naturvård</u>	BoU MJU

Regeringskansliet består i dag av 10 departement samt Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning. I riksdagen finns 16 utskott. Sammanställningen visar att alla departement har gränssytor mot flera utskott inom ramen för beredningsansvaret inom respektive utgiftsområde. Finansdepartementet har kontaktytor mot sju utskott, social- och justitiedepartementen mot fem utskott, kultur- och näringsdepartementen mot fyra utskott vardera.

Från riksdagens sida sett har många utskott kontaktytor mot flera departement. Konstitutionsutskottet bereder utgiftsområde 1 Rikets styrelse mot

Regeringskansliets förvaltningsavdelning, justitie-, jordbruks- och kulturdepartementen. Likaså bereder justitieutskottet utgiftsområde 4 Rättsväsendet mot justitie-, social-, finans- och jordbruksdepartementen. Utrikesutskottet bereder utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan mot utrikes- och kulturdepartementen. Vidare bereder socialför-säkringsutskottet inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar anslag mot både utrikes- och kulturdepartementen osv.

Hur ser gränssnitten ut mellan utskotten? Fördelningen mellan utskotten av ansvaret för lagstiftningen följer bestämmelserna om utskottens beredningsområden i riksdagsordningen enligt den nyss lämnade redogörelsen. När det gäller ansvaret för utgiftsområden är dessa entydigt definierade i riksdagsordningen; varje utskott har ett samlat ansvar för sina utgiftsområden. Dock finns det i vissa fall gråzoner i gränsdragningen mellan utskotten som mer har att göra med avgränsningen inom ramen för sådana politikområden som spänner över flera av utskottens utgifts- och beredningsområden. Det finns också exempel på delat ansvar mellan utskott vad gäller lagstiftning och anslag, t.ex. mellan lagutskottet och näringsutskottet beträffande konsumentpolitiken. För det mesta är dock ansvarsuppdelningen mellan utskotten klar, och gränsdragningen möter inte några större problem.

5.2 Utskottens produktion under fyra riksmöten

Följande sammanställning visar på antalet propositioner och motioner som utskotten haft att hantera under åren 1992/93-1998/99⁹⁸ samt antalet utskottsbetänkanden och reservationer.

	Propositioner och skrivelser	Motioner	Utskottsbe- tänkanden	Reservationer
1992/93	267	3 667	500	1 330
1993/94	254	3 029	512	2 113
1994/95	231	2 969	436	2 332
1995/96	232	735*	315	1 569
1996/97	178	2 951	283	2 400
1997/98	190	3 272	348	3 391
1998/99	147	2 513	256	2 077

* Ingen allmän motionstid förekom under verksamhetsåret 1995/96 med anledning av omläggning till kalenderårsbudget med början år 1997.

Antalet propositioner minskade under sjuårsperioden med närmare 45 % medan antalet utskottsbetänkanden nästan halverats. Utvecklingen av antalet motioner och reservationer följer en inte lika tydlig trend. Orsaken till det minskade antalet betänkanden är bl.a. införandet av den nya budgetprocessen 1997 som bl.a. inneburit att utskotten endast lämnar ett budgetbetänkande per

⁹⁸ Uppgifterna är hämtade ur Riksdagen i siffror och ur Årsredovisning för riksdagsförvaltningen 1999.

utgiftsområde och att flera utgiftsområden i en del fall behandlas i ett och samma betänkande. Ytterligare en bidragande orsak är att utskotten numera inte lägger fram s.k. uppskovsbetänkanden vid varje riksmöte utan en gång per mandatperiod.

Utskottens betänkandeproduktion

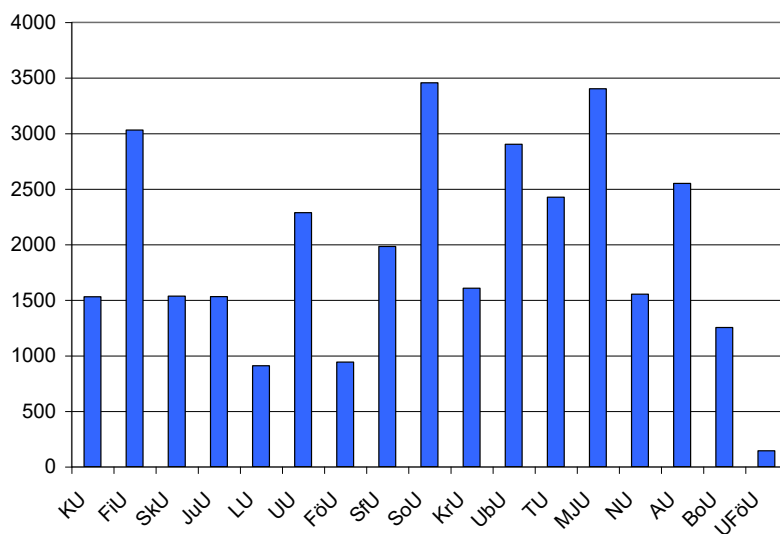
I syfte att närmare analysera utskottens arbete med propositioner, skrivelser och motioner har riksdagens utredningstjänst genomfört en närmare genomgång av de betänkanden som producerades under åren 1995/96–1998/99. I kartläggningen återfinns uppgifter om antal motionsbetänkanden, yrkanden, reservationer m.m.

Under de fyra åren har ca 1 200 betänkanden producerats inom utskottsorganisationen vilket innebär att varje utskott producerat i genomsnitt ca 75 betänkanden eller 19 betänkanden per år. I dessa betänkanden har under denna tid behandlats ca 33 000 motionsyrkanden, i medeltal ca 8 300 yrkanden per år. Per utskott innebär dessa medeltal ca 2 060 yrkanden på fyra år och ca 520 yrkanden per år. I genomsnitt behandlas ca 28 yrkanden per betänkande.

Spännvidden mellan utskotten är mycket stor. Medianvärdet för verksamhetsåret 1998/99 ligger på 460 yrkanden och för 1997/98 på 750 yrkanden per utskott. Av de betänkanden som förelagts kammaren under perioden har ca 225 varit motionsbetänkanden och ca 820 betänkanden föranledda av propositioner och skrivelser från regeringen samt förslag och redogörelser från Riksdagens revisorer.

Motionsyrkanden

I följande avsnitt redovisas uppgifter om utskottens motionsyrkanden under verksamhetsåren 1995/96–1998/99. Under år 1998/99 hanterade utskottsorganisationen totalt 7 533 motionsyrkanden. Flest yrkanden under detta verksamhetsår hade socialutskottet med ca 800 yrkanden medan ytterligare sex utskott hade fler än 500 yrkanden: utbildningsutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, kulturutskottet, trafikutskottet, finansutskottet och näringsutskottet. Under verksamhetsåret 1997/98 behandlades 12 208 yrkanden och även detta år hade socialutskottet flest yrkanden. Fem utskott hade över 1 000 yrkanden: socialutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, utbildningsutskottet, arbetsmarknadsutskottet och trafikutskottet.

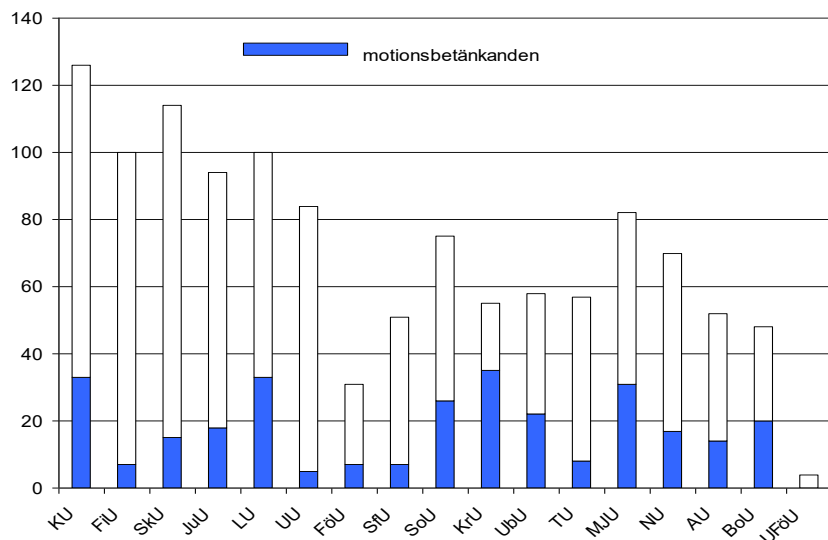
Antal motionsyrkanden per utskott 1995/96-1998/99

Om antalet motionsyrkanden ställs i relation till antalet betänkanden hanterade miljö- och jordbruksutskottet flest – 69 yrkanden per betänkande under verksamhetsåret 1998/99. Utbildningsutskottet hanterade i genomsnitt 64 yrkanden per betänkande följt av socialutskottet med 58 yrkanden och arbetsmarknads- och kulturutskotten med vardera 53 yrkanden. Minst antal yrkanden i förhållande till antalet betänkanden hade lagutskottet, konstitutionsutskottet, justitieutskottet och skatteutskottet i stigande ordning.

Motionsbetänkanden

Under verksamhetsåret 1998/99 avlämnade utskottsorganisationen 71 motionsbetänkanden. Kulturutskottet, lagutskottet och utbildningsutskottet hade detta år störst andel motionsbetänkanden i förhållande till totala antalet betänkanden. Alla tre utskotten skrev fler motionsbetänkanden än betänkanden föranledda av propositioner och skrivelser. Under de tre föregående verksamhetsåren hade kulturutskottet, bostadsutskottet och miljö- och jordbruksutskottet ett stort antal motionsbetänkanden i förhållande till det totala antalet betänkanden.

Motionsbetänkanden och övriga betänkanden 1995/96-1998/99

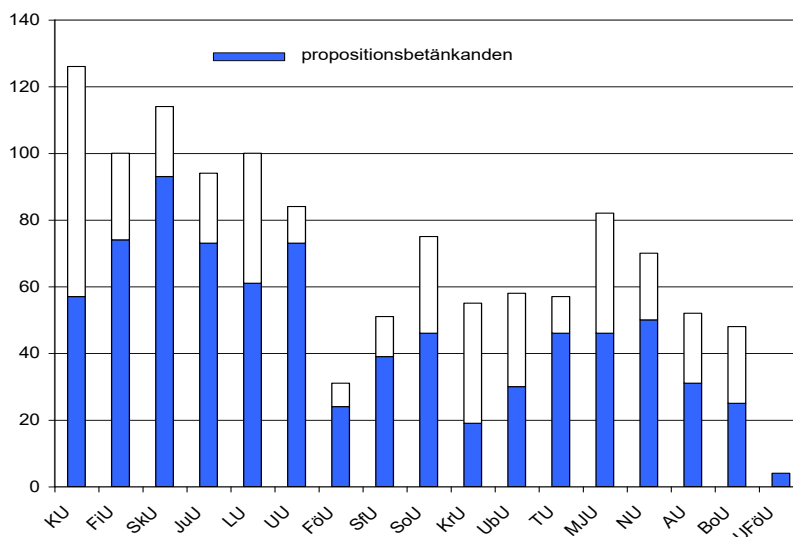


Propositionsbetänkanden

Antalet propositionsbetänkanden uppgick riksmötet 1998/99 till 169 stycken. Om man ser till andelen propositionsbetänkanden i förhållande till det totala antalet betänkanden år 1998/99 hade miljö- och jordbruksutskottet flest (90 %), följt av finansutskottet (86%), utrikesutskottet (85%) och socialförsäkringsutskottet (83%).

Verksamhetsåret 1997/98 hade – när det gäller denna andel – trafikutskottet flest (87%), följt av socialförsäkringsutskottet (80 %), justitieutskottet (80%), utrikesutskottet (80 %) och finansutskottet (77 %). Trafikutskottet – som hade många motionsyrkanden detta år – behandlade dessa således i huvudsak i betänkanden som föranleddes av propositioner och skrivelser från regeringen.

**Propositionsbetänkanden och övriga betänkanden
1995/96-1998/99**



Socialförsäkringsutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, utbildningsutskottet och arbetsmarknadsutskottet som jämte trafikutskottet hade flest antal motionsyrkanden fördelade dessa någorlunda jämnt mellan motions- och propositionsbetänkanden.

Reservationer

När det gäller de genomsnittliga talen för antalet reservationer i betänkandena är spännvidden stor mellan utskotten. Inom parentes anges antalet reservationer i genomsnitt per betänkande:

- 1998/99: UbU (23), AU (20), SoU (16) och BoU (13); minst antalet hade: LU (2), KU (4), JuU (5) och NU (5).
- 1997/98: AU (23), BoU (20), UbU (19) och SfU (15); minst antal hade: NU (4), LU (4), KU (5) och FöU (6).
- 1996/97: UbU (18), AU (16), FöU (15) och SfU (12); minst antal hade: LU (2), KU (5), UU (5) och NU (6).
- 1995/96: FiU (25), BoU (8), SoU (8) och UbU (7); minst antal hade: JuU (2), LU (2), KU (3) och UU (3).

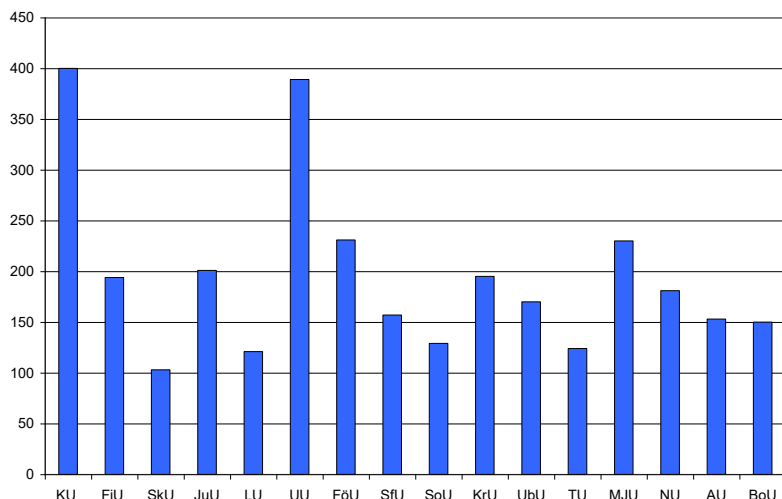
Av uppgifterna ovan kan en effekt av den förändrade budgetreformen avläsas; verksamhetsåret 1995/96 hade FiU ca 25 reservationer i medeltal i sina betänkanden, ett antal som verksamhetsåren 1996/97 och 1997/98 sjunkit till 9 reservationer och 1998/99 till 7 reservationer.

Utskottssammanträden

Den sista variabeln i undersökningen gäller antalet sammanträden och sammanträdestider⁹⁹. Riksmötet 1998/99 avhölls totalt 540 utskottssammanträden. Det kan även här konstateras att spännvidden är mycket stor mellan utskotten. Under verksamhetsåret 1998/99 sammanträdde KU 72 gånger medan LU, SkU, TU och UbU sammanträdde 23 gånger. Längst sammanträdestid hade UU med 101 timmar och lägst tid hade SkU med 15 timmar. Den genomsnittliga sammanträdestiden för samtliga utskott under perioden 1995/96-1998/99 var 49 timmar per verksamhetsår.

Under verksamhetsåret 1997/98 sammanträdde KU 90 gånger, medan BoU

Total sammanträdestid 1995/96-1998/99



hade 23 sammanträden. Längst sammanträdestid hade även detta år UU med 114 timmar och kortast tid hade SkU med 24 timmar.

Sammanträdestiden i förhållande till antalet sammanträden, dvs. genomsnittstid i timmar per sammanträde ger följande resultat:

- 1998/99: KrU (1,78), JuU (1,57), NU (1,51) och UU (1,49). Lägst ligger SkU (0,65), SoU (0,83), LU (0,96) och BoU (1,19)
- 1997/98: KrU (1,90), JuU (1,86), MJU (1,75) och FöU (1,61). Lägst ligger SoU (0,91), SfU (0,93) och SkU (0,96).
- 1996/97: KrU (2,52), UbU (1,93), FöU (1,77) och NU (1,75). I botten på denna lista är SoU (1,12), LU (1,13), TU (1,16) och UU (1,26).
- 1995/96: JuU (1,89), JoU (1,76), FöU (1,64) och BoU (1,60). Längst ner på listan ligger UU (0,73), TU (1,09), SkU (1,10) och LU (1,11).

⁹⁹ I den totala sammanträdestiden ingår också sammanträden där inte någon ärendehandling förekommer. Dessutom registreras sammanträdestiden något olika beroende på skillnader i utskottens verksamhet vilket gör att siffrorna inte är helt rättvisande.

Det kan också vara av intresse att ställa sammanträdestiden i förhållande till det antal motionsyrkanden som skall hanteras, alltså sammanträdestid i timmar per yrkande. Då träder följande listor fram:

1998/99: KU (0,33 timmar per yrkande), FöU (0,25), UU (0,22) och LU (0,13). I botten ligger: SoU (0,03), SkU (0,04), UbU (0,04) och TU (0,06).

- 1997/98: FöU (0,17 timmar per yrkande), KU (0,17), UU (0,13) och LU (0,11). I botten ligger SoU (0,02), UbU (0,03), AU (0,04), TU (0,4) och SkU (0,05).
- 1996/97: KU (0,25 timmar per yrkande), FöU (0,22), UU (0,19) och LU (0,18). Längst ner på listan befinner sig SoU (0,05), TU (0,05), FiU (0,05) och AU (0,06).
- 1995/96: FöU (0,57 timmar per yrkande), JuU (0,47), KrU (0,45) och KU (0,44). Platserna längst ner innehas av FiU (0,08), SoU (0,08), TU (0,08) och MJU (0,01).

Iakttagelser

Hur skall dessa iakttagelser sammanfattas? Det första intrycket är givetvis att vi har en mycket stor spännvidd mellan utskotten i en rad avseenden. Utskotten är olika, som det brukar heta, vilket verifieras av denna undersökning. Detta innebär också att förutsättningarna för att i ärendeberedningen kunna använda särskilt framtagen uppföljnings- och utvärderingsinformation skiljer sig åt högst väsentligt mellan utskotten. Annorlunda uttryckt måste utskotten välja olika strategier för sin försörjning av kontrollinformation. Detta är en viktig iakttagelse från denna undersökning.

Hur skall mängden motionsyrkanden hanteras? Spännvidden är mycket stor mellan å ena sidan socialutskottet och finansutskottet som under de fyra åren hanterat över tre tusen motionsyrkanden och å andra sidan försvarsutskottet och lagutskottet som haft färre än tusen yrkanden. Utbildningsutskottet, arbetsmarknadsutskottet, socialutskottet och trafikutskottet bereder ett stort antal yrkanden i förhållandevis få betänkanden medan konstitutionsutskottet och lagutskottet har ett stort antal betänkanden men få yrkanden per betänkande, i genomsnitt över hela perioden. Vidare kan konstateras att utskott med många motionsyrkanden lägger ned mindre sammanträdestid per yrkande än utskott med färre yrkanden.

Är förutsättningarna att bedriva uppföljnings- och utvärderingsverksamhet svårare om utskotten har en hög andel propositionsbetänkanden? Hypotesen är att ett utskott som har många propositioner har svårare att planera den långsiktiga informationsförsörjningen till utskottet. Trafik-, socialförsäkrings-, justitie-, utrikes- och finansutskotten har alla en hög andel propositionsbetänkanden. Det kan dock konstateras att dessa utskott har bedrivit en förhållandevis ambitiös uppföljningsverksamhet jämfört med genomsnittet av utskotten.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Se kapitel 6 Vad och hur har riksdagen följt upp och utvärderat?

5.3 Utskottens ”fasta”produktion

I den kartläggning som riksdagens utredningstjänst utfört för Riksdagskommitténs räkning har också ingått att se på vilken ”fast” produktion som utskottet har, dvs. vilka ämnesområden som varit återkommande i utskottsbetänkandena under riksmötesperioden 1995/96–1998/99. Följande sammanställning är resultatet av en genomgång av samtliga betänkanden – utom utskottets budgetbetänkanden – under de nyss nämnda verksamhetsåren. Av tabellen framgår att utskotten arbetar med ca 80 fasta ämnesområden som frekvent återkommer i produktionen. Dock framgår inte av tabellen hur många betänkanden som återfinns under respektive ämnesområde eller det exakta antal betänkanden som är föranledda av propositioner och skrivelser respektive motioner. Den fasta produktionen domineras av motionsbetänkanden. Men det bör samtidigt erinras om att många väsentliga politikområden regelmässigt har behandlats i samband med budgetpropositionen under den studerade perioden. Exempel på detta är arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik och infrastrukturinvesteringar.

Återkommande ämnesområden i utskottens verksamhet 1997–1999

KU	BP VP	JO:s ämbetsber.	Gransk- ningen	Förslag från RFK	Kom- munala frågor	Statlig förvalt- ning	Of- fent- lighet och sekre- tess	Fri- och rättig- heter	Me- dier
FIU	BP VP	RR:s verks.	Riks- banken	AP- fonden	Kom- munal- ekono- miska frågor.	Offent- lig upp- handling	Statlig fas- tig- hets- för- valt- ning		
Sk U	BP VP	Inkomst- skatter	Före- tagsskat- ter	Mervär- desskatt	Punkt- skatter	Taxe- ring			
JuU	BP VP	Straffrätt	Polis	Process- rätt	Påföljd				
LU		Familjerätt	Konsu- mentpo- litik	Associ- ations- rätt	Immate- rialrätt				
UU	BP VP	Mänskliga rättigheter	Krigs- materi- elexport	Partne- rskaps- och samar- betsavtal					
Fö U	BP VP	Totalför- svarsplikt							
SFU	BP VP	Socialav- gifter	Ålders- pension	Under- hålls- stöd					
SoU	BP VP	Folkhälsa	Hälso- o sjukvård	Äldre- omsorg	Barn	Alkohol	Tobak	Nar- kotika	Lä- keme- del
Kr U	BP VP	Museer	Kultur- arv	Idrott	Radio o TV	Folk- bildning			
Ub U	BP VP	Riksban- kens jubileums- fond	Grund- skola	Gymna- sium	Högs- kola och forsk- ning	Läro- plan			
TU	BP VP	Transport- politik	Trafik- säkerhet	Sjöfart					
MJ U	BP VP	Miljö	Kemika- liekon- troll	Jordbruk	Skogs- bruk	Fiske	Gen- teknik		
NU	BP VP	Närings- politik	Elmark- nad	Energi- politik	Konkur- rens	Utrikes- handel			
AU	BP VP	Arbetslös- hetsersät- ning	Arbets- rätt	Jäm- ställdhet	Kompe- tensut- veckling	Arbets- tid			
Bo U	BP VP	Fastighets- rätt	Plan- o bygg	Nature- urslag	Hyses- rätt	Bostads- rätt	Läns- för- valt- ning	Egen- skaps krav	

Under dessa 80 ämnesområden finns ett brett spektrum politiska frågor och möjliga frågeställningar om hur statens styrning utövas och de styrmedel som staten använder sig av. Utskotten har under perioden 1993–1999 initierat uppföljningar i form av särskilda rapporter – förutom KU:s granskningsbetänkanden – inom t.ex. konsumentpolitiken (LU), polisen och viss lagstiftning (JuU), grundskola och lärarutbildningen (UbU), energipolitik (NU), egen-skapskrav och sjuka hus (BoU) m.m.

Med ledning av matrisen framstår det som möjligt för utskotten att planmässigt kunna initiera långt fler uppföljningar och utvärderingar än vad fallet blivit hittills. Under samma period avhölls ca 50 offentliga utfrågningar, förutom KU:s granskningsutfrågningar.¹⁰¹ I nästa kapitel lämnas en närmare redogörelse om utskottens arbete med uppföljning och utvärdering.

5.4 Slutsatser

I de föregående kapitlen har vi pekat på möjliga förklaringar till uppföljnings- och utvärderingsarbetets bristande genomslag i riksdagen. I detta kapitel har beskrivits en del av de strukturella förutsättningarna för utskotten att arbeta med uppföljning och utvärdering. Följande slutsatser kan dras:

- I riksdagen finns 16 utskott. I kapitlet ställs frågan om den strikta uppdelningen av ansvarsområden mellan riksdagens utskott kan minska slagkraften i utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete som är en viktig förutsättning för riksdagen att utöva både kontroll- och finansmakten. I stället för att fokusera på gränsdragningar mellan utskotten, eller antalet utskott, bör frågeställningen vara hur utskotten kan samverka i mer övergripande och fördjupande studier av tidigare fattade beslut. Uppföljnings- och utvärderingsprojekt över utskottsgränserna bör aktualiseras. Detta skulle sannolikt öka kraften i uppföljningsarbetet och sådana studier skulle också kunna läggas fram som separata utvärderingsbetänkanden. Denna fråga skall diskuteras ytterligare i kapitel 8.
- Det finns stora olikheter mellan utskotten när det gäller hur många motionsyrkanden, propositions- och motionsbetänkanden samt reservationer som hanteras varje år. Detta innebär att utskotten måste välja olika strategier för sin informationsförsörjning i uppföljnings- och utvärderingsarbetet.
- Av en genomförd kartläggning som referensgruppen genomfört framgår att utskotten arbetar med ca 80 ämnesområden som löpande återkommer i betänkandeproduktionen. Antalet utskottsbetänkanden har gradvis minskat under åren 1991–1999. Trenden förstärktes av den nya budgetprocessens införande.
- Inom dessa 80 ämnesområden finns ett brett spektrum av politiska frågor och möjliga frågeställningar om hur statens styrning utövas och

¹⁰¹ Uppgiften härrör från en genomgång av utskottens verksamhetsberättelser.

hur statens medel används som skulle kunna vara föremål för uppföljning och utvärdering. Med ledning av kartläggningen av utskottens områden framstår det som möjligt för utskotten att planmässigt kunna initiera långt fler uppföljningar och utvärderingar än vad fallet blivit hittills.

Vad innebär det att utskotten måste välja olika strategier för sin informationsförsörjning? En sådan strategi måste bygga på att utskotten själva väljer ut kriterier, eller teman, som skall vara styrande för de områden som skall väljas ut för fördjupande uppföljningar och utvärderingar. Dessa kriterier varierar mellan utskotten efter karaktären på deras beredningsområden. De kriterier som tas fram hos t.ex. miljö- och jordbruksutskottet skiljer sig sannolikt i hög grad från dem som ligger till grund för socialutskottets informationsstrategi. Men det finns också kriterier, eller teman, som täcker flera utskotts beredningsområden. Här kan samarbete över utskottsgränserna aktualiseras.

Det kan konstateras att förutsättningarna för utskotten att planera uppföljnings- och utvärderingsverksamheten är goda: ca 80 ämnesområden återkommer löpande i betänkandeproduktionen. En långsiktig planering måste vara grunden i utskottets strategi för informationsförsörjningen. Detta innebär att en utvärdering av ett tidigare fattat beslut skall genomföras till ett på förhand utvalt beslutstillfälle som inträffar när regeringen lägger fram en proposition i frågan, eller ett motionsbetänkande skall avlämnas.

Uppföljnings- och utvärderingsarbetet betraktas som en del av ett volymproblem i många utskott. En stor mängd yrkanden, reservationer och betänkanden upplevs tränga undan tiden som ett utskottskansli kan ägna sig åt att arbeta med uppföljning och utvärdering. Volymerna tränger undan ambitionerna att hitta utrymme för att genomföra fördjupningar av beslutsunderlaget. Här kan kriterierna i utskottets strategi för informationsförsörjningen tjäna som en ledstjärna för att välja ut områden där uppföljningar av tidigare fattade beslut skall göras. Strategin blir därmed också ett hjälpmedel för utskotten att peka ut de områden som får en mer översiktlig behandling.

6. Vad och hur har riksdagen följt upp och utvärderat?

Sammanfattning och vissa iakttagelser:

- *Sammanlagt tio utskott har publicerat 27 rapporter i URD-serien under tiden 1993–1999 varav 13 innehåller både en kartläggning och en analys.*
- *Formerna för utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete varierar i hög grad. Fyra utskott har bildat särskilda arbetsgrupper. Några utskott diskuterar uppföljningsfrågorna i hela utskottet. Vissa utskott förlitar sig helt på åiterrapportering från regeringen. Andra utskott hänvisar till den ordinarie ärendebereidningen inom vilken uppföljning och utvärdering utförs. Bör en ökad metodologisk samstämmighet mellan utskotten eftersträvas?*
- *Under hösten 1999 arrangerades sammanlagt 97 utfrågningar i utskottet varav 29 ingick som en del i utskottens beredning av budgeten. Flest antal utfrågningar genomförde kultur- och näringsutskotten.*
- *Utredningstjänstens uppdragsgivare är i första hand ledamöter och partikanslier som svarar för drygt 90 % av samtliga uppdrag. Antalet uppdrag från utskotten och utskottskanslierna utgör ca 1 % av samtliga uppdrag. De flesta uppdragen avser socialpolitik och offentlig rätt.*
- *Den undersökning som Ekonomistyrningsverket (ESV) genomfört om beslutsinformation i utskottsbetänkanden visar att resultatstyrningsreformen endast fått ett begränsat genomslag i riksdagen. Dock innehåller budgetpropositionsbetänkanden och motionsbetänkanden en viss del resultatinformation, däremot inte betänkanden med anledning av särpropositioner. En slutsats är att resultatstyrning på riksdagsnivå har möjligheter att utvecklas.*
- *Av en undersökning om beslutsinformation i utskottens budgetbetänkanden hösten 1999 framgår att endast ett fåtal av utskotten tar ställning till regeringens resultatredovisning. Få motioner har väckts med anledning av resultatredovisningarna, och genomgången visar att resultatinformationen i liten utsträckning kommer till användning i utskottens ställningstaganden. För fem utskott har inte registrerats någon beslutsinformation alls vad gäller de kategorier som använts i undersökningen.*
- *En undersökning av utskottens verksamhetsberättelser visar på stora olikheter när det gäller arbetet med uppföljning och utvärdering. Vanligt är att referera till utskottets studiebesök, utfrågningar och föredragningar. Riksmötet 1998/99 var det tio utskott som hade en redogörelse om uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.*

- *Vid ett seminarium med inbjudna företrädare för Regeringskansliet (RK) i oktober 1999 om bl.a. utskottens sätt att redovisa synpunkter på regeringens resultatinformation framkom en rad synpunkter. Bl.a. framhölls vikten av att utskotten måste bli mer preciserade i sina beställningar till regeringen. Det finns också en viss okunskap inom RK om att utskotten genomför egna uppföljningar. Önskemål framfördes om ett begreppsmässigt likartat språk mellan sär- och budgetpropositioner när det gäller kraven på resultatinformation. I de fall som utskotten vill ha konsekvensanalyser fordras en större tydlighet om vad som önskas. En mer formaliserad dialog mellan utskott och departement om resultatinformation efterlystes också.*

6.1 Uppföljnings- och utvärderingsinformation som utskotten tagit fram under åren 1993–1999

I detta avsnitt redovisas uppföljnings- och utvärderingsinformation som utskotten tagit fram under perioden 1993 till 1999. Här beskrivs de rapporter som utskotten själva publicerat i den s.k. URD-serien.

6.1.1 Utredningar från riksdagen (URD)

På initiativ av utvärderingsgruppen och som ett led i utvecklingen av uppföljnings- och utvärderingsarbetet startades under riksmötet 1993/94 en rapportserie med titeln *Utredningar från riksdagen (URD)*. Sammanlagt har 27 rapporter publicerats i serien under perioden 1993-1999. En förteckning över samtliga rapporter återfinns i en bilaga till denna rapport.

En utgångspunkt för att publicera en utredning i serien har varit att innehållet bedömts ha ett allmänt intresse. Beslut om publicering i URD-serien har fattats av respektive utskott. De uppföljnings- och utvärderingsprojekt som inte publicerats i URD-serien har redovisats i form av en separat promemoria eller en rapport. I en del fall har utredningsresultat redovisats direkt i ett utskottsbetänkande eller fogats som en bilaga till betänkandet.

Drygt tio uppföljnings- och utvärderingsprojekt som genomförts av utskotten har inte publicerats i serien. Bedömningen av vad som ansetts vara av allmänt intresse har skiftat utskotten emellan, vilket, i efterhand betraktat, skapat en viss ojämnhet i publiceringen.

De rapporter som publicerats i URD-serien kan schematiskt delas in i tre huvudkategorier.

Den första rapportkategorin består av dokumentation från utskottens seminarier eller utfrågningar samt en enkät (7 rapporter). Den andra består av kartläggningar (7 rapporter) medan den tredje kategorin förutom kartläggningar även innehåller analyserande avsnitt (13 rapporter). Huvuddelen av rapporterna kan sägas vara uppföljningar medan ett mindre antal i den tredje kategorin även innehåller utvärderande element.

Själva utredningsarbetet har utförts av utskottskanslierna, externa konsulter och forskare, personal från Riksdagens revisorers kansli, utredningstjänsten samt i ett fall av olika enheter inom riksdagen. I följande sammanställning redovisas antalet rapporter per utförare fördelat på de tre rapportkategorier som angivits ovan.

URD-rapporter fördelat efter utredare och rapportkategori

Utredare	Dokumentation/ enkät	Kartlägg- ning	Kartlägg- ning och analys	Totalt
Utskottskanslier	6	3	1	10
Externa experter	1		7	8
RR-kansliet			4	4
RUT		3	1	4
Andra		1		1
RD-enheter				
Totalt	7	7	13	27

När det gäller de åtta rapporter som producerats av utskottskanslierna själva är sex rapporter hänförliga till kategorin dokumentation och enkät. Tre rapporter är klassificerade som kartläggningar, och i en rapport genomförs analyser av det insamlade materialet. En annan bild framträder när utskotten använder sig av experter och av tjänstemän på Riksdagens revisorers kansli. Expertrapporterna och de rapporter som kommer från revisorernas kansli är uteslutande inriktade på kartläggning och analys, dvs. den mest arbetskrävande rapportkategorin. Fördelningen förefaller logisk; utskottskanslierna har resurser att genomföra vissa kartläggningar och att dokumentera t.ex. hearings, men har inte arbetsmässigt utrymme, och ibland ej heller kompetens, att genomföra mer krävande utredningar. Den typen av studier läggs därför ut på utomstående utförare.

I nedanstående tabell redovisas de URD-rapporter som utskotten har producerat och karaktären på rapporten:

URD-rapporter fördelat efter utskott och rapportkategori

Utskott m.m.	Doku- mentat- ion/enkät	Kartlägg- ning	Kartläggning och analys	Totalt
			1	1
FöU			2	2
KrU		1		1
KU	1	1	1	3
LU	1			1
NU		2	2	4
SfU			2	2
SoU	2			2
UbU	2	2	3	7
UU	1		2	3
Utvärderings- gruppen		1		1
Totalt	7	7	13	27

Sammanlagt tio utskott har publicerat någon rapport i URD-serien under tiden 1993–1999. Som tidigare nämnts finns ett antal utredningar som inte redovisats i serien. Bland de utskott som inte finns med i sammanställningen men som genomfört utredningsprojekt som publicerats i annat sammanhang är arbetsmarknadsutskottet, finansutskottet och justitieutskottet.

Av de 27 rapporter som tagits fram är 13 rapporter sådana att de innehåller såväl en kartläggning som en analys med förslag till åtgärder. Utbildningsutskottet har haft flest rapporter i utredningsserien, följt av näringsutskottet och konstitutionsutskottet.

I regel har resultatet av utredningarna använts som ett breddat och fördjupat underlag i beredningen av propositioner. Det finns även exempel på att utredningsresultat legat till grund för utskottsinitiativ utan något direkt samband med något regeringsförslag (KU). I ett fall har resultaten utgjort grund för en utskottsutfrågning (UbU). Samtliga rapporter – med något enstaka undantag – nämns i utskottsbetänkanden som behandlar den aktuella frågan. I en del fall hänvisas till utredningsresultaten i flera påföljande betänkanden.

I avsnitt 6.3 redovisas resultatet av ett uppdrag som vi lagt på Ekonomistyrningsverket (ESV) att se på vilka typer av beslutsinformation som återfinns i utskottens betänkanden och hur denna information används i beslutsfattandet.

6.1.2 Olika modeller för utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete

Riksdagsutredningen framförde uppfattningen¹⁰² att det kan vara ändamålsenligt att mindre grupper inom utskotten får i uppdrag att följa och styra utredningsarbetet och att lämna förslag om hur resultaten skall användas i utskottens fortsatta beredningsarbete. Under perioden 1993–1999 har fyra utskott arbetat och arbetar fortfarande med sådana särskilda uppföljningsgrupper. Men även andra modeller för det praktiska uppföljnings- och utvärderingsarbetet finns inom utskotten.

De fyra utskott som valt att bilda särskilda arbetsgrupper för uppföljning och utvärdering är *justitieutskottet*, *lagutskottet*, *näringsutskottet* och *finansutskottet*. Dessa fyra utskott beskrivs närmare nedan. Men först lämnas en redogörelse för hur de övriga utskotten har valt att lägga upp sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete.

Utrikesutskottets strategi i uppföljningsarbetet är att arbeta med teman för de fördjupande granskningarna. Under förra valperioden (1994–1998) var ett tema konflikthantering, inordnat i projektet Internationell konflikthantering.¹⁰³ Inom ramen för detta projekt har en rad kontakter knutits med bl.a. universitet och andra forskningsinstitutioner. Ett annat tema under denna valperiod var Sveriges förberedelser inför och agerande i de stora FN-konferenser som avhöllits under 1990-talet.¹⁰⁴ Under innevarande valperiod (1998–2002) arbetar utrikesutskottet med en plan för inriktningen av verksamheten som täcker hela perioden. Ett tema under denna period är folkrätt.¹⁰⁵ En utgångspunkt för utskottets arbete är att anlägga en bred syn på begreppet uppföljning och utvärdering och att lägga in betydande element av kompetensutveckling för både ledamöter och tjänstemän inom ramen för det valda temat. Ambitionen är därvid att åstadkomma en helhet så att betänkandearbetet blir integrerat med den verksamhet som bedrivs inom områdena resor och besök, uppföljning och utvärdering och omvärldsbevakning.

Försvarsutskottet ställer fortlöpande krav på regeringens återrapportering i betänkandena. Utskottet följer kontinuerligt upp dessa anspråk, och i den utsträckning som regeringen inte efterkommer kraven på resultatredovisning upprepas de från utskottets sida. I ett betänkande (bet. 1996/97:FöU4) om styrning och uppföljning av totalförsvaret redovisades vissa erfarenheter från den då nyss avslutade försvarsbeslutsprocessen. I betänkandet framhölls (s. 9) bl.a. att utskottet vid upprepade tillfällen tagit upp behovet av att målen och resultaten av verksamheten inom totalförsvaret formuleras på ett sådant sätt att riksdagen ges förutsättningar att utöva den i regeringsformen fast-

¹⁰² Reformera riksdagsarbetet, juni 1993, s. 119

¹⁰³ Projektet Internationell konflikthantering slutredovisades i rapporten 1998/99:URD5 Internationell konflikthantering

¹⁰⁴ Detta tema avspeglades i två rapporter: 1998/99:URD3 Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet och 1998/99:URD4 En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet.

¹⁰⁵ Temat folkrätt har hittills resulterat i ett folkrättsseminarium och i ett utlåtande till konstitutionsutskottet med anledning av granskningsärende 1999/2000:5 där vissa erfarenheter från fördjupningsarbetet kom till uttryck (1999/2000:UU1u).

slagna finansmakten samt för att styra verksamhetens inriktning och kontrollera resultatet och dess effekter. Utskottets kansli genomförde hösten 1993 en uppföljning av vapenstöld och vapenförvaring i försvaret.¹⁰⁶ Under våren 1994 avrapporterades ett uppdrag utfört av en konsult om den kommunala beredskapen.¹⁰⁷

Socialförsäkringsutskottets har beslutat om allmänna principer för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten som säger att beslut om utskottets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet skall fattas dels mer långsiktigt genom ett samlat ställningstagande en gång om året, dels löpande vartefter olika frågor aktualiseras. Under år 1999 har bl.a. rehabilitering, samverkan och vård varit ett tema i uppföljningsverksamheten. Uppföljning av olika frågor skall främst ske genom att utskottet vid sina sammanträden får snabba och korta redovisningar som underlag för diskussion och ställningstaganden. Härutöver säger riktlinjerna att utskottet – som ett led i uppföljnings- och utvärderingsverksamheten – skall göra studiebesök, sammanträffa med myndigheter, organisationer m.m. Socialförsäkringsutskottet har under åren 1993–1999 lämnat en rad granskningsförslag till Riksdagens revisorer. Utskottet har också under perioden drivit några egna utvärderingsprojekt. Ett projekt har gällt förtidspensionering som lades ut på sociologiska institutionen i Umeå och som bifogades ett utskottsbetänkande våren 1994 (bet. 1993/94:SfU26).¹⁰⁸ Ett annat projekt tog sikte på arbetslivsinriktad rehabilitering och utfördes av Centrum för socialförsäkringsforskning vid Mitthögskolan i Östersund.¹⁰⁹

Utbildningsutskottet har genomfört uppföljningar i egen regi under 1990-talet. I uppdrag dels om lärarutbildningen¹¹⁰, dels om den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning¹¹¹ till Riksdagens revisorers kansli utnyttjades de särskilda resurser som avsatts till utskottens utvärderingsverksamhet. Utskottets kansli genomförde under år 1996 en kartläggning om åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan¹¹² och under år 1999 uppföljningar om dels den pedagogiska utbildningen för lärare, dels undervisningen i skolan om alkohol, narkotika och tobak.¹¹³ I övrigt genomförde också utskottet under våren 1997 med hjälp av en konsult en kartläggning och analys av den grundläggande högskoleutbildningen.¹¹⁴ Utskottet har vidare dokumenterat en offentlig utfrågning om forskningen.¹¹⁵

¹⁰⁶ 1993/94:URD1 Uppföljning av vapenstöld och vapenförvaring i försvaret

¹⁰⁷ 1993/94:URD3 Kommunal beredskap – läge och problem

¹⁰⁸ Publicerades i URD-serien våren 1994 (1993/94:URD4)

¹⁰⁹ 1996/97:URD3 Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering

¹¹⁰ 1995/96:URD1 Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?

¹¹¹ 1996/97:URD2 Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning

¹¹² 1995/96:URD3 Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan

¹¹³ 1998/99:URD2 Pedagogisk utbildning för högskolans lärare och undervisning om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan

¹¹⁴ 1996/97:URD4 Grundläggande högskoleutbildning. Former för politik och planering

¹¹⁵ 1996/97:URD5 Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forskningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ

Trafikutskottet anammar ett liknande tillvägagångssätt som försvarsutskottet. Den viktigaste arbetsmetoden är, skriver trafikutskottet i sitt budgetbetänkande hösten 1999 (bet. 1999/2000:TU1, s. 120–125), att ställa krav på beslutsunderlagen. Utskottets möjligheter att genomföra egna omfattande och kvalificerade granskningsprojekt är begränsade, sägs det. Det väsentliga är därför, enligt utskottets mening, att besluts- och planerings-systemet ger tillfredsställande information. I detta informationssystem måste uppföljning och granskning ingå som en naturlig och välutvecklad del. Därtill krävs, anför utskottet, en väl fungerande dialog mellan regeringen, myndigheter och riksdagen. Trafikutskottet beskriver i betänkandet sina arbetsmetoder på följande sätt: att mot regeringen precisera informations-behovet, att utveckla samarbetet med Riksdagens revisorer genom att föreslå revisorerna olika granskningsprojekt, att arrangera seminarier och att ha en löpande kontaktverksamhet genom bl.a. uppvaktningar och studiebesök. Trafikutskottet framhåller att det viktigaste underlaget för riksdagens arbete är regeringens propositioner och skrivelser. Det är därför, uttalas det, viktigt att detta beslutsunderlag lämnar information som möjliggör för utskottet att bedriva ett effektivt uppföljningsarbete. Om riksdagen ställer sådana krav på regeringens arbete leder detta med stor sannolikhet till att regeringen i sin tur kommer att skärpa kraven på myndigheterna att utvärdera sin verksamhet, lyder budskapet.

Bostadsutskottet arbetar företrädesvis med både externa hearingar och internt avhållna utfrågningar i sitt uppföljningsarbete. Dock har två större uppföljningar genomförts på uppdrag av utskottet sedan år 1993. Den första uppföljningen våren 1995¹¹⁶ gällde byggnaders inomhusmiljö och den andra uppföljningen hösten 1998 handlade om det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling.¹¹⁷ Den sistnämnda rapporten utfördes av personal från Riksdagens revisorers kansli.

Konstitutionsutskottet är en del av riksdagens kontrollmakt där statsrådets tjänsteutövning och regeringens administrativa praxis granskas. Men inom utskottets beredningsområde ligger också bl.a. press- och partistöd, lagstiftning om radio, television och film, riksdagens myndigheter (utom Riksbanken och Riksdagens revisorer) samt anslagen inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Utskottet har publicerat två rapporter våren 1994 om riksdagens och regeringens arbete med och roller i samhällsinformationen.¹¹⁸

Flera utskott anger att uppföljnings- och utvärderingsarbetet fullgörs inom ramen för den normala ärendeberedningen och som utmynnar i förslag till riksdagsbeslut i ett utskottsbetänkande. I denna beredning ingår bl.a. utfrågningar, studieresor och studiebesök. Utskotten nämner här också de goda

¹¹⁶ Uppföljning av riksdagsbeslut och statliga insatser avseende byggnaders inomhusmiljö, rapport utarbetad av Byggnadsforskningsrådet/Bengt Olsson i mars 1995. Rapporten bifogades som bilaga till utskottets betänkande 1994/95:BoU18 Byggnaders inomhusmiljö m.m.

¹¹⁷ 1998/99:URD1 Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling

¹¹⁸ 1993/94:URD5 Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller (konsult-rapport) och 1993/94:URD6 Samhällsinformation i riksdagen

kontakter som upparbetats med myndigheterna inom ramen för ärendeberedningen.

Skatteutskottet genomför hearingar och informella möten med företrädare för departementet och de stora myndigheter som är verksamma inom utskottets beredningsområde som Riksskatteverket och Tullverket.

Socialutskottet har avhållit offentliga hearingar om t.ex. handikapp- och äldrefrågor, men också slutna hearings med företrädare för departement och myndigheter. En utskrift av utfrågningen hösten 1998 om läkemedel har publicerats.¹¹⁹

Kulturutskottet har ofta hearingar – både öppna och slutna – med företrädare för myndigheter och kulturinstitutioner. Ett stort antal studiebesök genomförs. Hösten 1993 avrapporterades en kartläggning som utskottets kansli genomfört av bevakningen vid centralmuseerna.¹²⁰ Våren 2000 bestämde utskottet en inriktning av arbetet som gick ut på att indela återstoden av valperioden fram till sommaren 2002 i olika teman. Innebörden i detta är att med utgångspunkt i planerad och förväntad behandling av särpropositioner fördela väckta motioner från de allmänna motionstiderna på dessa teman. Avsikten är att på detta sätt skapa utrymme för en mera fördjupad behandling av de tematiska frågorna i utskottet.

Miljö- och jordbruksutskottet är hårt belastat av frågor med anknytning till EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Utskottet har täta kontakter med de sex stora myndigheter som är verksamma inom beredningsområdet i form av besök eller hearingar med företrädare för dessa myndigheter. Miljö- och jordbruksutskottet har lagt fast en långtidsplan för hela valperioden 1998–2002. Grundprincipen är att fristående motioner behandlas dels i början, dels i slutet av valperioden. I övrigt sker behandling när utskottet anser det lämpligt i samband en proposition, eller skrivelse, eller annat skäl. Planen innebär även här att en viss tematisering uppnås i arbetet. Så planeras miljöforskningen att tas upp vid två tillfällen under valperioden, liksom också lantbruksforskningen, genteknik, djurskydd, miljöpolitik, kemikaliekontroll m.fl. områden.

Arbetsmarknadsutskottet har ofta interna hearingar inom ramen för ärendeberedningen. En stor mängd uppföljnings- och utvärderingsinformation produceras av myndigheter under regeringen som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Arbetarskyddsstyrelsen. Kansliet producerar på förfrågan av utskottets ledamöter mindre arbetspromemorior i ämnen som inte är knutna till en pågående ärendeberedning. Även ett veckobrev med ny information till ledamöterna skickas ut. År 1999 genomförde kansliet en studie om Arbetsmarknadsverkets verksamhetsmål och deras påverkan på arbetsförmedlingen.¹²¹

¹¹⁹ 1997/98:URD1 Assistansersättningen. Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funktionshinder?

¹²⁰ 1993/94:URD2 Bevakning vid centralmuseerna

¹²¹ Hur påverkas arbetsförmedlingen av 1999 års verksamhetsmål för Arbetsmarknadsverket? Fallstudier vid fyra arbetsförmedlingar

När det gäller de utskott – finans-, justitie-, lag- och näringsutskotten – som har bildat särskilda uppföljnings- och utvärderingsgrupper kan konstateras att formerna för deras arbete väsentligt skiljer sig åt.

Finansutskottet beslutade i februari 1999 att inom utskottet inrätta en särskild arbetsgrupp, utvärderingsgruppen, med uppgift att arbeta med olika uppföljnings- och utvärderingsprojekt. Gruppen består av två företrädare för (s), varav en är ordförande, samt en företrädare från (m), (v) respektive (kd). Gruppen har sammanträtt i genomsnitt en gång per månad. En föredragande från utskottskansliet fungerar som gruppens sekreterare.

Den fråga som valts ut för fördjupad granskning och som uppföljningsgruppen i dagsläget arbetar med gäller styrningen och resultatuppföljningen av Finansinspektionens verksamhet sett ur riksdagens perspektiv. Utskottet har bemyndigat gruppen att under år 2000 genomföra en studie med hjälp av extern expertis. Till arbetet har en referensgrupp knutits med företrädare från Finansdepartementet, Finansinspektionen och Ekonomistyrningsverket (ESV). Syftet är att resultatet av arbetet skall komma till användning i samband med bl.a. beredningen av budgetpropositionen för år 2001. I övrigt har utskottet genomfört en utvärdering av Riksbankens penningpolitik under åren 1996–1998. Utskottet avser att även fortsättningsvis varje år utföra en motsvarande granskning i efterhand av den närmast föregående treårsperioden. Även för statskuldpolitiken planeras en ökad tyngdpunkt läggas på uppföljning och utvärdering.

Justitieutskottet har sedan år 1995 en särskild uppföljningsgrupp med en ledamot från varje parti och en föredragande från utskottskansliet som sekreterare. Uppföljningsgruppen utarbetar en uppföljningsplan som fastställs av utskottet. Denna plan revideras med jämna mellanrum och innehåller såväl större som mindre projekt. Fördjupade granskningar har genomförts av bl.a. regeringens tillämpning av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och tillämpningen av rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig telefonavlyssning (genomförd av utskottskansliet).¹²² I granskningsplanen för år 1999 sägs bl.a. att i budgetuppföljningen skall uppmärksamhet riktas mot Riksrevisionsverkets eventuella anmärkningar mot myndigheterna och mot regeringsbreven vad gäller regeringens sätt att formulera målen för verksamheten och relevansen i de återrapporteringskrav som regeringen riktar mot myndigheterna. I planen förs också fram förslag till granskningsprojekt. Prioriterade områden anges vara bl.a. beläggningsutvecklingen inom kriminalvården, vittnesfrågor, inställda huvudförhandlingar och den framtida tillgången på poliser och sambandet med polisutbildningen. Även en ”väntelista” för projekt redovisas; här nämns bl.a. en uppföljning av avsatta resurser till kvinnofrid, en granskning av tillämpningen av lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och vissa frågor beträffande säkerhetspolisen.

Lagutskottet beslutade våren 1996 att det fortsatta arbetet med vissa uppföljnings- och utvärderingsprojekt skulle bedrivas inom ramen för särskilda arbetsgrupper. Ett par år dessförinnan hade lagutskottets kansli genomfört en

¹²² Resultatet av granskningsarbetet redovisades i bet. 1997/98:JuU10 Teleavlyssning.

systematisk genomgång av olika områden där uppföljningsaktiviteter eller utvärderingsprojekt ansågs angelägna. En utgångspunkt vid genomgången var att ämnesområdet inte fick vara föremål för motsvarande arbete i annat sammanhang. Genomgången resulterade i att utskottet slutligen stannade för tre projekt: konsumentköplagen, årsredovisningar enligt aktiebolagslagen och inseminationer. Arbetet med konsumentköplagen redovisades år 1994 i en rapport¹²³ och fogades som bilaga till ett konsumentpolitiskt betänkande våren 1995 (bet. 1994/95:LU32 Konsumentpolitikens mål och inriktning m.m.) I projekten om årsredovisningar och inseminationer konstaterades att utskottets uppföljningsaktiviteter lett till att både regering och ansvariga myndigheter påskyndat förslag till ny lagstiftning (årsredovisningar) respektive insatser för att förbättra kunskapsläget (Socialstyrelsen). Våren 1996 tillsatte utskottet tre arbetsgrupper med var sitt ansvar för att genomföra en fördjupad uppföljning av inseminationslagen, fastighetsmäklarlagen och *droit de suite*.¹²⁴ Grupperna bestod av en företrädare för respektive parti, och ordföranden i varje grupp kom från (s).¹²⁵ Uppföljningarna redovisades i utskottets betänkanden 1997/98:LU28 Homosexuella och barn m.m. (inseminationslagen), 1997/98: LU15 Utvärdering av fastighetsmäklarlagen och 1997/98:LU16 Immaterialrättsliga frågor (*droit de suite*). Under innevarande riksmöte arbetar lagutskottet med ett projekt avseende verksamheten med samarbetsamtal i vårdnads- och umgängestvister. Även här har en särskild arbetsgrupp med en representant för vart och ett av partierna bildats.

Näringsutskottet bildade år 1995 en särskild uppföljnings- och utvärderingsgrupp¹²⁶ bestående av en ledamot från (m), tillika sammankallande, en från (s) och en från (v). Under innevarande mandatperiod har gruppen utökats med en ledamot (kd). En föredragande i utskottet är gruppens sekreterare. Utskottet har beslutat om en arbetsordning för uppföljningsgruppen. Av arbetsordningen framgår att syftet med arbetsgruppen är att stärka den kontrollfunktion som riksdagen genom näringsutskottet skall utöva inom det aktuella beredningsområdet. Det sägs vidare att gruppen arbetar på uppdrag av näringsutskottet. Förslag till granskningar lämnas till arbetsgruppen. Gruppen lägger sedan förslag till prioriteringar och arbetsplaner till utskottet. Arbetsgruppen skall i enlighet med beslut i utskottet verkställa att uppföljningar och särskilda utvärderingar blir utförda inom de områden som ligger under utskottets beredningsansvar. Arbetsgruppen kan också förelägga utskottet egna förslag till uppföljningsprojekt och särskilda utvärderingar. I arbetsordningen uttalas också att pågående beredningsarbete skall anmälas till utskottet vid lämpliga tillfällen under en särskild informationspunkt på dagordningen. Arbetsgruppen är ålagd enligt arbetsordningen att löpande bevaka

¹²³ 1994/95:URD2 Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister. I projektet uppdrogs åt Statistiska centralbyrån (SCB) att i samråd med utskottets kansli utarbeta enkätfrågor samt att svara för undersökningarnas genomförande.

¹²⁴ Det franska begreppet *droit de suite* är den vedertagna beteckningen för en till upphovsrätten knuten ersättning till bildkonstnärer när deras verk vidareförsäljs.

¹²⁵ Kd var under den aktuella mandatperioden (1994–1998) inte representerat i utskottet.

¹²⁶ Näringsutskottets arbetsgrupp för uppföljnings- och utvärderingsfrågor (NUR)

publicering av uppföljnings- och utvärderingsrapporter som gäller frågor inom utskottets ansvarsområde.

Arbetsgruppen träffas schemalagt en gång i månaden. Tre projekt har genomförts med hjälp av personal från Riksdagens revisorers kansli. Ett uppdrag avsåg bl.a. att analysera resultatredovisningen till riksdagen från 1991 års energiomställningsprogram.¹²⁷ En annan uppföljning gällde verksamheten inom ALMI Företagspartner AB.¹²⁸ En tredje granskning har varit en utvärdering av rymdverksamheten i Sverige.¹²⁹ Några studier har också genomförts av handläggare vid riksdagens utredningstjänst. En sådan fokuserade på statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området.¹³⁰ En annan uppföljning har gällt hur stödet till teknisk forskning och utveckling har täckts upp av stöd från Stiftelsen för strategisk forskning och Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling.¹³¹ Även datoriseringen vid Patent- och registreringsverket har varit en fråga som utskottet velat uppmärksamma i en särskild studie och där utredningstjänsten svarat för utredningsarbetet.¹³²

Iakttagelser

Genomgången visar att formerna för utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete varierar i hög grad. Fyra utskott har bildat särskilda arbetsgrupper som både håller i och ibland också i egen regi genomför uppföljningsprojekt. Men sammansättningen av dessa arbetsgrupper och formerna för deras arbete är olikartade. Några utskott väljer att föra diskussionen om uppföljnings- och utvärderingsarbetet i hela utskottet under en dagordningspunkt på ordinarie utskottssammanträde. Vissa utskott lägger varken ut uppdrag på externa utförare, eller håller själva i uppföljningsprojekt, utan förlitar sig i stället helt på åiterrapportering från regeringen. Andra utskott hänvisar till den ordinarie ärendeberedningen inom vilken uppföljning och utvärdering utförs. Vidare visar avsnittet hur några utskott har övergått till att planlägga verksamheten för hela mandatperioden i avsikt att låta vissa teman prägla utskottsarbetet under bestämda tider.

¹²⁷ Uppföljningen redovisades i 1996/97:URD1 Energiomställningsprogrammen.

¹²⁸ ALMI Företagspartner AB – en promemoria om hur staten som ägare styr bolaget och följer upp resultatet av verksamheten. December 1997.

¹²⁹ Utvärdering av rymdverksamheten i Sverige. November 1999. En förstudie utfördes våren 1999 av riksdagens utredningstjänst. Därefter beslutade utskottet att en huvudstudie skulle genomföras och att en förfrågan skulle riktas till Riksdagens revisorers kansli om uppdraget.

¹³⁰ 1997/98:URD2 Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar åren 1993–1996. December 1997.

¹³¹ 1997/98:URD4 Statens finansiering av teknisk FoU. Maj 1998.

¹³² 1997/98:URD5 Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket, juni 1998.

6.1.3 Utfrågningar i utskotten hösten 1999¹³³

Inledning

Utfrågning är inte ett helt entydigt begrepp i utskottsvärlden. Av kallelserna till utskottssammanträden framgår att traditionerna varierar mellan utskotten. Vissa utskott talar om utfrågningar, medan andra utskott föredrar att i kallelserna tala om ”information från”, ”uppvaktning av”, eller liknande. Redovisningen nedan bygger på en vid definition av begreppet utfrågningar och innefattar alla de gånger då inbjudna externa personer har medverkat vid ett utskottssammanträde. Syftet med att inbjuda olika personer kan variera. Kärnpunkten vid utfrågningen är emellertid att de inbjudna förväntas lämna upplysningar till utskottet, huvudsakligen som ett led i utskottets beredning av ett ärende. Flera än en utfrågning kan hållas vid ett och samma sammanträde. Vid de tillfällen när olika delegationer har avlöst varandra vid utskottssammanträdena har dessa räknats som flera olika utfrågningar. De offentliga utfrågningar som arrangerats av två utskott har i statistiken räknats som två olika utfrågningar, dvs. en utfrågning för respektive utskott.

Vid sidan av utfrågningarna tar utskotten också emot besök vid andra tillfällen. Det kan t.ex. gälla utländska besök, men även inhemska depu-tationer av olika slag. De finns inte inräknade bland utfrågningarna, eftersom dessa sammanträffanden äger rum utanför ordinarie sammanträdestid.¹³⁴ Dock bör erinras om att för några utskott utgör denna typ av mötesverksamhet en tämligen omfattande aktivitet. Det gäller t.ex. trafikutskottet, som förefaller ta emot alla uppvaktningar med anledning av budgeten utanför sammanträdestid, och utrikesutskottet som tar emot åtskilliga utländska besök.¹³⁵

¹³³ Detta avsnitt bygger på en kartläggning som genomförts i den del av Riksdagskommitténs arbete som gäller budgetprocessens utformning i riksdagen.

¹³⁴ Ett skäl för denna ordning är att utskotten inte får hålla sammanträden medan arbetsplenium pågår.

¹³⁵ Väl att märka inkluderar utrikesutskottet även denna senare typ av möten som sammanträdestid i den årliga rapporten till kammarkansliet. I det föregående kapitel 5 om utskottens beredningsområden och produktion visade kartläggningen att UU hade den längsta sammanträdestiden av den anledning som här nämns.

Antalet utfrågningar

Med de förbehåll som anförts ovan kan konstateras att under hösten 1999 arrangerades sammanlagt 97 utfrågningar i utskotten. Av tabellen nedan framgår att flesta utfrågningarna arrangerades av kulturutskottet och näringsutskottet. De ordnade 14 utfrågningar vardera.

Antal utfrågningar per utskott hösten 1999

Utskott	Antal utfrågningar	Utskott	Antal utfrågningar
AU	7	KU	6
BoU	2	LU	2
FiU	6	MJU	3
FöU	2	NU	14
JuU	9	Sfu	11
KrU	14	SoU	7
		SkU	4
Totalt			97

Källa: Utskottens kallelser*Budgetutfrågningar*

Av det totala antalet utfrågningar var det 29 som ingick som ett led i utskottens beredning av budgeten. Nio av utskotten bjöd in till budgetutfrågningar. Det största antalet budgetutfrågningar hade kulturutskottet med tio utfrågningar, vilket framgår av nedanstående tabell.

Budgetutfrågningar i utskotten hösten 1999.

Utskott	Antal budgetutfrågningar
AU	1
FiU	3
JuU	5
KrU	10
KU	1
NU	3
SfU	1
SoU	1
SkU	2
UU	3
Totalt	29

Källa: Utskottens kallelser*Olika typer av utfrågningar*

Det finns två huvudtyper av utfrågningar, offentliga och interna. Under hösten 1999 hölls sex offentliga utfrågningar. Endast en av dessa var direkt hänförlig till budgetberedningen, nämligen finansutskottets utfrågning den 6 oktober av riksbankschefen rörande penningpolitiken.¹³⁶

De interna utfrågningarna har grupperats i 7 olika kategorier beroende på vilka personer som har bjudits in till sammanträdena och formerna för utfrågningen. Kategorierna och utfrågningarnas fördelning framgår av nedanstående tabell:

Typ av utfrågningar och budgetutfrågningar

Inbjudna	Budgetutfrågning	Annan utfrågning	Totalt
Offentlig utfrågning	1	5	6
Riksdagsmyndighet		2	2
Regeringsföreträdare	12	14	26
EU-info *		21	21
Myndighet	8	10	18
Kommun	1	1	2
Intresseorganisation	7	14	21
Seminarium **		1	1
Totalt	29	68	97

¹³⁶ Penningpolitiken och utskottets kontroll av Riksbanken är förvisso inte en budgetfråga i snäv mening, men eftersom finansutskottet har att ta ställning till ekonomisk-politiska riktlinjer och övergripande budgetpolitiska mål och restriktioner i sitt rambetänkande, har utfrågningen av riksbankschefen hänförs till kategorin budgetutfrågningar.

* Vid dessa utfrågningar har regeringsföreträdare informerat utskottet om aktuella EU-frågor, t.ex. inför ministerrådsmöten.

** Trafikutskottet arrangerade ett seminarium den 16 november om flygsäkerheten.

Källor: Utskottens kallelser

Det är vanligast att utskotten bjuder in företrädare för regeringen till budgetutfrågningar. Därefter är det myndighetsföreträdare och intresseorganisationer som är vanligast förekommande.¹³⁷ Att döma av kallelserna ingår budgetutfrågningar av myndighetsföreträdare som ett naturligt och förmodligen också årligen återkommande inslag i bl.a. justitieutskottets beredning av respektive myndighets anslag.

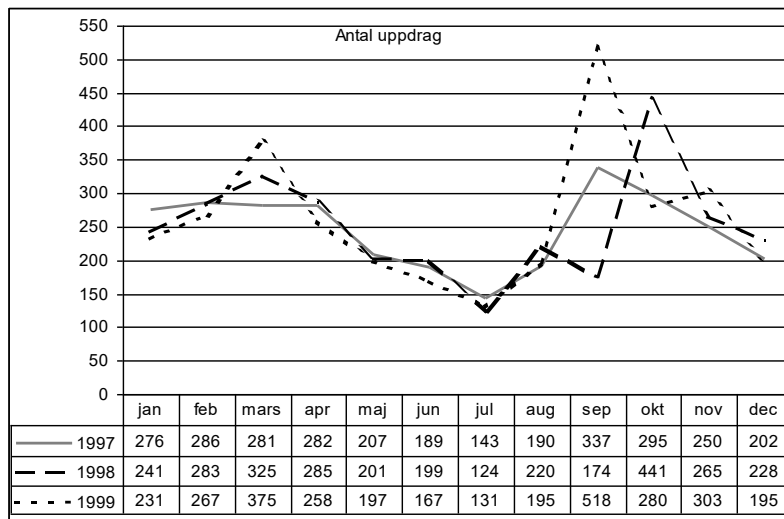
6.2 Uppdragen till riksdagens utredningstjänst under åren 1997–1999

6.2.1 Uppdragsverksamhetens omfattning

Under den senaste femårsperioden har antalet uppdrag till utredningstjänsten uppgått till mellan 2 700 och 3 100 per år med ett genomsnitt på något under 250 uppdrag i månaden.

Det säsongsvisa inflödet av uppdrag följer ett i stort sett liknande mönster från år till år. På våren är arbetsbelastningen hög under februari, mars och april bl.a. med förberedande uppdrag till den ekonomiska vårpropositionen. Av figuren på nästa sida framgår det säsongsvisa inflödet av uppdrag till utredningstjänsten:

¹³⁷ Här har också inräknats några fria kulturinstitutioner och stiftelser.



Under september, oktober och november ökar också uppdragsinflödet till följd av den allmänna motionstiden och budgetbehandlingen. De stora variationerna i september och oktober 1998 jämfört med övriga år beror på riksdagsvalet.

6.2.2 Uppdragsgivare

Utredningstjänstens uppdragsgivare är i första hand ledamöter och partikanslier som tillsammans svarar för drygt 90 % av samtliga uppdrag.

Uppdrag till utredningstjänsten 1999

Uppdragsgivare	Antal uppdrag	Andel av samtliga uppdrag %
Moderaterna	793	25,4
Folkpartiet	459	14,7
Centern	144	4,6
Kristdemokraterna	403	12,9
Miljöpartiet	92	3,0
Socialdemokraterna	696	22,3
Vänsterpartiet	265	8,5
Samtliga partier	2852	91,5
Övriga (riksdagsorgan, utl. parlament, m.fl.)	266	8,5
Totalt	3118	100

Av partiernas uppdrag kommer cirka två tredjedelar från ledamöter och en tredjedel från partikanslier. Under de senaste åren har partikansliernas andel av partiuppdragen successivt ökat från 20 till drygt 36 %. Mellan 80 och 90 %

av samtliga ledamöter lämnar uppdrag till utredningstjänsten under ett riksdagsår.

Uppdrag från utskott och andra riksdagsorgan samt från andra parlament och internationella organisationer m.fl. uppgår till mellan 8 och 10 % av samtliga uppdrag. Andelen uppdrag från utskotten och utskottskanslierna utgör ca 1 % av samtliga uppdrag:

Antal uppdrag från "övriga" uppdragsgivare 1995/96-1999

	1995/96*	1997	1998	1999
Utskott (inkl. EU-nämnden)	41	44	29	36
Övriga riksdagsorgan, f.d. ledamöter m.m.	162	82	88	105
Utl. parlament, internationella org., EU m.m.	249	149	116	125
Totalt	452	275	233	266

* 18 månader

6.2.3 Ämnesområden och uppdragens karaktär

Uppdragens innehåll spänner över i stort sett alla ämnesområden. Antalet uppdrag per område varierar från år till år beroende på vad som är aktuellt i den politiska debatten. Under senare år har dock rangordningen mellan de mest frekventa ämnena varit i stort sett oförändrad (se sammanställningen nedan).

Uppdrag till utredningstjänsten 1999 fördelade efter ämnesområden

Ämnesområde	Antal uppdrag	Andel (%)
Socialpolitik	405	13,0
Offentlig rätt	371	11,9
varav riksdag, regering och val	264	8,5
Beskattnings	298	9,6
Juridik och rättsväsen	253	8,1
Socialförsäkring	233	7,5
Arbetsmarknad	211	6,8
Samhällsekonomi	184	5,9
Kommunikationer	178	5,7
Utbildning	178	5,7
Utrikesfrågor och EU	158	5,1
Näringsliv	101	3,2
Miljövård och natur	86	2,8
Bostadsfrågor	70	2,2
Kultur och massmedia	65	2,1
Jord- skogsbruk o fiske	65	2,1

Försvarspolitik	64	2,1
Migration	54	1,7
Energipolitik	52	1,7
Finansmarknad	39	1,3
Fritid och rekreation	28	0,9
Religion och etik	20	0,6
Övrigt	5	0,2
Totalt	3118	100

Under senare år har uppdragens karaktär förändrats. Efterfrågan på korta och enkla sakfrågor har minskat bl.a. beroende på Internet och utvecklingen av riksdagens interna informations- och datasystem. I stället har efterfrågan på internationella jämförelser, mer kvalificerade analyser och avancerade ekonomiska beräkningar ökat. Inrättandet av budgetkontoret inom utredningstjänsten skall ses som en del i denna utveckling.

6.2.4 Uppdrag till riksdagens utredningstjänst från utskotten

Riksdagsutredningen föreslog år 1993 ett närmare samarbete mellan utskotten och utredningstjänsten i arbetet med uppföljning och utvärdering¹³⁸. Utredningstjänsten skulle enligt utredningen främst komma att medverka i uppföljningsarbete. Begränsade uppföljningsprojekt skulle utredningstjänsten själv ta ansvar för, medan mer omfattande uppföljningar föreslogs ske i samverkan med och under ledning av utskotten. Även samverkansprojekt mellan Riksdagens revisorers kansli och utredningstjänsten nämndes. I sammanhanget betonades dock att tyngdpunkten i utredningstjänstens verksamhet även fortsättningsvis skulle vara service åt ledamöter och partikanslier.

Riksdagsutredningens förslag har fått ett mycket begränsat genomslag i praktiken. Inga samverkansprojekt mellan utredningstjänsten och Riksdagens revisorer har kommit till stånd. Antalet uppföljnings- och utvärderingsuppdrag från utskotten uppgick till sammanlagt sju under perioden 1995/96-1999, varav ett utvärderingsuppdrag och resten uppföljningsuppdrag. Arbetsinsatserna för dessa uppdrag har varierat mellan tre veckor och tre månader per uppdrag.

Exempel på frågor som behandlats i dessa uppdrag är: statens stöd till IT-forskningen, datoriseringen vid Patent- och registreringsverket, statens finansiering av teknisk FoU, Östersjömiljarden samt den svenska rymdverksamheten. Tre av dessa uppdrag har – som nyss redovisades – publicerats i URD-serien.

En stor del av utredningstjänstens ordinarie uppdrag från ledamöter och partikanslier är frågor som på ett eller annat sätt gäller uppföljning av riksdags- eller regeringsbeslut. Mer omfattande uppföljningsuppdrag – med en

¹³⁸ Reformera riksdagsarbetet, juni 1993, s. 121 och 122

beredningstid på tre till fyra veckor eller mer – är dock ovanliga. Uppdrag av utvärderingskaraktär förekommer mycket sällan.

6.3 Beslutsinformation i utskottsbetänkanden

Bakgrund

Hösten 1999 gav vi Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att undersöka vilka olika typer av beslutsinformation som förekommer i riksdagens utskottsbetänkanden och hur informationen kommer till användning i betänkandena samt hur detta speglar utskottens arbete med beslutsinformation. En annan avsikt med uppdraget var också att undersöka resultatstyrningsreformens genomslag i riksdagen, dels med avseende på vilken information som förekommer och används i riksdagens utskottsbetänkanden, dels med avseende på vilka strategier för informationsförsörjning som kan skönjas i betänkandena. I december 1999 avrapporterades uppdraget till expertgruppen.¹³⁹

Rapporten består av två delar: en övergripande och en fördjupande del. Den övergripande delen bygger på en genomgång av tre typer av betänkanden från samtliga utskott: ett budgetbetänkande, ett betänkande föranlett av en särproposition och ett motionsbetänkande. Den fördjupande delen bygger på en analys av budgetbetänkanden från justitie-, trafik- och näringsutskotten från riksmötena 1996/97, 1997/98 och 1998/99.

Centrala begrepp i undersökningen

Begreppet beslutsinformation definieras i undersökningen i form av fyra olika typer av informationskategorier.

- * *Processinformation*, dvs. information om förvaltningens interna rutiner och förhållanden, som är förutsättningar för eller leder fram till prestationer.
- * *Resultatinformation*, dvs. information om vad förvaltningen i relation till externa målgrupper har gjort och orsakat i termer av prestationer och effekter.
- * *Tillståndsinformation*, dvs. information om rådande läge i ett politikområde.
- * *Konsekvensinformation*, dvs. information om vad som kan inträffa om processerna inrättas så och så och om resultatet blir så och så.

I beskrivningen av uppläggningsen av undersökningen sägs att det inte räcker med att betänkanden innehåller beslutsinformation i olika kategorier och i tillräckliga mängder. Beslutsinformation måste också användas. Med ”användning” avses i undersökningen:

¹³⁹ *Vilken beslutsinformation finns i riksdagens utskottsbetänkanden och hur används den?* ESV (december 1999)

- * *Styrning*, som är avgränsad till de fall då tillkännagivanden till regeringen är motiverade av process-, resultat-, tillstånds- eller konsekvensinformation,
- * *Argumentering* som använder process-, resultat-, tillstånds- eller konsekvensinformation som skäl för en viss slutsats.

Någon av dessa aspekter av användning måste observeras för att resultatstyrning skall kunna sägas ha ett visst genomslag i riksdagen, sägs det i ett av undersökningens metodavsnitt.

Vidare påpekas från ESV att vid sidan om dessa villkor är också *strategier för informationsförsörjning* något som hör till en utvecklad resultatstyrning. Uppdragsgivaren måste ha en strategi för hur det ansvarsområde som är delegerat till uppdragstagaren skall följas upp och utvärderas. Allt kan inte vara föremål för uppföljning och utvärdering. Det leder till överinformerings. Uppföljning och utvärdering kan heller inte ske jämt och ständigt. Det leder till slentrian. Dessutom är det inte säkert att det alltid är uppdragstagaren (t.ex. regeringen) som skall förse uppdragsgivaren (t.ex. ett riksdagsutskott) med information. Det kan leda till en partiskhet, eller skevheter i informationen. En strategi för informationsförsörjning behöver alltså besvara frågorna: *Vad* i verksamheten skall följas upp och utvärderas? *När* ska uppföljning och utvärdering ske? *Vem* skall stå för informationen?

Resultaten från undersökningen

De sammantagna resultaten från den övergripande och den fördjupande delen är följande.

Särpropositionsbetänkanden har knappast någonting med resultatstyrning att göra, menar ESV. De innehåller nämligen ytterst lite resultatinformation. Den beslutsinformation som dessa betänkanden innehåller är främst konsekvensinformation. Den användning som kan påvisas i särpropositionsbetänkanden är uteslutande grundad på konsekvensinformation.

Däremot menar ESV att budgetpropositionsbetänkanden och motionsbetänkanden innehåller en tillräcklig mängd resultatinformation för att det kan sägas ha med resultatstyrning att göra. Användningen är blygsam men fördelad på samtliga undersökta informationskategorier.

Hänvisningar till andra källor än betänkandeunderlagen (dvs. propositionen och motionerna) är sällsynta i budgetpropositionsbetänkanden och särpropositionsbetänkanden, men vanliga i motionsbetänkanden.

I utskottens budgetpropositionsbetänkanden har mängden resultatinformation fördubblats, medan mängden konsekvensinformation mer än halverats på tre år. Process- och tillståndsinformation ligger i stort sett på en konstant nivå under hela perioden.

ESV pekar på att ökningen av resultatinformation i budgetpropositionsbetänkanden har en närmast hundra procentig samvariation med ökningen av resultatinformation i budgetpropositioner.

Beslutsinformation används mycket sparsamt i styrning och argumentering. I och för sig är varje tillkännagivande motiverat av process-, resultat-, tillstånds- eller konsekvensinformation. Endast ett fåtal tillkännagivanden görs. Men även i den långt mer omfattande kategorin argumentering är det sällan som den redovisade beslutsinformationen kommer till användning i utskottens betänkanden.

ESV:s slutsats är att resultatstyrningsreformen för närvarande har ett begränsat genomslag i riksdagen. Budgetpropositionsbetänkanden och motionsbetänkanden innehåller en viss del resultatinformation. Med undantag för särpropositionsbetänkanden redovisas i regel resultatinformation i betänkandena. Resultatstyrning på riksdagsnivå förefaller därför ha möjligheter att kunna utvecklas, menar ESV. Däremot är det svårt att se hur förekomsten av resultatinformation och annan beslutsinformation är förbunden med användningen av den. Den redovisade beslutsinformationen ligger knappast till grund för utskottens ställningstaganden.

Vidare förefaller resultatstyrningsreformens genomslag i riksdagen vara villkorad av regeringens ambitioner på området, skriver ESV. Utskotten synes, sägs det, till viss del vara passiva informationsmottagare. Denna passivitet framträder dels av samvariationen mellan budgetpropositioner och budgetpropositionsbetänkanden, dels av det relativt stora antalet källhänvisningar till propositionerna. När det gäller betänkanden över budgetpropositioner och särpropositioner tycks det som om utskotten inte har för vana att hänvisa till övriga källor. Det omvända förhållandet gäller emellertid i motionsbetänkanden.

I den fördjupande delen försöker också ESV urskilja vilka strategier för informationsinhämtning som de tre utvalda utskotten tillämpar. Närings- och trafikutskotten redovisar i särskilda avsnitt beställningar och strategier för den resultatinformation de önskar från regeringen. Justitieutskottet redovisar sina behov av resultatinformation i skrivningar i anslutning till respektive anslag. Dock är inriktningen på utskottens efterfrågan gemensam och betingad av några generella drag vad avser resultatstyrningens utvecklingsnivå, anser ESV. En sådan generell svårighet är att finna en heltäckande samling mått som ger rättvisande underlag för bedömningen av myndigheters och verksamheters effektivitet. En annan generell svårighet är hur prestationer skall kopplas till effekter. De tre utskotten är eniga i att efterfråga tydligare mål och mer konkretion i resultatredovisningen. De efterfrågar vidare information som rör myndigheternas inre verksamhet. Trafikutskottet efterfrågar till exempel väl fungerande informationssystem såväl inom myndigheter som mellan myndigheterna och regering/riksdag. Justitie- och näringsutskotten ställer krav på myndigheternas resultatredovisningar.

Vi återkommer med kommentarer till dessa resultat i slutet av detta kapitel i avsnittet om slutsatser.

6.4 Utskottens behandling av resultatinformation i budgetbetänkanden hösten 1999

6.4.1 Inledning

På uppdrag av Riksdagskommittén har riksdagens utredningstjänst genomfört en undersökning av hur mål- och resultatfrågor som redovisas i budgetpropositionen för år 2000 har behandlas av utskotten. Underlag för genomgången har varit samtliga utgiftsområden i budgetpropositionen och recittexten plus utskottens ställningstagande i betänkandena.

Med ledning av den resultatinformation som redovisas i betänkandena har utredningstjänsten försökt bedöma om den kan anses motsvara den resultatinformation som regeringen redovisar i budgetpropositionen. Utskotten återger inte alltid regeringens redovisning ordagrant utan gör ofta en ”sammanfattning”. Med utgångspunkt i denna ”sammanfattning” har utredningstjänsten försökt bedöma om den kan anses vara korrekt och fullständig i förhållande till vad regeringen redovisar.

Följande frågemall har varit instrumentet i genomgången av budgetpropositionen och betänkandena:

1. Hur är resultatredovisningen strukturerad i budgetpropositionen respektive i betänkandena? Är den korrekt och fullständigt återgiven i betänkandena?
2. Tar utskottet ställning till den lämnade resultatredovisningen?
3. Om ja, på vilket sätt?
4. Har utskottet synpunkter, invändningar, kritik etc. mot den lämnade informationen?
5. Hänvisar utskottet till egen uppföljningsverksamhet?
6. Hänvisar utskottet till revisionsrapporter/revisioner från Riksrevisionsverket eller Riksdagens revisorer , eller till andra källor?
7. Utmynnar utskottets ställningstagande i en hemställan och eventuellt i ett tillkännagivande?
8. Har några motioner väckts med anledning av den resultatredovisning som regeringen redovisar?
9. Vilken typ av beslutsinformation/resultatinformation lyfter utskotten fram?

Utredningstjänsten framhåller att resultaten av undersökningen inte innehåller någon värdering av något slag. Exempelvis kan ett utskotts ställningstagande till regeringens lämnade resultatredovisning variera i omfång. Detta är något som utredningstjänsten inte värderat utan endast registrerat om utskottet tagit ställning eller ej.

6.4.2 Resultatet av undersökningen

I budgetpropositionen redovisas resultatinformation tillsammans med en s.k. resultatbedömning. Resultatbedömningen ger en bild av tillståndet och utvecklingen inom utgiftsområdet, medan resultatinformationen mer knyter an till resurser kontra prestationer. Under vissa utgiftsområden redovisas dock ingen resultatinformation utan all information är samlad under den s.k. resultatbedömningen. Det kan därför många gånger vara svårt att hitta resultatinformation eftersom budgetpropositionen inte alltid är konsekvent med var informationen redovisas och vad den innehåller. Det är inte heller alltid säkert att någon resultatinformation redovisas.

I budgetpropositionen redovisas ofta den s.k. resultatbedömningen inledningsvis för hela utgiftsområdet. Ibland återfinns också viss resultatinformation här. För vissa utgiftsområden redovisas även en resultatbedömning och/eller resultatinformation under respektive anslag, där en mer detaljerad information kan redovisas.

I betänkandena återges ofta den resultatbedömning/resultatinformation som regeringen redovisar. I princip alla utskott förutom två, bostads- och skatteutskotten, återger regeringens resultatredovisning. I de flesta fall är den korrekt och fullständigt återgiven.

Var i betänkandet som utskottet väljer att återge regeringens resultatredovisningen varierar. Vissa utskott väljer att redovisa denna information mer samlat i början eller i slutet av betänkandet, där man också lämnar en bedömning av regeringens information. Andra utskott väljer att redovisa informationen mer löpande under respektive verksamhetsområde/anslag eller under båda. Totalt sett är det mindre än hälften av utskotten som redovisar regeringens resultatinformation mer samlat.

Av samtliga utskott är det dock endast ett fåtal som tar ställning till regeringens resultatredovisning. Av 15 utskott är det sex som kan anses ta ställning: finans-, försvars-, justitie-, kultur-, närings- och trafikutskottet.

I de fall som utskotten tar ställning till regeringens resultatredovisning är det oftast i form av att någon kritik framförs. Bland annat påtalas vikten av en bättre redovisning av effekter, utfall och måluppfyllelse. Vidare anser utskotten att resultatredovisningen många gånger inte är anpassad till de uppställda målen. En bättre redovisning av resultaten i förhållande till målen och en tydligare koppling i budgetpropositionen mellan mål, resultat och budget efterfrågas därför ofta. Sex av utskotten, finans-, försvars-, justitie-, kultur-, närings- och trafikutskottet, har någon form av invändningar, synpunkter etc på regeringens lämnade resultatinformation.

Vad avser egen uppföljningsverksamhet inom utskotten så pekar ett flertal utskott på den möjlighet de har att, inom ramen för sin egen reguljära utvärderings- och uppföljningsverksamhet, låta göra en utredning. Andra utskott, som t.ex. finansutskottet, hänvisar just till en egen utredning som gjorts för att bevaka uppföljnings- och utvärderingsfrågor. En del utskott hänvisar också till pågående utredningar som nämnts eller aviserats i budgetpropositionen. Information via utfrågningar på utskottssammanträden anges också som ett

sätt att inhämta information. Exempel på hänvisningar kan vara socialutskottet som hänvisar till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ett flertal utskott hänvisar också till utredningar som Riksdagens revisorer gjort. En del utskott, t.ex. kulturutskottet, säger sig ha inhämtat kunskap från annat håll än budgetpropositionen utan att det framgår varifrån informationen är hämtad. Totalt är det nio utskott, arbetsmarknads-, bostads-, finans-, justitie-, kultur-, närings-, social-, socialförsäkrings- och trafikutskottet, som hänvisar till egen uppföljningsverksamhet eller till andra källor.

Vad avser utskottens ställningstaganden och huruvida dessa landar i en hemställan är det endast trafikutskottets ställningstaganden som leder till en hemställan med anledning av regeringens resultatredovisning. I betänkandet hänvisar trafikutskottet till Luftfartsverkets miljörapport vad avser skadliga utsläpp och bulleremissioner. Utskottets ställningstagande med hänvisning till denna rapport utmynnar i en hemställan.

För att få en uppfattning om antalet motioner som kan ha väckts med anledning av regeringens resultatredovisning har utredningstjänsten också gått igenom recitdelarna i betänkandet om de väckta motionerna. Att döma av dessa har endast ett fåtal motioner väckts med anledning av regeringens resultatredovisning. Det kan dock inte uteslutas att resultat som redovisats i budgetpropositionen även anges som bakgrund till yrkanden i andra motioner. Inom följande utskott har motioner troligtvis väckts som en följd av resultatinformationen i budgetpropositionen: justitie-, kultur-, miljö- och jordbruks-, socialförsäkrings-, social-, trafik-, utbildnings- och utrikesutskottet.

Nedan redovisas en sammanfattande tabell över utskottens resultat vad avser frågorna 1-2 och 4-8:

En sammanställning över granskningen av samtliga utskott och dess resultat, vad avser frågorna 1–2 och 4–8.

Utskott	1	2	4	5	6	7	8
Arbetsmarknadsutskottet	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Bostadsutskottet	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Finansutskottet	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Försvarsutskottet	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Justitieutskottet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Konstitutionsutskottet	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Kulturutskottet	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
Miljö- och jordbruksutskottet	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Näringsutskottet	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Skatteutskottet	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Socialförsäkringsutskottet	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja
Socialutskottet	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja
Trafikutskottet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Utbildningsutskottet	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Utrikesutskottet	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja

I bedömningen har också ingått att se på vilken typ av information som kan anses utgöra den mest frekventa i respektive utskotts betänkande och dess ställningstagande. I undersökningen har utredningstjänsten försökt att dela in den beslutsinformation som förekommer i betänkandena i informationskategorierna resultatinformation, tillståndsinformation och konsekvensinformation.¹⁴⁰ Resultatinformation kan sägas utgöra information om effekter av resurser och prestationer. Tillståndsinformation utgör information om det aktuella läget och konsekvensinformation avser information om vad som kan antas komma att ske utifrån vissa förutsättningar. I tabellen nedan görs en sammanställning över respektive utskott och beslutsinformation som i huvudsak lyfts fram:

En sammanställning över typ av beslutsinformation som i huvudsak lyfts fram av respektive utskott i dess ställningstagande.

Utskott	Typ av information
Arbetsmarknadsutskottet	Resultat, konsekvens och tillståndsinformation
Bostadsutskottet	Ingen beslutsinformation
Finansutskottet	Resultatinformation
Försvarsutskottet	Resultatinformation
Justitieutskottet	Resultatinformation
Konstitutionsutskottet	Tillstånds- och konsekvensinformation
Kulturutskottet	Tillstånds- och konsekvensinformation
Miljö- och jordbruksutskottet	Ingen beslutsinformation
Näringsutskottet	Tillstånd- och konsekvensinformation
Skatteutskottet	Ingen beslutsinformation
Socialförsäkringsutskottet	Ingen beslutsinformation
Socialutskottet	Tillstånds- och konsekvensinformation
Trafikutskottet	Ingen beslutsinformation
Utbildningsutskottet	Resultat- och konsekvensinformation
Utrikesutskottet	Tillståndsinformation

Utredningstjänstens iakttagelser visar – i likhet med vad ESV redovisade i uppdraget från Riksdagskommittén – att resultatinformationen i liten utsträckning kommer till användning i utskottens ställningstaganden. Detta trots

¹⁴⁰ Indelningen av beslutsinformation följer alltså samma kategorisering som i ESV:s rapport ”Vilken beslutsinformation finns i riksdagens utskottsbetänkanden och hur används den ?” som redovisades i det föregående avsnittet.

att regeringen lämnar en resultatredovisning som kommenteras av nästan varje utskott. Men när det kommer till ställningstagandet åberopar endast fem av utskotten resultatinformation som skäl för den uttryckta ståndpunkten. Vidare är det ännu ovanligare att utskottets ställningstagande till beslutsinformationen utmynnar i en hemställan – det som i ESV-studien kallades *styrning* – utan beslutsinformationen ingår som *argumentation* i beslutet. Det kan också noteras att utredningstjänsten för fem utskott inte registrerat någon beslutsinformation i de kategorier som här används. Den undersökning som utredningstjänsten genomfört bekräftar den bild som uppdraget till ESV förmedlade, nämligen att mål- och resultatstyrningen fortfarande har ett begränsat genomslag i riksdagen.

6.5 Utskottens verksamhetsberättelser

6.5.1 Bakgrund

I utvärderingsgruppens lägesrapport i oktober 1997 till talmanskonferensen förordades bl.a. att utskottens årsberättelser borde utvecklas med en redovisning av vad utskotten utträttat inom området för uppföljning och utvärdering för att på så sätt ge en bredare bild utåt av utskottens arbete. Gruppens rapport behandlades i talmanskonferensens förslag 1997/98:TK1 om riksdagens arbetsformer. Det var enligt talmanskonferensen av största vikt att arbetet i riksdagen så långt möjligt redovisas öppet och att informationen om arbetet finns tillgängligt för var och en. Talmanskonferensen pekade mot denna bakgrund på möjligheten att, som flera utskott redan gjorde, och utvärderingsgruppen föreslagit, redovisa vad utskottet utträttat inom området uppföljning och utvärdering i en utskottets årsberättelse. Konstitutionsutskottet instämde i talmanskonferensens bedömning (1997/98:KU 27 s. 11).

Uttalandet av konstitutionsutskottet gjordes i maj 1998. För att undersöka om den förhöjda ambitionsnivån för utskottens rapportering fått något genomslag har en granskning genomförts av utskottens verksamhetsberättelser. Undersökningen har genomförts av en medarbetare vid Riksdagsbiblioteket.

6.5.2 En allmän bedömning av innehållet i utskottens verksamhetsberättelser

En genomgång av samtliga utskott under en treårsperiod, riksmötena 1996/97–1998/99, visar att det finns ett antal fasta rubriker och en enhetlig struktur. Det finns emellertid ganska stora olikheter både vad gäller hur detaljerat man redogör för arbetet inom utskottets beredningsområde och den form man valt att redogöra för verksamheten. Vissa utskott skriver kortfattade redogörelser, andra skriver mycket omfattande redogörelser. En del dokument liknar krönikor, andra består av hopklipp från andra dokument. Emellertid är det inte givet att alla utskott skriver en verksamhetsberättelse. Två utskott - skatteutskottet och lagutskottet – skrev inga verksamhetsberättelser under den angivna perioden.

Rubrikerna och det sätt på vilket verksamhetsberättelserna är strukturerade uppvisar i de flesta fall vissa grundläggande likheter. Två rubriker/ ämnesområden utgör en grundstruktur för samtliga verksamhetsberättelser, nämligen Utskottets beredningsområde samt Utskottets sammansättning. Samtliga utskott inleder med en genomgång av utskottets beredningsområde.

Därefter följer en detaljerad redovisning av utskottets sammansättning par-tivis, vilka ledamöter som ingått och eventuella ersättare samt vilka som ingått i utskottets kansli (försvarsutskottet väljer att redovisa namnen i en bilaga).

Även i övriga delar uppvisar verksamhetsberättelserna en relativt stor sam-stämmighet. Nästan samtliga utskott har likalydande rubriker i sin verksam-hetsberättelse. De allra vanligaste är: verksamhetens omfattning; resor och studiebesök (ganska ofta åsyftas även inkommande besök); utfrågningar; uppföljning och utvärdering samt EU-frågor. De nämnda, vanligaste rubriker-na, har tagits som utgångspunkt för en genomgång av verksamhetsberättelser-na. Resultatet framgår i följande tabell:

Riksmöte	Antal sidor	Beredningsområde	Samman-sättning	Verksam-hetens omfätt-ning	Resor och besök	Utfråg-ningar	Uppfölj-ning och utvärde-ring	EU
<i>KONSTITUTIONSUTSKOTTET</i>								
96/97	3	X	X	X	X	X	-	-
97/98	4	X	X	X	X	X	-	X
98/99	4	X	X	X	X	X	-	X
<i>FINANSUTSKOTTET</i>								
96/97	5	X	X	X	X	X	X	-
97/98	6	X	X	X	X	X	X	X
98/99	7	X	X	X	X	X	X	X
<i>JUSTITIEUTSKOTTET</i>								
96/97	4	X	X	X	X	X	X	-
97/98	4	X	X	X	X	X	X	-
98/99	4	X	X	X	X	X	X	X
<i>UTRIKESUTSKOTTET</i>								
96/97	7	X	X	X*	X	-	X	(x)
97/98	8	X	X	X*	X	X	X	(x)
98/99	9	X	X	X*	X	-	X	(x)
<i>FÖRSVARsutskottet</i>								
96/97	19	X	X	X*	(x)	(x)	X	X
97/98	19	X	X	X*	(x)	(x)	-	-
98/99	18	X	X	X*	(x)	(x)	-	-
<i>SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET</i>								
96/97	2	X	X	-	-	-	-	-
97/98	5	X	X	X	X	X	X	X
98/99	6	X	X	X	X	X	X	X

Riksmöte	Antal sidor	Beredningsområde	Sammanfattning	Verksamhetens omfattning	Resor och besök	Utfrågningar	Uppföljning och utvärdering	EU
<i>SOCIALUTSKOTTET</i>								
96/97	5	X	X	X	X	X	X	X
97/98	5	X	X	X	X	X	X	X
98/99	4	X	X	X	X	X	X	X
<i>KULTURUTSKOTTET</i>								
96/97	-	-	-	-	-	-	-	-
97/98	3	X	X	X	X	-	-	-
98/99	4	X	X	X	X	-	-	(x)
<i>UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET</i>								
96/97	9	X	X	X*	X	(x)	X	X
97/98	8	X	X	X*	X	-	X	X
98/99	7	X	X	X*	X	-	X	X
<i>TRAFIKUTSKOTTET</i>								
96/97	6	X	X	X	X	(x)	X	X
97/98	6	X	X	X*	X	(x)	X	X
98/99	6	X	X	X*	X	-	X	X
<i>MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET</i>								
96/97	4	X	X	X	X	X	-	X
97/98	4	X	X	X	X	X	(x)	X
98/99	4	X	X	X	X	X	-	X
<i>NÄRINGSUTSKOTTET</i>								
96/97	4	X	X	X	X	-	X	X
97/98	4	X	X	X	X	X	X	X
98/99	4	X	X	X	X	-	X	X
<i>ARBETSMARKNADSUTSKOTTET</i>								
96/97	3	X	X	X				(x)
97/98	8	X	X	X*	X	X	X	X
98/99	6	X	X	X*	X	X	X	X
<i>BOSTADSUTSKOTTET</i>								
96/97	4	X	X	X	X	-	X	X
97/98	4	X	X	X	X	X	X	X
98/99	4	X	X	X	X	X	X	X

* annat upplägg (x) invävt i annat eller ligger som bilaga

Verksamhetsberättelserna skiljer sig åt vad gäller sidantal. Om man räknar in försvarsutskottets tabellbilagor är verksamhetsberättelserna i genomsnitt drygt sex sidor. De kortaste verksamhetsberättelserna sträcker sig inte över mer än 2–3 sidor medan de allra mest omfattande är 18–19 sidor. I sammanhanget bör man betänka att innehållet under de stående rubrikerna, Verksamhetens omfattning samt Utskottets sammansättning, upptar ca 2 sidor.

En annan olikhet består i att vissa ämnesområden fattas eller, motsatsen, att ännu fler områden behandlas. De områden som ibland saknas är utskottsutfrågningar, utvärdering/uppföljning eller EU-frågor. Att utskottsutfrågningar saknas vissa år har sin naturliga förklaring i att utskottet i fråga inte hållit någon utfrågning. Det förhåller sig troligtvis annorlunda med utvärdering och uppföljning samt EU-frågor. Det är två utskott som konsekvent inte lämnat någon redogörelse över utvärdering och uppföljning: konstitutionsutskottet och kulturskottet, medan försvarsutskottet lämnat en redogörelse ett år, men inte de två andra. EU-frågorna hör till de teman som fler utskott redovisar allteftersom tiden går. I det följande lämnas några kommentarer med anledning av tabellen:

Utrikesutskottets verksamhetsberättelse inrymmer förutom de gängse ämnen/rubrikerna dessutom ett par ytterligare teman. Utskottet ger under "Ärendeberedning" ett kort refererat av betänkanden, och under "Föredragningar" redogörs för vilka föredragningar utskottet fått under året. Från och med riksmötet 1998/99 har rubriken Föredragningar utvidgats till "Omvärldsbvakning, föredragningar, m.m.". Under rubriken "Övrig information" lämnas t.ex. information om kontakter med forskarsamhället, om det stöd utskottet gett till andra riksdagsorgan samt preciseras på vilket sätt utskottets mål att ägna större intresse för informationsfrågor förverkligats. Specifikt för utrikesutskottet är vidare att i redogörelsen refereras till verksamhetsplanen för utskottet.

Försvarsutskottets verksamhetsberättelse tillhör de allra mest omfattande i sidor räknat, men består till sin huvuddel nästan enbart av relativt detaljerade resuméer över varje betänkande (antal ärenden som behandlats, utskottets mening, reservationer, m.m.). Utvärdering och uppföljning ingick i redogörelsen för riksmötet 1996/97, men saknas de följande åren. Specifikt för försvarsutskottets verksamhetsberättelse är att till den fogas ett antal bilagor.

Utbildningsutskottets verksamhetsberättelse är även den omfattande i sidor räknat. Karakteristiskt är att den har de sedvanliga rubrikerna, men med lite mer finfördelad indelning (t.ex. "Antal motionsyrkanden", "Sammanträdes-tid" som egna underrubriker) samt att den ger en mycket tät redogörelse över verksamheten. Under underrubriken "Större ärenden" ges i form av en löpande berättelse - utan ett enda betänkandenummer eller andra sifferuppgifter - en redogörelse över vad som utskottet arbetat med sedan riksmötets första dag till dess sista. Kronologin är indelningsgrunden och berättelsen börjar med att ta upp tråden från föregående riksmötes slutpunkt. Genom att den i kronologisk ordning berättar om allt som inträffat - ny budgetprocess, sent inkomna propositioner på försommaren, osv. - med instuckna kommentarer

tarer får man en tydlig bild av utskottets arbete som ett förlopp. På ett ställe refereras den till som ”krönika”, vilket kan anses vara ett passande namn.

Trafikutskottets verksamhetsberättelse har en diametralt annorlunda struktur och upplägg. Allt ligger samlat under huvudrubriken ”Verksamhetens omfattning”. Under rubriken ”Antal ärenden” räknas betänkanden upp (med rubrik och nummer) samt yttrandena. Under rubriken ”Skrivelser, EU-dokument, information, besök, uppvaktningar m.m.” ges i punktform en kronologisk uppräknings av information, besök, etc. Även studiebesök listas i punktform. När det gäller EU-frågor och uppföljning och utvärdering ges dock en sedvanlig redogörelse i löpande text.

Arbetsmarknadsutskottets redogörelse tillhör dem som har förändrats under perioden. Riksmötet 1996/97 lämnades en mycket kortfattad redogörelse. Under rubriken ”Verksamhetens omfattning” samlades då både statistiska uppgifter (antal utskottssammanträden, sammanträdestid, antal propositioner, motionsyrkanden och betänkanden, etc.) och en redogörelse över resor, besök, utfrågningar, uppvaktningar och föredragningar. Från och med riksmötet 1997/98 blev redogörelsen dels mer omfattande, dels mer finfördelad (man återfinner alla de sedvanliga rubrikerna). När det gäller ”Verksamhetens omfattning” påminner redogörelsen om trafikutskottets modell. Under rubriken ”Betänkanden” följer i listformat en uppräknings av betänkandenummer och rubrik, med tillägg inom parentes av ärenden som behandlats samt reservationer och yttranden som fogats till betänkandet. I direkt anslutning till denna uppräknings följer emellertid en sammanfattning i löpande text av de betänkanden som behandlat förslag från regeringen, vilken påminner om utrikesutskottets redogörelse ”Ärendeberedning”.

Justitieutskottets, socialutskottets och bostadsutskottets verksamhetsberättelser har vissa likheter. Å ena sidan spänner de över de gängse rubrikerna/ämnesområdena, men å andra sidan är informationen mycket knapphändig. De ger inte läsaren lika mycket information som försvarsutskottets, utrikesutskottets eller utbildningsutskottets informationstäta verksamhetsberättelser. *Kulturutskottet* började att skriva verksamhetsberättelse först under riksmötet 1997/98. *Socialförsäkringsutskottet* hade fram till riksmötet 1996/97 en mycket kortfattad verksamhetsberättelse, men har därefter lämnat en fylligare redogörelse.

6.5.3 Uppföljning och utvärdering

När det gäller utskottets redogörelse över arbete med uppföljning och utvärdering kan stora olikheter urskiljas. För det första åsyftas med uppföljning och utvärdering vitt skilda aktiviteter. Utskottens redogörelser pekar på att satsningar på olika typer av uppföljning och utvärdering är både av olika omfattning och av olika karaktär. Vanligt är att referera till utskottets studiebesök, utfrågningar och föredragningar som ett led i utskottets arbete med uppföljning och utvärdering. Men utskotten anför även en rad andra aktiviteter som t.ex. att till talmanskonferensen lämna in begärt svar angående resultat-information i budgetpropositionen (BoU 96/97), ”kontaktverksamhet”

(FöU 96/97), att bilda en arbetsgrupp (NU 96/97), att ha ett samordningsansvar för samtliga utskottskanslier i frågan (FiU 96/97), att initiera ett granskningsärende hos Riksdagens revisorer (RR) eller att i samband med budgetbehandlingen arbeta med uppföljning. Trafikutskottet – som enda utskott – tydliggör vad som menas med uppföljning och utvärdering inom utskottet, nämligen att i samband med beredningen av propositioner och motioner granska hur kraven på effektiv mål- och resultatstyrning uppfylls. Utskottet använder Riksdagens revisorer för att granska viktiga frågor men bedriver inga självständiga uppföljnings- eller utvärderingsprojekt.

Under riksmötet 1996/97 redogjorde nio utskott för uppföljnings- och utvärderingsarbete. Under riksmötet 1997/98 hade antalet ökat till tio. Räknar man jordbruksutskottets redogörelse under rubriken Verksamhetens omfattning för viss uppföljnings- och utvärderingsverksamhet är det elva utskott som lämnade en redogörelse. Riksmötet 1998/99 var det åter bara tio utskott som redogjorde för utvärdering och uppföljning. Konstitutionsutskottet och kulturutskottet har som tidigare nämnts inte skrivit någon redogörelse för utvärdering och uppföljning. Försvarsutskottet har enbart redogjort för utvärdering och uppföljning för riksmötet 1996/97.

Följande information är vanligt förekommande i redogörelser över uppföljning och utvärdering: vilka ärenden som skall eller har granskats, av vilka granskningen utförts (Riksdagens revisorer, riksdagens utredningstjänst, extern eller intern), var det har redovisats (internt PM eller publicerats i utredningsserien Utredningar från riksdagen – URD), om det har utgjort underlag för något betänkande och om det har lett till seminarier eller utfrågningar.

Det är fyra utskott som är framträdande när det gäller redovisning av utvärderings- och uppföljningsverksamheten. Finansutskottet nämner att man har ett samordningsansvar vad gäller detta område. Även i övrigt ger finansutskottet en omfattande redogörelse och ger prov på stor aktivitet inom området. Utbildningsutskottet ger likaså en fyllig redogörelse, speciellt från riksmötet 1996/97. Näringsutskottet redogör också relativt ingående för sin uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Även trafikutskottet har en ingående beskrivning (återkommer dock varje år med samma inledning). Social- och arbetsmarknadsutskotten har lämnat de allra mest kortfattade redogörelserna som kan avspegla en ringa aktivitet på området.

6.6 Synpunkter inom Regeringskansliet på utskottens behandling av regeringens resultatinformation

I oktober 1999 arrangerade expertgruppen ett seminarium med både budget- och sakhandläggare i Regeringskansliet i syfte att få synpunkter på den roll som riksdagen för närvarande spelar i uppföljningen av de politiska besluten, liksom på riksdagens funktion som den översta länken i statens styrning av sina verksamheter. I de frågor som bildade underlag för diskussionen på seminariet ingick bl.a. hur handläggarna ser på utskottens behandling av den resultatinformation som lämnas från regeringen i budgetpropositionen, vilka

krav utskotten ställer på redovisning av mål och resultat, hur välkänd utskottens egen uppföljnings- och utvärderingsverksamhet är och vilken uppfattning de kunde tänkas ha om eventuella krav från riksdagens sida på en större systematik i mål- och resultatstyrningen även i propositioner utom budgetpropositionen. I det följande redogörs för synpunkter som framkom under seminariet.

Utskottens behandling av regeringens resultatinformation

En övergripande synpunkt som framfördes var att utskotten måste bli mer preciserade i sina beställningar till regeringen. Ofta ställer utskotten krav på bättre resultatinformation, men det är, sades det, ofta oklart vad som egentligen önskas. Synpunkten framfördes att innehållet i betänkandena mer styrs av motionerna än av propositionen, och att det inte verkar finnas något intresse hos utskotten att på eget initiativ ge respons på regeringens resultatredovisning. Om en något så när gemensam struktur skulle införas för utskottsbetänkanden i syfte att öka genomlysningen av innehållet i dem, skulle det finnas en garanti för att en kommentar alltid skulle finnas med om regeringens resultatredovisning. Som det ser ut i dagsläget kommer kraven på resultatredovisningens innehåll från Finansdepartementet, och inte från utskotten.

Förekomsten av resultatinformation i särpropositioner

En åsikt var att Regeringskansliet (RK) är dåligt på konsekvensanalyser som följer av lagstiftningspropositioner. I detta avseende påpekades det att särpropositioner inte är lika stringenta som budgetpropositionen (BP). Men behovet av resultatinformation i en särproposition är lika stort som i BP. En inriktningsproposition innehåller sannolikt en hel del resultatinformation, men denna redovisas inte under en sådan rubrik. Det uttalades att resultatredovisningen i särpropositioner bör ha samma struktur som i BP med samma begreppsapparat och rubriksättning. Dock är det sällan som departementen har mött krav från utskotten om mål- och resultatredovisningar i särpropositioner och skrivelser.

Synen på utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet

De flesta departement uppger att de inte alls känner till att utskotten utför egna uppföljningar och utvärderingar. Ett departement säger att man tacksamtar emot rapporter som riksdagen själv har gjort; det är bra, sägs det, om utskottet gör egna uppföljningar och utvärderingar. Men det får inte leda till att RK och myndigheterna belastas med att ta fram hela materialet och beskriva det. Omfattningen måste motsvara riksdagens resursinsats. Det kostar mycket pengar och tar mycket resurser i anspråk för RK och myndigheterna att genomföra sådana uppföljningar för riksdagen.

Egna uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter kan ur ett generellt perspektiv inte ses som annat än positivt, var den allmänna meningen. Men det är svårt att få en fullständig bild av vilka särskilda utredningar som utskottet genomför, men att det är positivt om utskottet gör detta eftersom det tillför

ytterligare en dimension till genomlysningen av ett sakområde. Däremot ansåg ett par av deltagarna i seminariet att skälen till varför en uppföljning genomförs av utskottet bör redovisas för regeringen. Ett departement påtalade att man inte kände till att "deras" utskott gör egna utvärderingar.

Krav på resultatredovisning i särpropositioner

Ett departement uppfattar att det finns krav på resultatredovisning i särpropositioner. Men terminologin och strukturen är inte densamma som i BP. Det vore en fördel, sades det, om begreppen kunde användas konsekvent och i överensstämmelse, så att resultatinformation i olika typer av propositioner lättare låter sig kopplas samman. Men, anfördes det, sådana krav på mer enhetlighet i formen får inte ske på bekostnad av innehållet. Däremot är det önskvärt med ett begreppsmässigt mer likartat språk. Vidare är det inte säkert att effekter är det mest intressanta att beskriva i alla propositioner. Det finns en skillnad mellan utskotten vad gäller önskemålen om den nivå på vilken man vill att resultatinformationen skall lämnas. Utskotten reser många detaljkrav även när det gäller beskrivningar av effekter; det kan handla om krav på beskrivningar av såväl effektiva myndigheter som effektiv resultatuppfyllelse. Det uttalades också att en viss försiktighet bör iaktas när det gäller alltför betungande generella krav på propositionernas utformning. Skälet är att propositioner har olika innehåll och kraven måste anpassas. Kostnaden för informationen måste vägas mot nyttan man har av informationen.

Krav på ex ante- utvärderingar och konsekvensanalyser av lagda förslag i propositioner

Departementsföreträdarna sade sig ofta ha mött önskemål om konsekvensanalyser från utskotten. Det tycks, sades det, finnas ett avsevärt större intresse för konsekvensanalyser än för resultatanalyser. Utskottsledamöterna önskar sig detaljerad information om effekter långt ner på individnivå. Sådana detaljerade konsekvensbeskrivningar är tids- och resursmässigt krävande att ta fram. Detta kräver också att utskotten å sin sida måste vara bra bedömare av analyserna. Den stora frågan är vad det är utskotten vill ha belyst och ur vilken aspekt. Ibland när utskotten skriver om detta är det utifrån individens utgångspunkt, medan sådana analyser ofta handlar om större samhällsekonomiska perspektiv. I de fall utskotten vill ha konsekvensanalyser fordras en större tydlighet om vad som önskas. I dagsläget ställs det krav på konsekvensanalyser för bl.a. jämställdhet, ekonomi, ungdom och miljö. Det påpekades att konsekvensanalyser är ett krav i kommittéhandboken. Detta skall göras, och finns inte en sådan redovisning i propositionen är det en brist.

Vem skall göra ex ante- utvärderingar? Eftersom departementen många gånger är dåliga på att belysa konsekvenser kan man i en ex ante- utvärdering ange hur en reform skall följas upp.

Det framtida samspelet mellan regering och riksdag i uppföljnings- och utvärderingsverksamheten

Flera företrädare för departementen framhöll att det gäller att få till stånd en dialog mellan departementen och berörda utskott om vilken typ av resultatinformation som skall redovisas. Det behövs även en diskussion om när och i vilken form informationen skall redovisas. All information kanske inte skall redovisas i BP, utan kanske i en särproposition eller i en särskild skrivelse. Viss information kanske kan föredras muntligt. Man uppmärksammade också annan typ av information som t.ex. omvärldsanalyser. Vikten av informella kontakter mellan departementen och utskottskanslierna betonades särskilt. Ju tydligare utskotten blir i sina beställningar, desto större anledning finns det att ha sådana kontakter. Från RK:s sida är det viktigt att arbeta med utskottens (ledamöterna och kanslipersonalen) grundläggande inställning till resultatinformation och annan information som en naturlig del i beslutsprocessen. De strategier för informationsinhämtning som utskotten utformar bör göras i kontakt med berört departement.

Det finns ett behov, sades det från flera håll, av löpande informella träffar mellan tjänstemännen på departementet och utskottskansliet. Åtminstone måste ett sådant sammanträffande äga rum årligen. En mer formaliserad mötesrutin med dagordningar efterlystes. Dialogen mellan Regeringskansliet och utskotten måste utvecklas för att återkopplingen från utskotten till respektive departement skall fungera.

6.7 Slutsatser

I detta kapitel har beskrivits det synliga genomslaget för uppföljnings- och utvärderingsarbetet i riksdagen.

- Sammanlagt tio utskott har publicerat rapporter i URD-serien under tiden 1993–1999. 27 rapporter har producerats varav 13 innehåller både en kartläggning och analys. Utredningstjänstens uppdragsgivare är i första hand ledamöter och partikanslier. Dessa svarar för drygt 90 % av samtliga uppdrag. Antalet uppdrag från utskotten och utskottskanslierna utgör endast ca 1 % av samtliga uppdrag.
- En kartläggning visar att formerna för utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete varierar i hög grad. Fyra utskott har bildat särskilda arbetsgrupper. Några utskott diskuterar uppföljningsfrågorna i hela utskottet. Vissa utskott förlitar sig helt på återrapportering från regeringen. Andra utskott hänvisar till den ordinarie ärendebereidningen inom vilken uppföljning och utvärdering utförs.

Den fråga som bör aktualiseras är om sådana skillnader i utskottens arbetssätt skall föreligga. Bör en ökad metodologisk samstämmighet mellan utskotten eftersträvas, även om strategierna för informationsförsörjningen skiljer sig åt? Bristen på metodologisk samstämmighet visar sig i resultatstyrningens mått-

fulla genomslag i riksdagen, i bristen på resultatinformation i de propositionsbetänkanden som inte är föranledda av budgetpropositionen och i avsaknad av ställningstaganden till regeringens resultatredovisningar. Den visar sig också i utskottens verksamhetsberättelser där stora olikheter uppträder när det gäller redovisningen av arbetet med uppföljning och utvärdering. Regeringskansliet understryker vikten av att utskotten måste bli mer preciserade i sina beställningar till regeringen.

I den metodologiska samstämmigheten kan också ligga att utskotten själva hanterar egna uppföljningar som kan vara utlagda på externa utförare. Detta kapitel har visat att ett antal utskott har genomfört uppföljningar i egen regi som också kommit till användning i utskottsbetänkanden. Åtgärder bör vidtas som underlättar genomförandet av en sådan verksamhet hos utskotten med egna uppföljnings- och utvärderingsprojekt. Detta kan också innebära att utskotten blir en mer kompetent beställare av underlag som regeringen på sedvanligt sätt skall förse utskotten med i linje med strategin för informationsförsörjningen.

7. Synen på uppföljning och utvärdering

Sammanfattning och vissa iakttagelser:

- *Under våren 1999 genomfördes intervjuer med samtliga kanslichefer vid utskotten om arbetet med uppföljning och utvärdering. Ett genomgående tema i intervju svaren är att ledamöternas intresse för uppföljning och utvärdering upplevs som svagt. Det sägs att den legala basen som legitimerar att utskotten håller på med detta måste klargöras och stärkas. I intervjuerna påtalas också att något måste göras åt motionshanteringen i riksdagen.*
- *Under våren 1999 genomfördes också en intervju serie med partiernas kanslichefer. Budskapet är entydigt: Utskotten måste arbeta mycket mer med uppföljning och utvärdering. För mycket resurser läggs ner på motionshanteringen i riksdagen, sägs det. Bl.a. föreslås att särskilda teman kan vara styrande för vilka motioner som skall väckas, teman som på förhand beslutats skall behandlas under mandatperioden.*
- *Under sommaren och hösten 1999 besvarade 39 ledamöter en enkät om synen på riksdagens uppföljnings- och utvärderingsarbete. I intervju svaren sägs att utskotten bör lägga ner mer tid på att följa upp och utvärdera sina beslut. Uppföljningsarbetet måste prioriteras, och detta kräver både metodologiskt och praktiskt stöd såväl som bättre rutiner från riksdagens sida. Det sägs också att fler betänkanden bör skrivas som helt inriktar sig på uppföljning och utvärdering. Debatter om resultatet från utvärderingar måste ges ett större utrymme.*
- *Under hösten 1999 genomfördes intervjuer med 13 riksdagsledamöter. En dominerande synpunkt bland de intervjuade ledamöterna är att de anser att riksdagens kontrollmakt har försvagats. Förklaringarna till detta anges bl.a. vara budgetprocessens utformning och avsaknad av en stark kontrollmakt i Sverige. Det är regeringen som sätter agendan, och riksdagen är för mycket reaktiv och för lite aktiv; därmed har långsiktigheten satts på undantag. Överlag betraktas uppföljning och utvärdering som en "restpost" i verksamheten.*
- *Riksdagen kan bli bättre på att följa upp och utvärdera sina beslut – bl.a. följande synpunkter och förslag nämns i ledamotsintervjuerna: genomförda utvärderingar kan göras till ärenden i kammaren, verksamhetsplaner bör utarbetas i utskotten, ett nytt arbetsätt behövs i utskotten, riksdagen kan arbeta med benchmarking-teknik, utvärderingsarbetet bör ha en position i utskottsarbetet och riksdagen bör diskutera principer för motionskrivandet.*
- *I detta sammanhang är det viktigt att framhålla den omfattande verksamhet som ledamöterna har utanför riksdagen – i kontakter med enskilda människor, föreningar, organisationer, företag m.fl. – som spelar*

en stor roll för återförandet av erfarenheter till riksdagsarbetet och som har betydelse för arbetet med uppföljning och utvärdering.

7.1 Intervjuer med utskottskanslier

Inledning

Under våren 1999 genomfördes intervjuer med samtliga kanslichefer vid utskotten om arbetet med uppföljning och utvärdering. Underlaget för intervjun bestod av ett i förväg utskickat frågeformulär med ett tiotal frågor. Frågorna handlade bl.a. om hur samspelet ser ut mellan utskottskansliet och ledamöterna i utskottet när det gäller initiativ att ta fram uppföljningsinformation och formerna för detta, det tids- och resursmässiga utrymmet för samt behovet av praktiskt stöd till uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Erfarenheter från det hittillsvarande arbetet

Ett genomgående tema i intervjusvaren är att ledamöternas intresse för uppföljning och utvärdering upplevs som svagt. Inga initiativ tas till särskilda utvärderingsinsatser från ledamöternas sida, lyder budskapet. Förklaringen som lämnas i intervjusvaren till detta förhållande är att det inte ligger i politikens natur att se bakåt, utan blicken är riktad framåt mot nya initiativ och korrigeringar av politiken.

Utskottskansliernas syn på uppföljning och utvärdering kan – grovt sett – delas in i fyra grupper som delvis överlappar varandra. I den första gruppen förespråkas aktiva uppföljningsinsatser. Där sägs bl.a. att om kansliet inte tog initiativ till sådana insatser skulle inte något komma till stånd eftersom ledamöterna är ointresserade. Den andra gruppen har en motsatt syn; den säger att om inte ledamöterna själva kommer med initiativ till uppföljningsinsatser så finns det ingen anledning för kansliet att lägga fram förslag. Inom denna grupp sägs att det strider mot tjänstemannarollen att ha aktiva utskottskanslier som för utskottet lägger fram förslag till uppföljningar. Inom den tredje gruppen ses uppföljnings- och utvärderingsinsatser som något som ligger utanför ärendeberedningen: en separat aktivitet som bara kan pågå under tider då ärendeberedningen är mindre belastande för kansliet. Med ärendeberedningen avses alltså produktionen av betänkanden föranledda av förslag från regeringen, och/eller förslag i framlagda motioner. Inom denna grupp uttrycks också tveksamhet om utskotten skall engagera sig i denna typ av aktiviteter. I den fjärde gruppen sägs att uppföljning och utvärdering är en del av ärendeberedningen, men är inom ramen för denna en sekundär aktivitet i förhållande till den primära uppgiften att bedriva lagstiftningsarbete. En röst inom denna grupp säger att tiden i första hand skall läggas på att granska lagförslag från regeringen och i andra hand användas till uppföljningsinsatser.

Av intervjusvaren framgår att det inte förekommer något löpande samarbete mellan utskotten, utan detta äger rum på *ad hoc*-basis i samband med

konkreta ärenden. Vad gäller kontakterna med Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer uppvisas en ojämn bild. En del utskott uppger att de inte har någon kontakt alls med Riksdagens revisorer, annat än i de fall då utskottet skall behandla ett förslag från revisorerna. RRV har inbjudits till vissa utskott för att föredra genomförda revisionsprojekt. Det har också hänt att några utskott har hört RRV med anledning av iakttagelser i RRV:s årliga rapport, framför allt när det handlat om orena revisions-berättelser.

När det gäller synen på utvärderingsgruppen inom riksdagen sägs att även om gruppen inte lyckas få uppföljningsarbetet att slå igenom i riksdagen, har den ändå betytt en del metodologiskt. Den största bristen upplevs vara att gruppen inte lyckats att argumentera för och förmedla motiven till organisationen om varför ökad kraft skall läggas på uppföljning och utvärdering.

Den framtida utformningen av uppföljnings- och utvärderingsarbetet

När det gäller synen på den framtida inriktningen på utvärderingsverksamheten är spännvidden mycket stor mellan utskottskanslierna. En synpunkt är att den legala basen som försvarar att utskotten håller på med detta behöver klargöras och stärkas. Vidare måste ledamöternas intresse för uppföljningsinsatserna höjas avsevärt för att det skall bli en etablerad arbetsform i utskottsarbetet. Så länge detta intresse är så lågt, behöver inte resurserna för detta byggas ut, yttrade flera röster. Det sades också att det är tveksamt om utskotten skall hålla på med detta, då utskottskanslierna är dimensionerade för ärendeberedning och inte för denna typ av arbetsupp-gifter.

Vissa utskott efterlyser dock mer resurser för uppföljningsverksamheten. Ett utskott önskar sig en egen kontaktperson hos riksdagens utredningstjänst som kan utnyttjas. Ett system för att stödja utvärderingsverksamheten hos utskotten måste finnas i huset. Det är svårt för utskotten att hitta tid och resurser för detta arbete, sägs det ofta i intervjuerna. En idé som framfördes i en av intervjuerna var att metodstöd skulle kunna finnas i syfte att bl.a. fungera som bollplank för projekten, som hjälp med mätproblem och att ta fram kriterier för måluppfyllelse etc. Synpunkter framkommer också som gäller synen på tjänstemannarollen i utskottsväsendet; en mer professionell och frimodig inställning bör finnas vad gäller utskottskansliernas uppgift att vara drivande i uppföljningsarbetet, lyder detta argument.

Vilken är riksdagens roll? frågar sig ett utskottskansli. Var går gränsen mellan ett utskott och Regeringskansliet när det gäller uppföljningsverksamheten? Vad skall revisorerna göra och vad skall utskotten göra? Ett annat utskottskansli säger att riksdagen måste skärpa sig, annars förvandlas den till en pseudoinstitution, en redigeringsmaskin för propositioner. En tendens är att överlåtelsen av maktbefogenheter till EU och delegeringen av samhällsfunktioner till kommunerna urholkar riksdagens makt. Till detta kan läggas den maktförskjutning som ägt rum till regeringssidans förmån inom finansmaktens område. Detta leder till, sägs det, att vissa slutsatser måste dras när det gäller prioriteringen av de resurser som finns. Här framkommer vissa ståndpunkter. En sådan gäller motionshanteringen. Här talas om att skriva

betänkanden i ett område vartannat år; en annan menar att motioner som varit uppe till behandling en gång kan avslås utan vidare beredning under påföljande år. Någon talar om en mer selektiv motionshantering. Från ett utskottskansli lämnas ett konkret förslag – i form av en betänkandemall – till förenklad motionshantering. Vidare efterlyses lättnader i beredningstvånget, dock utan närmare precisering. Det efterlyses också bättre kvalitet på motionerna. Ledamöterna måste också, sägs det, tydligare prioritera utskottsarbetet.

7.2 Intervjuer med partikanslier

Även intervjuerien med partiernas kanslichefer ägde rum under våren 1999 och gällde synen på partiernas eget arbete med att följa upp och utvärdera fattade beslut. Underlaget för intervjuerna bestod av ett i förväg utskickat frågeformulär med ett tiotal frågor. I materialet ställdes frågor om bl.a. synen på mål- och resultatstyrningen i staten, vilken typ av uppföljningsinformation som tas fram och på vilket sätt samt synpunkter på partiets och riksdagens framtida uppföljnings- och utvärderingsverksamhet.

Erfarenheter från det hittillsvarande arbetet

Partikanslierna säger sig känna till mål- och resultatstyrningen, men man anser att den nya budgetprocessen inte har satt sig än. Samtidigt uttalas att mål- och resultatstyrningen är en krävande styrningsform. Från ett parti sägs att ledamöternas kunskap om styrformen är bristfällig och att ett fortsatt arbete är nödvändigt. Det påpekas att det inte tillhör kulturen i politiken att blicka bakåt. Politikerna hinner bara med att hantera det mest akuta. En kanslichef menar att vi tittar för lite på vad som hänt och att detta måste byggas ut. Kanslicheferna säger självkritiskt att de gjort för lite för att utveckla styrningen, samtidigt som en röst anser att regeringens förmåga att redovisa uppföljnings- och styrningsbara mål är bristfällig.

Hälften av partikanslierna uppger att de använder sig av riksdagens utredningstjänst i uppföljningsarbetet. När man anlitar utredningstjänsten, säger en röst, blir man betjänad på lika villkor. Den framträdande bilden är att kontakterna med utredningstjänsten är frekventa och omfattande. I ökad utsträckning tar partikanslierna också del av revisionsrapporter från både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (RRV). Ett partikansli hänvisar också till Statskontorets årliga rapport om läget i statsförvaltningen. Samtidigt uttalas självkritiskt från en del kanslier att de varit dåliga på att ta till vara innehållet i revisionsrapporterna. En kanslichef menar att kvaliteten på Riksdagens revisorers rapporter har blivit bättre de senaste åren; tidigare kunde en del av dessa vara undermåliga.

Från ett par andra partier sägs att uppföljningsarbetet består av någon hearing per år och att någon forskare, eller konsult, engageras i särskilda frågor. Från ett parti uttalas att inget är inriktat på uppföljning och utvärdering; allt är kanaliserat mot att se framåt. Ett annat parti säger att man inte har resurser för att systematiskt satsa på uppföljnings- och utvärderings-verksamhet. Dock har ett parti anställt en handläggare med uppgift att bedriva omvärldsanalys; även

ett annat parti sade sig ha planer på att tillsätta, eller utbilda, tjänstemän i omvärldsanalys. Det påtalas att ledamöterna har egna nätverk och att uppföljningsrapporter därför spelar en mindre roll än vad de egentligen borde göra. Dock utförs, säger en röst, vissa specialrapporter av partikansliets egna tjänstemän, medan utnyttjandet av externa personer är avhängigt de egna nätverkens kontakter. Det sägs också i intervjuerna att mycket går att hämta hem från Internet, från myndigheternas hemsidor; IT kan vara ett viktigt verktyg för informationsinhämtning för ett underbemannat partikansli.

Det uttalas att ledamöterna inte är så aktiva i utskotten när det gäller att efterfråga uppföljningsinformation; partikanslierna gör ej heller några särskilda ansträngningar för att ändra detta förhållande. En kanslichef anser att utskottskanslierna skall ha ett särskilt ansvar för att ledamöterna erhåller uppföljnings- och utvärderingsinformation. Detta ligger i tjänstemannarollen, menar denne. Ett antal av partierna delegerar beslutsrätt till utskottscommitteer i partikanslierna.

På denna punkt har partikanslierna olika organisationsformer som i ett stort antal fall går över utskottsgränserna:

- **Socialdemokraterna** har en grupp för varje utskott. Grupperna har beslutsbefogenhet. Dessutom bildas referensgrupper som går över utskottsgränserna, t.ex. en ”tillväxtgrupp” som består av ledamöter från NU, AU, TU, SkU och UbU.
- **Moderaterna** har en kommitté för varje utskott förutom den gemensamma *finans- och skattekommittén (FiU+SkU)* och *socialkommittén (SoU+SfU)*. Dessutom har man en *IT-grupp* och en *energigrupp*.
- **Vänsterpartiet** har fem grupper: 1. KrU, KU och LU; 2. SkU, FiU, MJU och BoU; 3. SoU, SfU och JuU; 4. FöU, UU och EU-nämnden; 5. AU, NU, UbU och TU. Kansliet har en politisk sekreterare per utskott.
- **Kristdemokraterna** har fem kommittéer: en *social- och utbildningskommitté* som täcker in SoU, SfU, KrU och UbU; en *ekonomi- och arbetsmarknadskommitté* för FiU, SkU, AU, NU; en *lagkommitté* för KU, LU och JuU; en *utrikeskommitté* för UU, FöU och EU-nämnden samt en kommitté för *trafik-, miljö- och bofrågor* som täcker TU, BoU och MJU.
- **Centern** har fem politiska sekreterare – en för varje sakområde/kommitté: 1. FiU, SkU och BoU; 2. MJU, NU och TU; 3. AU, UbU och KrU; 4. SoU, SfU, LU, JuU och KU; 5. UU, FöU och EU-nämnden.
- **Folkpartiets** kansli är organiserat i sex kommittéer: *utrikes* UU, FöU och EU-nämnden; *näring* NU, TU, AU och MJU; *finans* FiU och SkU; *utbildning* UbU och KrU; *juridik* KU, JuU och LU; *social* SoU, SfU och BoU.
- **Miljöpartiet** organiserar utskottsarbetet i fyra grupper: 1. *laggrupp* KU, LU, FöU, UU och JuU; 2. *socialgrupp* SfU, SoU, KrU och UbU; 3. *ekonomigrupp* FiU, SkU, AU och NU och 4. *miljö* BoU, TU och MJU.

Den framtida utformningen av uppföljnings- och utvärderingsarbetet

Partikanslierna underströk att det är mycket viktigt att riksdagen följer upp de mål som satts upp inom olika politikområden; något som man säger inte fullgörs i dagsläget. Riksdagen kan, sades det, stärka sin position i kontrollen av regeringen om uppföljnings- och utvärderingsarbetet förbättras. Det är ur demokratisynpunkt mycket viktigt att besluten följs upp, eftersom ett riksdagsbeslut transformeras i flera led när det verkställs. Införandet av målstyrningen är positivt och det gäller att arbeta mer systematiskt med dessa frågor. Vi har för lite granskning i det politiska systemet – det gäller både regering och riksdag – samtidigt som svårigheten framhölls att det är svårt att åstadkomma en ”kultur” för omprövning.

Budskapet från samtliga partikanslier är entydigt: utskotten måste arbeta mycket mer med uppföljning och utvärdering. En kanslichef menade att ett särskilt ansvar vilar på utskottskanslierna när det gäller riksdagens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Synpunkten framförs att det måste ankomma på utskotten att ändra sitt arbetssätt. Det måste vara kvalitet på uppföljningsarbetet, och detta skall utskotten svara för. Det hävdas också att mycket i riksdagen går på rutin och slentrian. Många av de äldre ledamöterna har suttit länge. En idé som framfördes var att man borde rotera tjänstemännen mera; det blir mycket fackinriktat i utskottsarbetet.

Arbetsättet i riksdagen berördes också i intervjuerna. I förgrunden står motionshanteringen. En kanslichef erinrade om hur mycket resurser som läggs ner på att behandla motioner i riksdagen, motioner som inte leder till något. En kanslichef ville beteckna det som näst intill odemokratiskt att inför allmänheten visa upp ett motionsskrivande som inte har någon egentlig betydelse. En annan kanslichef menade att motionsskrivandet måste bygga på prioriteringar och föreslog att särskilda teman kunde vara styrande för vilka motioner som skall väckas, teman som på förhand beslutats skall behandlas under mandatperioden. Samma ståndpunkt framfördes också från en annan kanslichef, men uttrycktes på ett annat sätt: Är det mer meningsfullt att gripa över flera områden, än att koncentrera sig? Här förordades i stället att motionsrätten skulle koncentreras till olika områden och att riksdagen valde olika teman olika år. En kanslichef menade också att riksdagsledamöterna i framtiden måste hitta nya forum för sitt budskap: att vara en aktiv riksdagsledamot skall inte mätas mot hur många motioner som väckts under den allmänna motionstiden.

Det sades också att målen för olika politik- och verksamhetsområden bör vara ständigt återkommande i regeringens propositioner och i årsredovisningen. Dessa bör alltid redovisas så att man får kontinuitet. En kanslichef menade t.ex. att regeringens årsredovisning borde behandlas i ett eget betänkande. Det sades också att riksdagen måste följa upp regeringens regleringsbrev och de förordningar som regeringen utfärdar.

När det gäller *resursmässigt stöd* för detta arbete anlades ett flertal synpunkter. En kanslichef säger att varje ledamot borde ha en egen utredare/sekreterare. Från ett annat håll sägs att partiet skulle ha störst nytta av

är att RUT byggdes ut ytterligare. Att förstärka utskottskanslierna är en sämre lösning, då dessa är alltför specialiserade. När det gäller den *tid* som står till förfogande för att bedriva uppföljning och utvärdering är det ett problem att vi inte talar om detta, menar en kanslichef. Vi är alltför inriktade på ”nuet” och framtiden; det är en ”hållningsfråga” som har lett till att politiken är färskvarubetonad. I denna del uttalade en annan kanslichef att riksdagen har alltför lite tid för strategiskt arbete.

7.3 Enkät till och intervjuer med ledamöterna

Under sommaren 1999 skickades en enkät ut till 65 riksdagsledamöter om deras syn på riksdagens uppföljnings- och utvärderingsarbete. 39 ledamöter svarade på enkäten.¹⁴¹ För att kompensera bortfallet i enkäten har också genomförts muntliga intervjuer med ledande företrädare för respektive parti.

7.3.1 Enkäten

De svar som inkommit bör tolkas med viss försiktighet när det gäller representativitet för riksdagen, eller för partierna i riksdagen. Dock kan sägas att enkäten har besvarats av ledamöter som visat stort intresse för frågorna och som gett sig tid att svara på den omfattande enkäten. I denna opinion återfinns röster med synpunkter på utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete som är väl värda att ta upp till en närmare diskussion och överväganden. Dessa synpunkter läggs till de övriga iakttagelser som gjorts i andra projekt i kartläggningsarbetet, bl.a. de uppfattningar som framkommit i intervjuerna med utskotts- och partikanslier som ovan har redovisats.

¹⁴¹ Urvalet av de 65 riksdagsledamöterna skedde efter kriterierna partitillhörighet, ålder och kön. Svarstiden sattes till utgången av augusti månad år 1999. Under hösten 1999 utgick två påminnelser till dem som inte hade svarat. I oktober 1999 hade 37 enkätsvar inkommit som ingår i underlaget för redovisningen i denna promemoria.

Följande utfall i svaren kan redovisas. Om man först ser till svar efter partitillhörighet ser bilden ut på följande sätt. Siffran inom parentes anger hur många av resp. parti som ingick i urvalet. Från (s) inkom 12 svar (23), från (m) 7 svar (14), från (v) 5 svar (8), från (kd) 6 svar (8), från (c) 0 svar (4), från (fp) 4 svar (4) och från (mp) 3 svar (4). Enkäten besvarades alltså av företrädare för samtliga partier, utom Centerpartiet.

Utskottsfördelningen bland de svarande ser ut på följande sätt: AU: 1 svar; BoU: 3 svar; FiU: 3 svar; FöU: 2 svar; JuU: 1 svar; KrU: 4 svar; KU: 4 svar; LU: 2 svar; NU: 1 svar; SfU: 2 svar; SkU: 1 svar; SoU: 1 svar; TU: 5 svar; UbU: 4 svar; UU: 3 svar (varav 1 suppleant bland de svarande).

Könsfördelningen blev sådan att 12 kvinnor (23) och 25 män (42) svarade på enkäten. En något större andel av männen svarade således på frågorna. Den lägsta åldern i populationen av kvinnorna var 28 år och den högsta åldern inom den kategorin var 63 år. Medelåldern i urvalet bland kvinnorna var 46 år. Medelåldern bland de svarande kvinnorna var 45 år och i bortfallet uppgick den till 47 år. Bland männen var den yngsta i populationen 33 år, och den högsta åldern var 69 år. Genomsnittsåldern i männens population uppgick till 51,6 år. Bland de svarande var medelåldern strax under 53 år och i bortfallet 50,5 år. Huvudsakligen är det så att bortfallet inte hänförs sig till de högsta eller lägsta åldersklasserna, utan är relativt jämt fördelad över åldrarna. Detta gäller såväl kvinnor som män.

Erfarenheter från det hittillsvarande arbetet

Flertalet av de ledamöter som svarat på enkäten uppger att de har en relativt god kännedom om mål- och resultatstyrningen. De som har kunskap om styrformen uttrycker också en positiv inställning till den. Uppfattningarna är spridda mellan, och inom, partierna i synen på kvaliteten i regeringens resultatinformation till riksdagen. Det sägs att informationen har blivit bättre, men att det finns lite intresse i riksdagen för redovisningen av resultat-information. Däremot är kännedomen om innehållet i regeringens skrivelse om årsredovisning för staten allmänt sett dålig.

När det gäller det egna utskottets uppföljningsaktiviteter hänvisas till studiebesök, utfrågningar etc. är ett dominerande tillvägagångssätt. Bilden är spridd om hur man ser på utskottets uppföljningsarbete. En del säger att det ej förekommit så mycket diskussion, eller inte alls, om uppföljning och utvärdering i utskottet, medan andra svarar att stor uppmärksamhet ägnas uppföljningsfrågorna. Muntlig information till utskottet är den huvudsakliga källan i informationsförsörjningen. Uppföljningsinformationen används som underlag för kommande beslut, för motionsskrivandet och allmänt för det fortsatta arbetet.

Utskottskansliernas arbete får positiva omdömen i svaren; det underlag som efterfrågas kommer fram. Samspelet med utskottskanslierna får höga betyg. En dominerande del – över alla partigränser – av dem som svarat på enkäten anser att utskottskanslierna kan ta initiativ till uppföljningar och utvärderingar utan föregående krav på ett sådant initiativ från utskottsledamöternas sida. Men det sägs också att det vore önskvärt med fler initiativ från ledamöterna och att ledamöterna ställer för låga krav.

Den framtida utformningen av uppföljnings- och utvärderingsarbetet

I svaren på frågan om utskottens framtida uppföljnings- och utvärderingsverksamhet är ett dominerande tema att utskotten bör lägga mer tid på att följa upp och utvärdera sina beslut. Uppföljningsarbetet måste prioriteras. En annan ledamot skriver att en tredjedel av utskottsarbetet bör bestå av uppföljning och utvärdering. Samtliga ledamöter anser att en förbättrad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet kan stärka riksdagens styr- och kontrollfunktion i förhållande till regeringsmakten. För att åstadkomma detta krävs bättre rutiner från riksdagens sida. En ledamot reser frågan om en gruppindelning kan göras av utskotten i uppföljningsarbetet. Det sägs också att fler betänkanden bör skrivas som helt inriktar sig på uppföljning och utvärdering av tidigare fattade beslut. Debatter om resultatet från utvärderingar måste ges ett större utrymme.

En rad förslag framförs i enkäten på denna punkt. Bl.a. sägs att det bör utvecklas metoder där riksdagen tydligare ser vad som hänt med ett beslut. Det krävs också både metodologiskt och praktiskt stöd för uppföljningsarbetet. Mer resurser kommer att krävas när t.ex. utskotten lämnar uppdrag till forskare. På denna punkt sägs i en intervju att uppföljningsprojekten kräver en tidsåtgång på tre till sex månader. Ledamoten menar också att ett fortlöpande

utvärderingsarbete vid utskotten och för att klara samarbete med externa medhjälpare, t.ex. universitet, fordrar en till två tjänster per utskott.

7.3.2 Intervjuerna

Som ett komplement till enkäten till ledamöter genomfördes under hösten 1999 intervjuer med 13 riksdagsledamöter.

Erfarenheter från det hittillsvarande arbetet

En dominerande synpunkt bland de intervjuade ledamöterna är att de anser att riksdagens kontrollmakt har försvagats, och det anges olika förklaringar till detta förhållande, bl.a. budgetprocessens utformning och avsaknad av en stark kontrollmakt i Sverige av den verkställande makten. Riksdagen, sägs det, lever inte upp till vad som borde göras, vilket till stor del beror på att riksdagen själv har skapat sig ovanan att arbeta med framåtsyftande arbete, dessutom alltför detaljerat.

Flera ledamöter tar upp problemet med dåligt formulerade mål och mål som inte är uppföljningsbara. Ett annat tema gäller politikens väsen som går ut på att se framåt och att inte blicka bakåt för att se vad som hänt med tidigare fattade beslut. Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten har inte en tillräcklig status, och utskotten arbetar inte tillräckligt med denna verksamhet, sägs det. Här påpekas också att utskottskanslierna är små och att arbetet med motionsyrkanden dominerar det dagliga arbetet. Bristen på långsiktighet utpekade också i några av intervjuerna, liksom att riksdagen hanterar en mängd detaljfrågor som inte är riksdagsfrågor. Det uttalas också att målstyrningen inte är särskilt känd i riksdagen. Riksdagen spelar liten roll i målstyrningen. Men, sägs det i denna intervju, det är viktigt att målstyrningen fungerar och att den bygger på väldefinierade mål. Faktum är, uttalas det, att detta delvis har att göra med hur lagarna är utformade, vilket sätter gränserna för hur målstyrningen skall tillämpas. Ledamoten tycker sig se föga av målstyrning i betänkandena. Ibland vågar inte myndigheterna göra det som riksdagen vill se skall göras. Målstyrning, anser denne ledamot, innebär en decentralisering och detta kräver en tjänstemannakultur där man vågar ta i frågorna.

Det är regeringen som sätter agendan, sägs det. Konklusionen är att riksdagen är för mycket *reaktiv* och inte *aktiv* och därmed är långsiktigheten satt på undantag. Överlag är det nog så att uppföljning och utvärdering är en "restpost" i verksamheten, framhålls det i en intervju. I stället, sägs det, borde detta vara prioriterat i riksdagens arbete. Vi hanterar i stället motioner, propositioner och skrivelser. Det finns inte tid och det är svårt att djupdyka i frågorna, lyder omdömet. Men ändå finns det en tendens att målstyrningsfrågorna kan vara på väg att slå igenom; det handlar kanske om en generationsfråga där de yngre ledamöterna kanske har det lättare att ta sig an denna filosofi.

Den framtida utformningen av uppföljnings- och utvärderingsarbetet

Vikten av att målen måste vara uppföljningsbara framhålls; varken riksdagen eller regeringen är särskilt bra på att utvärdera målen. Styrningen sker främst med pengar och mindre med mål. Ett sätt att åstadkomma en förbättring härvidlag är, sägs det, att föra in olika nyckeltal som ett hjälpmedel för att bedöma måluppfyllelsen. Men det kommer att dröja länge än innan vi får se riksdagsledamöter diskutera hur väl de politiska insatserna har lyckats. ”Problemet är att medborgarna ser oss som och vill se oss som detaljstyrare. Mäniskor vill att riksdagsledamöter griper in i detaljfrågor. Denna kollision mellan målstyrningens krav och kraven på detaljintresse är en brytpunkt för oss politiker. Vi har ju myndigheter som skall göra detta.” Som det är i dag, understryks det, hanterar utskotten mängder av frågor som inte är riksdagsfrågor, en synpunkt som flera ledamöter framför i denna del av intervjun. Politiker skall inte detaljstyra; politiker skall sätta upp mål och visioner. ”Vi politiker måste följa detta och ta till oss uppföljningar och utvärderingar. På denna grund skall vi kunna rätta till felaktigheter.”

Riksdagen kan bli bättre på att följa upp och utvärdera sina beslut. I intervjuerna nämns bl.a. följande synpunkter och förslag.

* Genomförda utvärderingar kan göras till ärenden i kammaren. Då blir intresset större inom utskotten att driva utvärderingarna till ett avslut och engagemanget för utvärderingarna skulle bli mer positivt. Det krävs en ännu mer genomtänkt strategi från riksdagens sida. Det finns mycket skrivet som innehåller utvärderingsinformation och som utskotten borde kunna använda i sitt beredningsarbete. Utskotten borde därför göra en strategisk genomgång av vilka rapporter som är skrivna av betydelse för uppföljningsarbetet.

* Verksamhetsplaner kan utarbetas i utskotten för uppföljnings- och utvärderingsarbetet som också sträcker sig över gränserna mot andra utskott. Det måste finnas en struktur för detta arbete. Utskottskansliet har ett ansvar att vara omvärldsbevakare och inte vänta på information från departementet. Utskotten kan också använda sig av utomstående krafter i beredningsarbetet. Rapporter från Riksdagens revisorer eller påpekanden från JO behöver inte vara de enda externa källorna, utan också t.ex. forskarrapporter kan användas så att utskotten inhämtar en bredare bild som underlag i en fråga.

* Tjänstemännen i riksdagen är fast i ett gammalt tänkande och det är svårt för flera utskott att veta vad de skall göra, sägs det i en intervju. Utvärdering är svårt och det kräver ett nytt arbetssätt hos utskotten. Det bör framgå av utskottsbetänkandena – som förarbeten – vad riksdagen vill; målen bör finnas i betänkandetexten. Det är dåligt med målformuleringar i propositionerna. Ett särskilt utskottssammanträde borde användas bara till att diskutera utvärdering. Det är viktigt att koncentrera sig på att följa upp sina beslut. Det är angeläget för framtiden, säger en ledamot, att lära sig av misstagen och se om alla domedagsbedömningar får rätt. Detta är också ett sätt att stå emot alla lobbyorganisationer, och det kan vi om vi blir mer medvetna om vad som händer, lyder argumentet i intervjun.

* Modeller för hur uppföljningsarbetet går till har inte diskuterats. Det är viktigt att hela utskottet engagerar sig i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Detta leder till frågan om vad som skall omprioriteras vad gäller inriktningen på utskottskansliernas arbete. Riksdagen borde ha en mycket bättre uppföljning, t.ex. halvårsvis. En tanke som väcks av flera ledamöter är att riksdagen vid ett separat tillfälle borde ha en debatt som bara inriktas mot målen och det som har åstadkommits inom olika politikområden. I denna debatt skulle också regeringen delta där den ansvarige ministern ställs mot väggen.

* Krav på efterkalkyler bör riktas till regeringen och att riksdagen också arbetar med *benchmarkingteknik*.

* Det bör övervägas om riksdagen skall ha större utskottskanslier eller en pool av tjänstemän för utskottens räkning. Det viktiga är dock att man visar att utvärderingsarbetet har en position i utskottsarbetet. Resultatet av riksdagens arbete skall stå i fokus. Det skall vara status på detta arbete. Det skall vara en ”fjäder i hatten” för den som genom en utvärdering av tidigare fattade beslut kan sätta fingret på den ömma punkten i en sakfråga. Det är viktigt att riksdagen håller på med *riksdagens frågor*. Riksdagens beslutsprocess måste vara sådan att alla arbetar efter detta. Man bör hålla i minnet, sägs det, att riksdagen är ett parlament och inte en kommun. Den stora mängd yrkanden som vi har att hantera leder till ett *overload* i arbetet, vilket också betyder att både riksdagens ledamöter och tjänstemän håller på med fel saker. Rent praktiskt kunde man överväga, menar ledamöten, att riksdagen skall inrätta ett granskningskontor som står till utskottens tjänst.

* Riksdagen bör dra upp principer för motionsskrivandet och att en skärpt bevakning genomförs hos ledamöter och bland parti- och utskottskanslier när det gäller kvaliteten på motionerna. För riksdagen ovidkommande frågor upptar tid i kammaren, tar tid i riksdagsorganisationen i övrigt och i Rege- ringskansliet. Motioner som bara slaktas stjälar kraft från det viktiga uppföljningsarbetet. Det sägs att motioner som väcks i frågor där inget nytt inträffat bör stoppas.

7.4 Slutsatser

I detta kapitel har redovisats de attityder som finns hos ett antal riksdagsle- damöter och i utskotts- och partikanslier när det gäller synen på hur riksdagen skall arbeta med uppföljning och utvärdering.

- Av intervjuer med och enkätsvar från ett antal enskilda ledamöter fram- går att dessa anser att utskotten bör lägga ner mer tid på att följa upp och utvärdera sina beslut och att uppföljningsarbetet måste prioriteras. Det krävs både metodologiskt och praktiskt stöd för uppföljningsarbetet. För att åstadkomma en bättre uppföljningsverksamhet krävs bättre rutiner från riksdagens sida. Det sägs också att fler betänkanden bör skrivas som helt inriktar sig på uppföljning och utvärdering av tidigare fattade beslut. Debatter om resultatet från utvärderingar måste ges ett större utrymme. Samtidigt påtalar några ledamöter att riksdagen är för mycket reaktiv och

inte aktiv och därmed är långsiktigheten satt på undantag. Överlag betraktas uppföljning och utvärdering som en ”restpost” i verksamheten. I intervjuerna föreslås bl.a. att genomförda utvärderingar skall göras till ärenden i kammaren; att verksamhetsplaner bör utarbetas i utskotten; att det krävs ett nytt arbetssätt i utskotten; att vi inte har diskuterat modeller för hur vi sköter uppföljningsarbetet; att riksdagen kan arbeta med *benchmarkingteknik*; att utvärderingsarbetet bör ha en position i utskottsarbetet, och att riksdagen bör diskutera principer för motionsskrivandet.

- I intervjuerna med kanslicheferna vid utskotten är ett genomgående tema att ledamöternas intresse för uppföljning och utvärdering upplevs som svagt. Det sägs att den legala basen som legitimerar att utskotten håller på med detta måste klargöras och stärkas. I intervjuerna påtalas att något måste göras åt motionshanteringen i riksdagen.
- I intervjuerna med partiernas kanslichefer uttalas att utskotten måste arbeta mycket mer med uppföljning och utvärdering. För mycket resurser läggs ner på motionshanteringen i riksdagen, sägs det. Bl.a. föreslås att särskilda teman kan vara styrande för vilka motioner som skall väckas, teman som på förhand beslutats skall behandlas under mandatperioden.

Det kan konstateras att de utfrågade ledamöterna ger uttryck för en ambitiös inställning när det gäller synen på riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla den omfattande verksamhet som ledamöterna har utanför riksdagen – i kontakter med enskilda människor, föreningar, organisationer, företag m.fl. – som spelar en stor roll för återförandet av erfarenheter till riksdagsarbetet och som har betydelse för arbetet med uppföljning och utvärdering.

Kanslicheferna vid utskotten menar att ledamöternas intresse för att följa upp riksdagens beslut är svagt. En del kanslichefer vid utskotten anser också att utskottskanslierna inte kan vara pådrivande i uppföljningsarbetet om inte ledamöterna ger uttryck för detta. Här anför i princip samtliga tillfrågade ledamöter en annan uppfattning: utskottskanslierna kan ta sådana initiativ, vara aktiva och förelägga utskotten förslag till uppföljnings- och utvärderingsprojekt.

I grunden finns det en gemensam syn bland merparten av utskottens kanslichefer, partikansliernas chefer och de tillfrågade ledamöterna om behovet av ett nytt arbetssätt och att finna nya vägar i riksdagsarbetet. I ett fortsatt arbete i riksdagen med dessa frågor måste därför ledamöter, parti-kanslier, utskottsorganisationen och utredningstjänsten vara engagerade. Till detta skall vi återvända i kapitel 8.

8. En förbättrad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet i riksdagen

8.1 Bakgrund

Riksdagen skall följa upp och utvärdera fattade beslut för att åstadkomma ett bättre berednings- och beslutsunderlag i syfte att stärka grunderna och förutsättningarna för den politiska beslutsprocessen.

Uppföljnings- och utvärderingsarbetet är en naturlig del av riksdagens kärn-uppgifter ut att utöva kontroll, lagstifta, besluta om skatter och avgifter och att bestämma om användningen av statsmedel. Riksdagen har således ett övergripande ansvar och därför särskilt stor anledning att ställa sig frågan hur tidigare beslut har genomförts, vad som presterats inom olika verksamhetsområden och vilka effekterna blivit. Riksdagen får med uppföljning och utvärdering av tidigare fattade beslut möjlighet att pröva innehållet i och ta ställning till de – i första hand – övergripande mål som är fastlagda på olika politik-områden.

År 1993 utpekade Riksdagsutredningen de ändrade styrformerna – främst införandet av mål- och resultatstyrningen i förvaltningen – och det ökade behovet av strukturförändringar som skäl för att riksdagen borde ges en mera aktiv roll i granskningen och kontrollen av verksamheten. Detta, skrev utredningen, aktualiserar i sin tur frågan om hur riksdagens kontrollmakt rent generellt påverkas av en sådan ändrad inriktning.

I denna rapport har det synsätt som Riksdagsutredningen förde fram ytterligare utvecklats i principiella resonemang om vissa grundläggande begrepp. Begreppen mål- och resultatstyrning, uppföljning och utvärdering samt revision har definierats. Sambandet mellan förvaltningspolitik och substantiell politik har aktualiserats, liksom olika typer av styrmedel. Uppföljning och utvärdering av prestationer och effekter inom både förvaltningspolitiken och den substantiella politiken syftar till att ge riksdagen ett underlag för att bedöma måluppfyllelsen och verkan av de styrmedel som valts. För riksdagens vidkommande måste ett brett perspektiv anläggas i uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

I december 1998 beslutade talmanskonferensen om direktiv för Riksdagskommitténs arbete. Talmanskonferensen konstaterade att riksdagen i stor enighet uttalat att uppföljning och utvärdering är en viktig uppgift för utskottet. Trots de aktningvärda insatser som hittills gjorts konstaterades att denna nya inriktning ännu inte fått ordentligt genomslag i riksdagens arbete. En utvärdering och översyn av utskottens verksamhet beträffande uppföljning och utvärdering bör därför komma till stånd, anfördes det. I direktiven uttalades att Riksdagskommittén skall kartlägga och analysera riksdagens nuvarande former, hittillsvarande arbete och resurser för uppföljning, utvärdering och kontroll. I uppdraget ingick även att utvärdera utskottens samarbete med

Riksdagens revisorer och Riksdagens utredningstjänst samt användningen av de särskilda resurser som avsatts till utskotten och revisorerna för utskottens arbete. Vidare skall, sades det, Riksdagskommittén finna metoder för att utveckla utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och utifrån gjorda analyser överväga behovet av förändringar i riksdagens och utskottens arbetsformer i syfte att stärka riksdagens uppföljning och kontroll av beslut och granskning av regering och förvaltning.

I enlighet med direktiven har vi genomfört ett omfattande kartläggningsarbete. Huvudsyftet har varit att undersöka hur stort genomslag Riksdagsutredningens förslag om uppföljning och utvärdering haft. En enkät med frågor om uppföljnings- och utvärderingsarbetet har besvarats av 39 ledamöter. Intervjuer har genomförts med riksdagsledamöter och med företrädare för utskotts- och partikanslier. Kartläggningar har genomförts av resursläget hos utskotten och riksdagens utredningstjänst samt hur de särskilt avsatta resurserna hos Riksdagens revisorers kansli för utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet har använts. En genomgång har vidare gjorts av vilka större uppföljningar och utvärderingar som utskotten har genomfört under åren 1993–2000. Utskottens produktion av betänkanden under de senaste åren har kartlagts, liksom bl.a. antalet yrkanden och reservationer i utskottsbetänkanden. Förekomsten av och innehållet i resultatinformation i utskottsbetänkanden har analyserats, liksom riksdagens sätt att behandla resultatredovisningar från regeringen. Ett seminarium har avhållits med företrädare för Regeringskansliet i syfte att bl.a. få synpunkter på utskottens sätt att redovisa synpunkter på regeringens resultatinformation.

8.2 Iakttagelser

Kartläggningarna har gett omfattande och värdefull kunskap om riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering. Denna information kommer enligt referensgruppens mening att utgöra ett viktigt underlag för det praktiska genomförandet av det handlingsprogram för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering som skisseras i det följande. Utgångspunkterna för detta handlingsprogram är bl.a. följande slutsatser från kartläggningsarbetet:

- Formerna för utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete varierar i hög grad. Av våra undersökningar framgår att utskotten inom ramen för sitt beredningsarbete genomfört ett antal större fördjupningsstudier under åren 1993–1999. Goda exempel finns nu inom utskottsorganisationen både vad gäller formerna för, inriktningen på och innehållet i uppföljnings- och utvärderingsverksamheten. Undersökningarna har dock visat på ett ojämnt genomslag för uppföljningsarbetet i utskotten.
- De ledamöter som har svarat på enkäten eller intervjuats ger uttryck för en ambitiös inställning när det gäller synen på riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering. Det uttalas att utskottskanslierna kan vara aktiva och ta initiativ till att föreslå utskotten uppföljnings- och utvärderingsinsatser.

- Flera kanslichefer vid utskotten uppger att man har svårt att få ledamöterna i sina utskott att ge denna verksamhet hög prioritet i utskottsarbetet. Önskemål framförs om att tydliggöra den legala basen för utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete. Partiernas kanslichefer anser att utskotten bör arbeta mycket mer med uppföljning och utvärdering.
- I grunden finns en gemensam syn bland flertalet av de intervjuade ledamöterna och kanslicheferna hos utskotten och partikanslierna vad gäller behovet av ett nytt arbetssätt och att finna nya vägar i riksdagsarbetet.
- Resultatstyrningen har haft ett måttligt genomslag i riksdagen, vilket bl.a. visar sig i utskottens ställningstaganden till regeringens resultatredovisningar. Detta framkommer också av utskottens verksamhetsberättelser där stora olikheter finns när det gäller redovisningen av arbetet med uppföljning och utvärdering.
- Utskotten arbetar med ca 80 ämnesområden som löpande återkommer i betänkanproduktionen. Detta öppnar möjligheter för utskotten att planmässigt kunna genomföra långt fler uppföljningar och utvärderingar än vad fallet blivit hittills. Samtidigt finns det stora olikheter mellan utskotten när det gäller hur många motionsyrkanden, propositions- respektive motionsbetänkanden samt reservationer som hanteras varje år. Dock har antalet utskottsbetänkanden gradvis minskat under åren 1991–1999. Trenden förstärktes av den nya budgetprocessens införande.
- År 1993 bildades i riksdagen i enlighet med Riksdagsutredningens förslag en särskild metodgrupp bestående av tjänstemän med uppgift att stödja utskotten i deras arbete med uppföljning och utvärdering – den s.k. utvärderingsgruppen. I intervjuer med tjänstemännen i utvärderingsgruppen framkommer kritiska omdömen om utvecklingsarbetet: bl.a. hänvisas till en brist på politiskt engagemang i uppföljnings- och utvärderingsarbetet och att det har saknats en drivande kraft uppifrån i utvecklingsarbetet.
- Under den senaste femårsperioden har personal från Riksdagens revisorers kansli stått till utskottens förfogande för uppföljnings- och utvärderingsarbete. Utskottens efterfrågan på denna tjänst har dock varit tämligen begränsad. Totalt tio projekt har genomförts av åtta utskott.
- Särskilt avsatta medel har funnits sedan budgetåret 1993/94 för att stödja utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete. År 1997 kan betecknas som det mest aktiva året då nästan hela det anslagna beloppet om 1 miljon kronor togs i anspråk. Övriga år har endast en mindre del av anslaget kommit till användning förutom under år 2000 då medelsanvändningen åter ökat.
- Av en kartläggning framgår att Regeringskansliets personalresurser ökat kraftigt under perioden 1993–1999 i jämförelse med riksdagens och utskottskansliernas. Kategorin departementssekreterare och departementsråd inom Regeringskansliet (exkl. UD) har ökat med 70 % under perioden medan antalet föredragande vid utskotten har ökat med 13 %. Skä-

len till denna utökning är enligt en nyligen framlagd utredning tillkommande arbetsuppgifter främst föranledda av EU-medlemskapet, övergången till mål- och resultatstyrning samt vissa nya, direkt operativa uppgifter som är föranledda av bl.a. anslagen för investeringsbidrag för främjande av omställning i ekologiskt hållbar riktning (den s.k. kretsloppsmiljarden), bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (den s.k. kommunakuten), näringslivsutveckling i Östersjöregionen (den s.k. Östersjömiljarden) och åtgärder inom ramen för det s.k. Kunskapslyftet.

Huvudintrycket är att det inom riksdagen finns olika uppfattningar – trots en bred samsyn på behovet av ett förändrat arbetssätt – om hur uppföljnings- och utvärderingsarbetet skall bedrivas och vilka förutsättningar som gäller för detta arbete. Sammantaget pekar detta, enligt referensgruppens uppfattning, på ett behov av konkreta åtgärder för att stärka genomförandet av ett förändrat arbetssätt i riksdagen. Mot denna bakgrund föreslår referensgruppen att en handlingsplan för det fortsatta arbetet upprättas med utgångspunkt i de åtgärder som förordas i nästa avsnitt.

8.3 Åtgärder

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

Referensgruppens uppfattning är att det vore värdefullt om ett gemensamt synsätt kunde anläggas i hela riksdagsorganisationen på uppföljnings- och utvärderingsarbetet: bland ledamöter, i parti- och utskottskanslier. Ett sådant gemensamt principiellt synsätt skapar bättre förutsättningar för att uppföljnings- och utvärderingsarbetet får en starkare förankring och därmed ett större genomslag i riksdagsarbetet.

Att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut är att betrakta – som tidigare framhållits – som en del i utövandet av riksdagens konstitutionella befogenheter. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet utgör en integrerad del i beredningsarbetet genom att man inför nya beslut följer upp mål och resultat eller andra förhållanden i tidigare beslut. Mot denna bakgrund anser referensgruppen att det bör framgå av bestämmelser i riksdagsordningen att det ankommer på utskotten att följa upp verksamheten inom sina respektive beredningsområden.

Enligt referensgruppens uppfattning bör det införas en bestämmelse i riksdagsordningen 4 kap. 6 § där det sägs att utskotten skall följa upp beslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

8.3.2 Inriktningen på utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete

Referensgruppen vill framhålla att studiebesök och utfrågningar i sig är ett naturligt inslag i utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete. Man bör emellertid också eftersträva uppföljnings- och utvärderingsverksamhet i andra

former. Våra undersökningar har visat att ett antal utskott har genomfört uppföljningar i egen regi, och som också kommit till användning i utskottsbe-tänkanden. Det förslag som referensgruppen lämnar nedan om behovet av en stödfunktion knutet till riksdagens utredningstjänst underlättar genomförandet av en sådan verksamhet hos utskotten med egna uppföljnings- och utvärde-ringsprojekt.

Det kan förutses att spännvidden i utskottens uppföljnings- och utvärde-ringsarbete blir stor. Det ankommer på utskotten att inom ramen för den lång-siktiga verksamhetsplanen själva bestämma den närmare uppläggnings av sin verksamhet. Ett återkommande erfarenhetsutbyte bör kunna ske inom ramen för ordförandekonferensens verksamhet. Utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet kommer också att vara en återkommande fråga för de möten som riksdagsdirektören kommer att ha med representanter för utskott, kammarkansli samt riksdagens utredningstjänst.

Utbildningsinsatser bör genomföras som tar sikte på att förbättra hante-ringen av och inhämtandet av beslutsinformation, att analysera målformu-leringar och resultatredovisningar, att utarbeta rutiner för en förbättrad resul-tatdialog med Regeringskansliet och hur den egeninitierade uppföljnings- och utvärderingsverksamheten vid utskottet skall ledas.

Av våra undersökningar framgår att en del utskottskanslier anser att det inte kan ankomma på kanslierna att själva förelägga ledamöterna i utskottet förslag till uppföljningsprojekt. Samtidigt är signalen från ledamöterna att uppföljning och utvärdering i riksdagsarbetet är viktigt och att det bör an-komma på utskottskanslierna att följa utvecklingen inom beredningsområdet och att aktivt komma med förslag till uppföljnings- och utvärderingsaktivitete-r.

Enligt referensgruppens uppfattning tyder detta på att det råder oklarhet om vad som skall göras, vem som skall ta initiativet och hur det skall göras. Ledamöter och utskottskanslier har olika förväntansbilder på varandra.

En följd av vårt förslag till ändring av RO 4:6 (se avsnitt 8.3.1) är att ut-skottskanslierna måste bli mer aktiva och ta ett större ansvar för att föreslå utskotten uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter. Det är enligt referens-gruppen också utomordentligt viktigt att ledamöterna – mot bakgrund av deras breda kontaktytor i samhället – och utskottspresidierna blir mer dri-vande när det gäller uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut. Det informationsutbyte som förväntas äga rum i ordförandekonferensen bör kunna resultera i att större krav kan komma att ställas på utskottens uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter.

Med anledning av dessa principiella uppfattningar vill referensgruppen också framhålla följande. Riksdagsledamöternas arbetssituation bör beaktas i ett bredare perspektiv när mer aktiva uppföljnings- och utvärderingsinsatser i riksdagen diskuteras. Ledamöterna har omfattande åtaganden i valkretsar, i partiarbete, i utredningsväsende osv. som tillsammans med ordinarie riks-dagsarbete konkurrerar om den tillgängliga tid som finns till förfogande för ytterligare arbetsinsatser. Även EU-arbetet tar väsentlig tid i anspråk för många utskott. Denna totala arbetssituation för ledamöterna måste således

finnas med i bilden när intervjuvaren i den undersökning som vi genomfört skall bedömas, dvs. att ledamöternas intresse för uppföljning och utvärdering är svagt. Det är många gånger svårt att hitta det tidsmässiga utrymmet för ledamöterna att engagera sig i ett fördjupande arbetssätt i utskotten.

Referensgruppen vill därför framhålla vikten av att arbetsformerna och arbetssituationen i riksdagen övervägs vidare av Riksdagskommittén. Genom planering och prioritering kan tid skapas för att åstadkomma en annan inriktning på riksdagsarbetet. Här vill referensgruppen erinra om att riksdagen tidigare har ställt sig bakom de rekommendationer som talmanskonferensen uttalat, att utskotten bör ha en planering för hela valperioden, med fördjupning inom olika ämnesområden olika år, som ett sätt att underlätta motionshanteringen. Med ett sådant arbetssätt kommer beredningen av motionerna inte att stå i samma motsatsställning, vare sig till uppföljnings- och utvärderingsverksamheten eller till bevakningen av EU-ärenden, som blir fallet om man tillämpar den arbetsordning som nu är förhärskande.¹⁴² Undersökningarna i denna rapport visar dock att endast ett fåtal utskott arbetar med sådana, nyss nämnda, tidshorisonter för ögonen. Referensgruppen finner det önskvärt med ett ytterligare genomslag i riksdagen för ett sådant arbetssätt, och att det måste ankomma på respektive utskott att närmare utforma strategierna för en sådan motionshantering.

Detta synsätt är utgångspunkten för resonemanget i nästa avsnitt.

8.3.3 En förbättrad verksamhetsplanering

Utskottens verksamhetsplanering bör förbättras. Riksdagsutredningen uttalade år 1993 att en hel mandatperiod kan vara planeringshorisonten, en uppfattning som riksdagen, som nyss nämndes, har ställt sig bakom. Referensgruppen vill upprepa vikten av att ett sådant synsätt fullföljs i utskottsarbetet. I planeringen skall ligga de strategiska beslutspunkter som kan urskiljas i utskottets arbete, t.ex. när större propositioner och motionsbetänkanden skall läggas fram.

I utskottens verksamhetsplanering bör ingå en strategi för informationsförsörjningen. En sådan strategi bygger på att utskotten själva väljer ut teman som skall vara styrande för de områden som skall väljas ut för fördjupande uppföljningar och utvärderingar. Det kan också finnas frågor som täcker flera utskotts beredningsområden. Här kan samarbete över utskottsgränserna aktualiseras. Ett mer tematiskt arbetssätt bör enligt referensgruppen prövas i utskottens och riksdagens arbete.

Utbyte av information om utskottens verksamhetsplaner och ett metodologiskt erfarenhetsutbyte i uppföljnings- och utvärderingsarbetet bör ske inom ramen för ordförandekonferensens verksamhet. Där kan samråd också äga rum om behovet av utskottsövergripande uppföljningar och utvärderingar.

8.3.4 Stöd till utskotten

Erfarenheterna från utvärderingsgruppens arbete är att utskotten även fortsättningsvis måste ha ett stöd i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. En lik-

¹⁴² Bet. 1997/98:KU27, s. 8–9 och förs. 1997/98:TK1, s. 1–4

nande grupp som utvärderingsgruppen bör finnas även fortsättningsvis och fungera som en motor i utvecklingsarbetet. En uppgift för stödfunktionen är att anordna utbildningar och seminarier samt att ge stöd till utskottens utvärderingsarbete. I detta stöd skall ligga att handlägga ekonomiska resurser för upphandling av externt stöd till utskottens uppföljningsarbete.

Till funktionen kan övervägas att knyta en *referensgrupp* som bl.a. skall tjäna som en länk till pågående utvärderingsforskning och till det internationella arbetet (t.ex. OECD-arbetet inom ramen för PUMA).¹⁴³

Riksdagens utredningstjänst kan enligt referensgruppens uppfattning få en förstärkt roll när det gäller att vara en resurs för utskotten i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Vi vill erinra om att utredningstjänsten från den 1 juli 2000 kommer att knytas närmare till de delar i riksdagen som är direkt engagerade i beslutsprocessen, dvs. kammarkansliet och utskottskanslierna. Organisationsmässigt kommer utredningstjänsten att ingå som en del i kammarkansliet.

Det kan t.ex. övervägas att – med budgetkontoret vid utredningstjänsten som modell – inom utredningstjänsten inrätta ett särskilt kontor som kan bistå utskotten i uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Det bör ankomma på Riksdagskommittén att närmare överväga de organisatoriska formerna för det stöd som referensgruppen här har förordat.

8.3.5 Riksdagens krav på regeringen måste öka när det gäller systematiken i resultatinformationen

Riksdagen bör ställa krav på resultatinformation i form av uppföljningar och utvärderingar när särpropositioner behandlas. En motsvarande systematik med resultatinformation som återfinns i budgetpropositionen bör också tillämpas i särpropositioner; detta skulle leda till att arbetet med uppföljning och utvärdering blir en verksamhet som regelmässigt bedrivs under hela året och inte bara i samband med budgetprocessen under hösten. Enligt referensgruppens uppfattning bör också en mer enhetlig utformning av utskottsbetänkandena övervägas. Uppföljnings- och utvärderingsinformation bör i tillämpliga fall vara en obligatorisk del av ett utskottsbetänkande (t.ex. i form av bedömning av lämnad resultatredovisning i propositionen, eller resultat från utskottets uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter).

Enligt referensgruppen är det också av stor vikt att formerna för en fördjupad samverkan i resultatdialogen mellan riksdagsutskotten och Regeringskansliet utvecklas ytterligare. Inom ramen för denna dialog bör tydliga krav ställas från riksdagens sida om resultatredovisningens form och innehåll.

8.3.6 Utskottens verksamhetsberättelser

En undersökning av utskottens verksamhetsberättelser visar på stora olikheter när det gäller redovisningen av arbetet med uppföljning och utvärdering. Riksmötet 1998/99 avgav 14 utskott verksamhetsberättelser, varav 10 utskott hade en redogörelse om uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.

¹⁴³ Public Management Committee & Public Management Service

Referensgruppens uppfattning är att ökad uppmärksamhet måste ägnas utformningen av utskottens verksamhetsberättelser. Av särskilt intresse i verksamhetsberättelserna är givetvis utskottens arbete med EU-frågor och uppföljning och utvärdering. I verksamhetsberättelserna bör också finnas en redovisning av tillkännagivanden och utskottsinitiativ, liksom de fall när utskottet föreslår en ändring i regeringens förslag. Sammantaget innebär detta att en mer samlad och fullständig bild ges av utskottens verksamhet.

Generella riktlinjer bör gälla för hur verksamhetsberättelserna skall utformas. Verksamhetsberättelserna bör göras tillgängliga i Rixlex och publiceras, förutom i den inbundna delen av utskottsbetänkanden i riksdagstrycket, tillsammans i en egen publikation. Det bör vara obligatoriskt att utskotten avger verksamhetsberättelse efter avslutat verksamhetsår. Det bör ankomma på Riksdagskommittén att närmare utarbeta riktlinjer för hur en sådan mer framträdande roll för verksamhetsberättelserna kan åstadkommas.

8.3.7 Resursfrågor

Av rapporten har framgått (avsnitt 4.3) att nya resurser har tillförts Regeringskansliet. Grunden för detta resurstillskott är en rad nya arbetsuppgifter som det, i icke obetydlig utsträckning, också ankommer på utskottskanslierna att utföra.

Vi har talat om behovet av en förhöjd ambitionsnivå i utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete. Vidare har vi föreslagit att en särskild stödfunktion inrättas – med organisatorisk anknytning till riksdagens utredningstjänst – för uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Vidare bör internutbildning och kompetenshöjande åtgärder genomföras vid utskottskanslierna och inom utredningstjänsten. Generella utbildningsåtgärder bör också genomföras som riktar sig mot partikanslier och ledamöter.

Referensgruppen anser också att inrättandet av en flexibel personalpool för utskotten i syfte att hantera obalanser i arbetsbelastningen bör övervägas.

De ambitionshöjningar i uppföljnings- och utvärderingsarbetet som referensgruppen uttalat kan komma att ställa krav på ytterligare resurser. Referensgruppen utgår ifrån att Riksdagskommittén väger samman behoven i sitt fortsatta arbete med referensgruppernas rapporter.

Förslag

Mot bakgrund av det anförda i denna rapport föreslår referensgruppen att Riksdagskommittén för riksdagsstyrelsen framlägger nedanstående förslag när det gäller riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering.

Förslag till hemställan

Riksdagskommittén föreslår

1. att riksdagen antar kommitténs förslag till lag om ändring i riksdagsordningen
2. att riksdagen godkänner de av kommittén förordade riktlinjerna för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering.

9. Särskilt yttrande

Ingemar Josefsson (s)

Enligt min uppfattning saknas i utredningen – vilket är en brist – ett bredare perspektiv när det gäller redovisningen av ledamöternas arbetssituation. Allt större krav ställs på den enskilde ledamoten i den egna valkretsen, i partiarbetet, utredningsväsende etc. som konkurrerar med den tid som står till förfogande för arbete i utskotten. Detta innebär att underlaget för att diskutera höjda ambitioner i riksdagens uppföljnings- och utvärderingsarbete är ofullständigt. Avsaknaden av en mera genomgripande diskussion av detta förhållande innebär att utredningens tankegångar om ett mer fördjupat, och därmed tidskrävande, arbetssätt riskerar att bli en skrivbordsprodukt.

Jag vill också understryka vikten av att en förhöjd ambitionsnivå i utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete inte bör leda till att ytterligare resurser avsätts totalt sett. Enligt min mening kan detta prioriteras inom ramen för oförändrade resurser.

När det gäller frågan om den framtida inriktningen på utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete avvisar jag tanken på ett mer utskottsövergripande arbetssätt. Den granskning som Riksdagens revisorer utför är främst av övergripande eller generellt slag. Utskottens arbete med uppföljning- och utvärdering måste enligt min uppfattning vara ämnes- och områdesinriktat och avse de departement och myndigheter som faller inom respektive utskotts ansvarsområde. En förhöjd ambition i den riktning som utredningen talar om kan leda till en konkurrenssituation, och oklara gränser, mellan utskotten och t.ex. Riksdagens revisorer.

Bilaga 1**Förslag till lag om ändring av riksdagsordningen**

Häri genom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹²⁷ att 4 kap. 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. Ärendenas beredning**6 §**

Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden skall fördelas mellan utskott. Därvid skall iakttas att ärenden som hör till ett ämnesområde hänföres till samma utskott. Dock får bestämmas att ett utskott skall finnas för beredning av ärenden om sådan lag som avses i 8 kap. 2 § regeeringsformen, oberoende av ämnesområde.

Riksdagen kan avvika från de grunder som sålunda har fastställs liksom från 5 §, om det i särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållanden.

Utskott skall följa upp riksdagens beslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

¹²⁷ Riksdagsordningen omtryckt 1998:1450

Bilaga 2

Utredningar från riksdagen (URD)

UTREDNINGAR FRÅN RIKSDAGEN 1993/94

1993/94: URD1 FÖRSVARSPÅSKOTTET

Uppföljning av vapenstölder och vapenförvaring i försvaret

Kommentar: Kartläggning och analys. Utförd av utskottets kansli

1993/94: URD2 KULTURUTSKOTTET

Bevakning vid centralmuseerna.

Kommentar: Kartläggning. Utförd av utskottets kansli

1993/94: URD3 FÖRSVARSPÅSKOTTET

Kommunal beredskap – läge och problem

Kommentar: Kartläggning och analys. Utförd av konsult

1993/94: URD4 SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET

Varför ökar antalet förtidspensionärer?

- regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980-1993

Kommentar: Kartläggning och analys. Utförd av forskare vid Sociologiska institutionen, Umeå universitet

1993/94: URD5 KONSTITUTIONSPÅSKOTTET

Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller

Kommentar: Kartläggning och analys. Utförd av konsult

1993/94: URD6 KONSTITUTIONSPÅSKOTTET

Samhällsinformation i riksdagen

Kommentar: Kartläggning. Utförd av berörda enheter inom riksdagen

UTREDNINGAR FRÅN RIKSDAGEN 1994/95

1994/95: URD1 RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen
 Utskottens roll och inflytande vid några utländska
 parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
Kommentar: Kartläggning. Utförd av riksdagens
 utredningstjänst

1994/95: URD2 LAGUTSKOTTET
 Kunskapen om konsumentköplagen hos
 konsumenter och detaljister
Kommentar: Enkätundersökning. Utförd av SCB

UTREDNINGAR FRÅN RIKSDAGEN 1995/96

1995/96: URD1 UTBILDNINGSPÅVERKAN
 Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
Kommentar: Kartläggning och analys. Utförd av
 Riksdagens revisorers kansli

1995/96: URD2 KONSTITUTIONSUTSKOTTET
 Seminarium den 7 mars 1996
 KU:s granskning – juridik och/eller politik
Kommentar: Dokumentation från seminarium i
 utskottets regi

1995/96: URD3 UTBILDNINGSPÅVERKAN
 Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i
 skolan
 Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter
 1993 års reform
Kommentar: Kartläggning. Utförd av utskottets
 kansli

UTREDNINGAR FRÅN RIKSDAGEN 1996/97

1996/97: URD1 NÄRINGSUTSKOTTET
 Energiomställningsprogrammen
Kommentar: Kartläggning och analys. Utförd av
 Riksdagens revisorers kansli

1996/97: URD2 UTBILDNINGSPÅSKOTTET

Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
Kommentar: Kartläggning och analys. Utförd av Riksdagens revisorers kansli

1996/97: URD3 SOCIALFÖRSÄKRINGSPÅSKOTTET

Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
Kommentar: Kartläggning och analys. Utförd av Centrum för socialförsäkringsforskning, Mitthögskolan i Östersund

1996/97: URD4 UTBILDNINGSPÅSKOTTET

Grundläggande högskoleutbildning.
Former för politik och planering
Kommentar: Kartläggning och analys. Utförd av konsult

1996/97: URD5 UTBILDNINGSPÅSKOTTET

Hur går det för forskningen?
Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forskningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
Kommentar: Dokumentation från offentlig utfrågning i utskottets regi

UTREDNINGAR FRÅN RIKSDAGEN 1997/98

1997/98:URD1 SOCIALUTSKOTTET

Assistansersättningen
Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funktionshinder?

Kommentar: Dokumentation från offentlig

utfrågning i utskottets regi

utfråg-

1997/98:URD2 NÄRINGSUTSKOTTET

Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993-1996

Kommentar: Utvärdering utförd av riksdagens

utredningstjänst

utred-

1997/98:URD3 UTBILDNINGSPÅSKOTTET

Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?

Kommentar: Dokumentation från offentlig utfrågning i utskottets regi. Uppföljning av rapporten 1996/97:URD4

1997/98:URD4 NÄRINGSUTSKOTTET

Statens finansiering av teknisk FoU

Kommentar: Uppföljning utförd av riksdagens utredningstjänst

1997/98:URD5 NÄRINGSUTSKOTTET

Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

Kommentar: Uppföljning utförd av riksdagens utredningstjänst

UTREDNINGAR FRÅN RIKSDAGEN 1998/99

1998/99:URD1 BOSTADSUTSKOTTET

Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling

Kommentar: Kartläggning och analys utförd av Riksdagens revisorers kansli.

1998/99:URD2 UTBILDNINGSPÅSKOTTET

Pedagogisk utbildning för högskolans lärare resp.

Undervisning om alkohol, narkotika och tobak

(ANT) i skolan

Kommentar: Uppföljningar utförda av utskottets kansli.

1998/99:URD3 UTRIKESUTSKOTTET

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

Kommentar: Kartläggning och analys utförd av forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

1998/99:URD4 UTRIKESUTSKOTTET

En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet

Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på de nya internationella arenorna - vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?

Kommentar: Kartläggning och analys utförd av forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet

1998/99:URD5 UTRIKESUTSKOTTET

Internationell konflikthantering

Kommentar: Dokumentation från två offentliga utfrågningar (1995 och 1998) och en offentlig paneldebatt 1996.

1998/99:URD6 SOCIALUTSKOTTET

Läkemedel i framtiden

Kommentar: Dokumentation från en offentlig utfrågning.

Bilaga 3**Utskottens beredningsområden***Konstitutionsutskottet*

Konstitutionsutskottet skall granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (12:1 RF).

Det åligger konstitutionsutskottet att när skäl föreligger till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet (12:2 RF).

Konstitutionsutskottet skall, utöver sin uppgift enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen (4:4 RO).

Konstitutionsutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 4 §, bereda ärenden om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen, ärenden om press- eller partistöd, lagstiftning om radio, television och film liksom andra ärenden som angår yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet, övriga ärenden om riksdagen, Riksdagens ombudsman och riksdagens myndigheter utom Riksbanken och Riksdagens revisorer, ärenden om medgivande från riksdagen att väcka talan mot riksdagsledamot eller att ingripa i hans personliga frihet samt ärenden av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 1. Rikets styrelse tillhör konstitutionsutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.1. RO).

Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket (2:12 RF) är tillämpligt i fråga om visst lagförslag (2:12 RF)¹²⁸.

Finansutskottet

Om budgetreglering enligt 3 § icke hinner avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutföres. Riksdagen kan uppdraga åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar (9:4 RF).

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 9 kap. 4 § regeringsformen, bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska

¹²⁸ RF 2 kap. 12 § tredje stycket: "Förslag till lag som avses i första stycket (begrän- ning av fri- och rättigheterna) eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmälles i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

politiken och för budgetregleringen samt ärenden som rör Riksbankens verksamhet. Finansutskottet skall dessutom bereda ärenden om ramar för utgiftsområden och om beräkning av statens inkomster enligt 5 kap. 12 § (4:5, första stycket RO).

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § första stycket, bereda ärenden om penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken, kredit- och fondväsendet, det affärsmässiga försäkringsväsendet samt Riksdagens revisorer. Det skall vidare bereda ärenden av allmän betydelse för den kommunala ekonomin samt ärenden om statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering, om statens egendom och upphandling i allmänhet och förvaltningsekonomiska ärenden i övrigt som icke rör enbart visst ämnesområde. Utskottet skall även bereda budgettekniska ärenden, granska beräkningen av statens inkomster samt sammanställa statsbudgeten.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25. Allmänna bidrag till kommuner, 26. Statsskuld räntor m.m. samt 27. Avgiften till Europeiska gemenskaperna tillhör finansutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.2. RO).

Skatteutskottet

Skatteutskottet skall bereda ärenden om statliga och kommunala skatter (4:5 andra stycket RO).

Skatteutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § andra stycket, bereda ärenden om taxering, uppbörd och folkbokföring.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 3. Skatteförvaltning och uppbörd tillhör skatteutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.3. RO).

Justitieutskottet

Justitieutskottet skall bereda ärenden som rör domstolarna, arrendenämnderna och hyresnämnderna, åklagarväsendet, polisväsendet, utsökningsväsendet, rättsmedicinen och kriminalvården samt ärenden rörande brottbalken, rättegångsbalken och lagar som ersätter eller har nära samband med föreskrifter i dessa balkar.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 4. Rättsväsendet tillhör justitieutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.4. RO).

Lagutskottet

Lagutskottet skall bereda ärenden rörande äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, handels-, jorda- eller utsökningsbalken eller lagar som ersätter eller anknuter till föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning. Det skall vidare bereda ärenden som gäller försäkringsavtalsrätt, bolags- och föreningsrätt med undantag för bostadsrätt, växel- och checkrätt, skadeståndsrätt, immaterialrätt, transporträtt, konkursrätt, konsumenträtt, internationell privaträtt samt lagstiftning i andra ärenden av allmänt privaträttslig beskaffenhet (tilläggsbest. 4.6.5. RO).

Utrikesutskottet

Utrikesutskottet skall bereda ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, Sveriges representation i utlandet och bistånd till annat lands utveckling samt ärenden i övrigt om utrikes handel och internationellt ekonomiskt samarbete, allt i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 5. Utrikesförvaltning och internationell samverkan samt 7. Internationellt bistånd tillhör utrikesutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.6. RO).

Försvarsutskottet

Försvarsutskottet skall bereda ärenden om den militära och – i den mån sådana ärenden inte tillhör något annat utskotts beredning – den civila delen av totalförsvaret samt ärenden om samordningen inom totalförsvaret. Det skall även bereda ärenden om freds räddningstjänst och kustbevakningen.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 6. Totalförsvaret tillhör försvarsutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.7. RO).

Socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet skall bereda ärenden om allmän försäkring, arbetsskadeförsäkring och stöd åt barnfamiljer. Det skall även bereda ärenden om svenskt medborgarskap samt 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 tillhör socialförsäkringsutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.8. RO).

Socialutskottet

Socialutskottet skall bereda ärenden som rör omsorger om barn och ungdom utom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, omsorg om äldre och handikappade, åtgärder mot missbruk och andra socialtjänstfrågor. Det skall även bereda ärenden om alkoholpolitiska åtgärder, hälso- och sjukvård samt sociala ärenden i övrigt.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg tillhör socialutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.9. RO)

Kulturutskottet

Kulturutskottet skall bereda ärenden som rör allmänna kultur- och bildningsändamål, folkbildning, ungdomsverksamhet, internationellt kulturellt samarbete samt idrotts- och friluftsverksamhet. Det skall

även bereda kyrkofrågor och ärenden om radio och television i den mån de icke tillhör konstitutionsutskottets beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid tillhör kulturutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.10. RO).

Utbildningsutskottet

Utbildningsutskottet skall bereda ärenden om högre utbildning och forskning, studiestöd, skolväsendet samt förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 15. Studiestöd och 16. Utbildning och universitetsforskning tillhör utbildningsutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.11. RO).

Trafikutskottet

Trafikutskottet skall bereda ärenden om järnvägar, post, telegraf, telefon, vägar, vägtrafik, sjöfart, luftfart och väderlekstjänst.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 22. Kommunikationer tillhör trafikutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.12. RO).

Miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottet skall bereda ärenden om jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt och fiske. Det skall även bereda ärenden om kärnsäkerhet, naturvård samt ärenden om miljövård i övrigt som icke tillhör annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 20. Allmän miljö- och naturvård samt 23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar tillhör miljö- och jordbruksutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.13. RO).

Näringsutskottet

Näringsutskottet skall bereda ärenden om allmänna riktlinjer för näringspolitiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor samt ärenden om industri och hantverk, handel, energipolitik, regionalpolitik, statlig företagsamhet samt pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 19. Regional utjämning och utveckling, 21. Energi och 24. Näringsliv tillhör näringsutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.14. RO).

Arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet skall bereda ärenden om arbetsmarknadspolitik, arbetsrätt, arbetstid, semester, arbetsmiljö, statlig personalpolitik samt jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 13. Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och 14. Arbetsmarknad och arbetsliv tillhör arbetsmarknadsutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.15. RO).

Bostadsutskottet

Bostadsutskottet skall bereda ärenden om bostadspolitiken, hyra, bostadsrätt, tomträtt, vattenrätt, bebyggelseplanläggning, byggnadsväsendet, fysisk planering, expropriation, fastighetsbildning och lantmäteriväsendet. Det skall även bereda ärenden om länsförvaltningen och rikets administrativa indelning samt sådana kommunfrågor som icke tillhör något annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande tillhör bostadsutskottets beredning (tilläggsbest. 4.6.16. RO).

BILAGA 6

Riksdagens arbete med EU-frågor

Slutrapport från Riksdagskommitténs referensgrupp
för riksdagens arbete med EU-frågor

Till Riksdagskommittén

Talmanskonferensen beslutade den 2 december 1998 att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning med uppdrag att se över och utvärdera vissa frågor som rör riksdagens arbetsformer. Kommittén utsåg en referensgrupp rörande riksdagens hantering av EU-frågor i september 1999.

Till ordförande för referensgruppen utsågs Sören Lekberg (s). Till ledamöter utsågs Göran Lennmarker (m), Eva Zetterberg (v), Dan Ericsson (kd), Eskil Erlandsson (c), Karl-Göran Biörsmark (fp) samt Gudrun Lindvall (mp). Yvonne Ruwaida (mp) ersatte Gudrun Lindvall fr.o.m. den 24 januari 2000.

Referensgruppen har biträtt av en expertgrupp med riksdagsdirektör Anders Forsberg som ordförande. Ledamöter i expertgruppen har varit föredragande Thomas Belius (utrikesutskottet), webbinformatör Ann Engfeldt (EU-upplysningen), kanslichef Lars Haglind (lagutskottet), bitr. kammarsekreterare Lisbet Hansing Engström, föredragande Madeleine Holst (miljö- och jordbruksutskottet), kanslichef Thomas Hörberg (utrikesutskottet), kanslichef Ingrid Larén Marklund (EU-nämnden) samt kanslichef Mats Åberg (Riksdagens internationella kansli). Informationschef Marianne Carlbom, (riksdagens informationsenhet, tjänstledig fr.o.m. 2000-05-01), samt redaktör Barbro Björkhem, riksdagens informationsenhet, har ingått i expertgruppen i den del som rör EU-information till allmänheten. Referensgruppens och expertgruppens sekreterare har varit föredragande Hans Hegeland.

Referensgruppen har inhämtat information från statssekreteraren för internationella frågor och EU-frågor i Statsrådsberedningen ambassadör Lars Danielsson och departementsrådet Mårten Grunditz, chef för Utrikesdepartementets enhet för Europeiska unionen. Vidare har förra EU-kommissionären Anita Gradin informerat referensgruppen. Samtliga riksdagsledamöter har fått möjlighet att i en enkät inkomma med synpunkter på riksdagens arbete med EU-frågor. Arbetet i Riksdagskommitténs referensgrupp för uppföljning och utvärdering har redovisats för oss av ordföranden Fredrik Reinfeldt (m) och sekreteraren Jörgen Wedin.

Under arbetets gång har åtskilligt material producerats. Under våren 1999 kartlades bl.a. flödet av EU-dokument i riksdagen i fyra tjänstemannarapporter. Referensgruppen har också behandlat en mängd andra promemorior med mer detaljerade beskrivningar av arbetet med EU-frågor i riksdagen och i andra länders parlament. Huvuddelen av dessa promemorior trycks i en särskild volym. I avsnitt 11 i denna rapport förtecknas de tryckta promemoriorna.

Referensgruppen får härmed överlämna sin slutrapport. 6 avvikande meningar och 2 särskilda yttranden har avgivits och återfinns sist i rapporten.

Stockholm den 8 juni 2000

Sören Lekberg

Göran Lenmarker

Eva Zetterberg

Dan Ericsson

Eskil Erlandsson

Karl-Göran Biörsmark

Yvonne Ruwaida

1. Inledning

1.1 Sammanfattning

Övergripande

- Riksdagen skall ha en stark ställning i behandlingen av EU-frågor.
- Regeringens informations- och samrådsskyldighet skall regleras i regeringsformen.
- EU:s beslutsprocess innebär att en fråga kan behandlas i flera år. Detta skapar möjligheter för riksdagen att långsiktigt planera arbetet med EU-frågorna.
- Utskotten skall ha en stark roll och följa viktiga frågor under kommissionens beredningsarbete och under den fortsatta beslutsprocessen i EU.
- Samråd inför ministerrådets möten skall även fortsättningsvis ske i EU-nämnden.
- Kammarens centrala roll för insyn, öppenhet och allmän debatt i EU-frågor skall utvecklas. Regeringen bör regelbundet lämna information om viktiga EU-frågor i kammaren.
- Regeringens skyldighet att redovisa sitt agerande i EU för riksdagen skall regleras i riksdagsordningen.

Utskotten

- EU-frågorna bör ingå som en integrerad del av utskottens ärendehantering och tas upp i betänkanden som behandlar näraliggande frågor. När utskotten planerar sin verksamhet bör frågors hantering på EU-nivå således beaktas så att dessa frågor kan behandlas i betänkandena. Utskotten kan också ta ett utskottsinitiativ och föreslå kammaren att göra ett tillkännagivande.
- Utskott kan avge yttrande till EU-nämnden. Detta kan ofta vara en lämplig form för frågor som utskotten bedömer vara viktiga men där man inte vill ta ett utskottsinitiativ och få ett formellt riksdagsbeslut.
- Faktapromemoriorna bör finnas lättillgängliga i en databas i riksdagen. Promemoriorna bör anmälas i kammaren med uppgift om ansvarigt utskott. Promemoriorna bör inte längre delas till samtliga ledamöter utan endast till berört utskott.

EU-nämnden

- Arbetet i EU-nämnden har funnit sina former och fungerar i huvudsak väl. Alla frågor som behandlas i EU:s ministerråd passerar EU-nämnden. Nämnden bör således fortsätta att verka enligt den praxis som utvecklats.
- De partier som bara har en ordinarie ledamot i EU-nämnden bör ha rätt till ytterligare en extra suppleant.

Kammaren

- Information från regeringen om EU-frågor bör planeras in mer långsiktigt och systematiskt i kammarens arbete. När ett nytt ordförandeland presenterar sitt arbetsprogram skall det alltid övervägas om regeringen skall informera kammaren muntligt om sin syn på programmet.
- Det är värdefullt att regeringen redovisar sin syn på utvecklingen inom EU i skrivelser och propositioner. Riksdagens ledamöter och partier bereds därmed tillfälle att presentera sina åsikter i följdmotioner och frågorna blir föremål för beredning i utskott och för debatt och beslut i kammaren.
- En särskild årlig EU-debatt på hösten efter allmänna motionstidens utgång bör anordnas.

Uppföljning av EG-rätten

- Regeringen bör i den årliga EU-skrivelsen redovisa vilka eventuella åtgärder domar från EG-domstolen som rör Sverige har föranlett.
- Regeringen bör i den årliga EU-skrivelsen redovisa de direktiv som Sverige inte genomfört trots att tidsfristen för genomförandet löpt ut liksom de åtgärder som regeringen avser att vidta för att avhjälpa bristerna i genomförandet.

Europaparlamentarikerna

- Europaparlamentet och riksdagen är två skilda parlament. Det är värdefullt med goda kontakter mellan de svenska Europaparlamentarikerna och riksdagens ledamöter men deras olika mandat skall inte sammanblandas.
- Kontakter bör även fortsättningsvis gå genom partierna, men det finns anledning att utveckla kontakterna mellan Europaparlamentarikerna och andra delar av riksdagen. Till exempel bör utskotten och EU-nämnden överväga att bjuda in Europaparlamentariker till utfrågningar, öppna eller slutna.
- Möjligheten att i riksdagen ordna ett öppet seminarium där Europaparlamentarikerna deltar skall utnyttjas.

Kunskaps- och informationsinhämtning

- Inom riksdagen erbjuds en mängd tjänster som kan vara ett stöd i EU-arbetet, t.ex. av EU-upplysningen, biblioteket och utredningstjänsten. Dessa tjänster bör göras mer kända för att kunna utnyttjas bättre.
- De samlade förslagen i rapporten innebär en ambitionshöjning i riksdagens arbete med EU-frågor. Om detta skall kunna förverkligas måste resurser avsättas.

EU-information till allmänheten

- Frågan om allmänhetens tillgång till EU-information efter det svenska ordförandeskapet bör utredas gemensamt av riksdag och regering.

1.2 Bakgrund

Frågan om riksdagens hantering av frågor i Europeiska unionen har behandlats vid flera tillfällen i riksdagen. I samband med Sveriges anslutning till Europeiska unionen togs frågan upp dels i propositionen om Sveriges medlemskap, dels i ett förslag från talmanskonferensen om inrättande av en EU-nämnd i riksdagen för samråd med regeringen.

I propositionen framhölls att riksdagen som folkets främsta företrädare bör få insyn i och ges inflytande över den process i Europeiska unionen som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. I propositionen föreslogs därför en skyldighet för regeringen att ge allmän och återkommande information vid öppna riksdagssammanträden. Vidare föreslogs en skyldighet för regeringen att informera och samråda med ett organ i riksdagen i frågor som skulle behandlas i Europeiska unionens råd. I propositionen uteslöts dock inte andra informella former för samråd, t.ex. överläggningar med partiledarna eller andra kontakter med företrädare för riksdagens partier under olika ärendens beredning (prop. 1994/95:19).

Talmanskonferensen föreslog att det slutliga ansvaret för samrådet med regeringen borde ligga på en särskild nämnd, EU-nämnden, men betonade samtidigt att även utskotten måste medverka i samrådsförfarandet med regeringen. Utskotten måste ges förutsättningar att spela en aktiv roll genom en ordning som gjorde det möjligt för dem att hålla sig informerade om aktuella EU-frågor, bevaka beslutsprocessen inom EU och framföra sina synpunkter vid kontakter med företrädare för regeringen (förs. 1994/95:TK1).

Konstitutionsutskottet ansåg vid sin behandling av förslagen att det var en fördel att det i riksdagen finns ett organ med en helhetsbild av alla de samarbetsområden som ingår i EU och med samlade erfarenheter av hur samarbetet fungerar. Utskottet framhöll dock också att utskottens viktiga roll i vårt parlamentariska system innebär att dessa normalt sett borde ha befattning med EU-processerna fram till dess att de som formliga ärenden skall behandlas i ministerrådet (bet. 1994/95:KU22).

Konstitutionsutskottet tog på eget initiativ åter upp frågan under 1996. Utskottens viktiga ställning underströks på nytt och en ny bestämmelse infördes i riksdagsordningen som ålägger utskotten att följa arbetet inom Europeiska unionen. Samtidigt skärptes kraven på regeringens information till riksdagen (bet. 1996/97:KU2).

Talmanskonferensens arbetsgrupp för vissa riksdagsfrågor gjorde under riksmötet 1997/98 en uppföljning av utskottens hantering av EU-frågor. Uppföljningen redovisades i ett förslag från talmanskonferensen. I förslaget betonades återigen vikten av att utskotten ägnar ökad uppmärksamhet åt EU-frågorna. Talmanskonferensen rekommenderade också utskotten att informera om sina aktiviteter i sina årliga redogörelser för utskottsarbetet. Talmanskonferensen noterade med tillfredsställelse att det pågår en utveckling av arbetsformerna i utskotten för hantering av EU-frågor men konstaterade samtidigt att utskotten generellt sett ännu inte kunde anses uppfylla den aktiva roll i EU-processen som förutsattes redan i samband med Sveriges inträde i union-

en. Talmanskonferensen ansåg dock att det var för tidigt att bedöma erfarenheterna av de förändringar som trädde i kraft den 1 januari 1997. En fortsatt uppföljning av utskottens arbete med EU-frågor borde därför göras av talmanskonferensen om ett år (förs. 1997/98:TK1).

Konstitutionsutskottet framhöll vid sin behandling av talmanskonferensens förslag och motioner i frågan att det ligger i sakens natur att frågan om hur ärenden med anknytning till Europeiska unionen skall behandlas i riksdagen är ständigt aktuell. Detta har sin grund framför allt i att EU som organisation fortlöpande förändras och att rutinerna för hanteringen av EU-ärenden därför behöver anpassas till dessa förändringar både inom Regeringskansliet och riksdagen och i fråga om samspelet mellan regering och riksdag. Utskottet instämde i princip i synpunkten att en uppföljning borde göras under nästa riksmöte och pekade bl.a. på förslag i olika motioner med krav på utredningar, förslag till institutionella förändringar och förslag till ändrade procedurer. Härutöver fanns det enligt utskottet en rad övriga frågor som borde uppmärksammas. Det rörde bl.a. möjligheten för EU-nämnden och utskotten att avge yttranden till varandra, utskottens faktiska möjligheter att delta i processen, arbetsformerna i kammaren och EU-parlamentarikernas möjlighet att delta i riksdagens verksamhet (bet. 1997/98:KU27).

1.3 Direktiven

I december 1998 antog talmanskonferensen direktiv för Riksdagskommittén. En del av Riksdagskommitténs uppdrag rör riksdagens hantering av EU-frågorna. Enligt direktiven ingår det i Riksdagskommitténs uppdrag att utreda behovet av förändringar i riksdagens organisation och arbetssätt i syfte att stärka riksdagens ställning på området. En utgångspunkt för kommittén skall vara att EU-arbetet så långt möjligt skall vara en integrerad del i riksdagens sedvanliga arbete. En målsättning för arbetet skall vara att tillse att det råder största möjliga öppenhet i riksdagens hantering och att öka möjligheterna för riksdagen och utskotten att följa, ta initiativ och utöva inflytande i utrednings- och lagstiftningsarbetet inom EU från ett tidigt skede till dess att formella beslut fattas.

I uppdraget ingår att följa upp utskottens hantering av EU-frågorna och att utveckla och förbättra stödet till utskotten. Kommittén bör också belysa uppgiftsfördelningen och samarbetet mellan EU-nämnden och utskotten. Kommittén skall också belysa konsekvenserna för riksdagen av att EU-samarbetet sker i olika former och att beslutsprocessen ändrats genom Amsterdamfördraget. Två frågor som särskilt bör belysas är formerna för riksdagens uppföljning och kontroll dels av regeringens agerande i Europeiska unionens råd, dels av genomförandet av EG-direktiv.

Kommittén skall vidare utreda behovet av och kostnaderna för en ökad närvaro och en mer kontinuerlig bevakning på plats från riksdagens sida av verksamheten i EU:s institutioner. Kommittén skall även bedöma behovet av

och kostnaderna för en ökad kontakt med andra nationella parlament och Europaparlamentet.

1.4 Disposition av rapporten

I avsnitt 2 diskuteras riksdagens övergripande roll i EU-frågor och vi föreslår att regeringens informations- och samrådsskyldighet skall regleras i regeringsformen. I avsnitt 3 beskrivs EU:s beslutsprocess och vad den innebär för hur riksdagen bör bedriva sitt arbete. I de tre därpå följande avsnitten behandlas utskotten, EU-nämnden respektive kammaren. Därefter, i avsnitt 7, behandlas frågan om uppföljning av regeringens agerande i EU. I samma avsnitt diskuteras EG-domstolen och revisionsrätten. I avsnitt 8 behandlas frågan om kontakter med Europaparlamentarikerna. I avsnitt 9 tas frågan om stödfunktioner för kunskaps- och informationsinhämtning upp. Frågan om EU-information till allmänheten behandlas i avsnitt 10. I avsnitt 11 återfinns bland annat förslagen till författningsändringar.

Våra viktigaste förslag och iakttagelser finns i samlade i rutor i början av varje avsnitt. Övervägandena görs sist i varje avsnitt.

2. Riksdagens roll i EU-frågor

- Riksdagen skall ha en stark ställning i behandlingen av i EU-frågor.
- Regeringens informations- och samrådsskyldighet skall regleras i regeringsformen.

2.1 Inledning

Riksdagen har en central roll i det svenska statskicket. 1 kap. 4 § regeringsformen anger att "Riksdagen är folkets främsta företrädare" och regeringsformen inleds med uttalandet "All offentlig makt i Sverige utgår från folket"(1 kap. 1 § första stycket). Det är en självklar utgångspunkt att riksdagen skall ha en stark ställning i det politiska systemet också när Sverige är medlem i Europeiska unionen. Som anfördes i propositionen om Sveriges medlemskap i EU måste den grundläggande principen om folkstyret värnas även vid ett svenskt medlemskap i EU. Det gäller att genom riksdagen behålla en förankring hos folket även på de områden där Sverige utövar beslutanderätten gemensamt med andra medlemsländer i ministerrådet (prop. 1994/95:19 s. 532).

EU-frågornas karaktär och samarbetets omfattning innebär att riksdagen måste ha en aktiv roll och utöva stort inflytande i den nationella behandlingen av EU-frågor för att fullgöra sin uppgift som folkets främsta företrädare. Härtill kommer att regeringen är ansvarig inför riksdagen också när det gäller hanteringen av EU-frågor. Riksdagen kan utöva inflytande genom att påverka regeringens agerande i EU i viktiga frågor. Med "viktiga" frågor avses både sådana frågor som skulle ha avgjorts av riksdagen om Sverige inte hade varit medlem i EU och frågor som av andra skäl är politiskt intressanta. En annan utgångspunkt är att riksdagen inte bara skall reagera på frågor som är under beredning i EU utan också gentemot regeringen kunna ta initiativ i EU-frågor.

Den svenska utgångspunkten i de förhandlingar som ledde fram till Amsterdamfördraget var att det i princip är genom sina regeringar som de nationella parlamenten skall utöva inflytande inom EU. De nationella parlamentens roll är viktig för den demokratiska förankringen. I samband med Amsterdamfördraget upprättades ett protokoll om de nationella parlamentens roll i EU. I protokollets ingress erinras om att de enskilda nationella parlamentens granskning av sin egen regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis. I protokollets ingress uppmuntras dock till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet. Parlamentens möjligheter att uttrycka sin uppfattning i frågor som kan vara av särskilt intresse för dem bör öka, enligt ingressen.

Riksdagen har att bereda ett antal frågor som rör EU som formella riksdagsärenden. En förutsättning för Sveriges medlemskap i EU var att riksdagen godkände anslutningsfördraget. Efter regeringskonferenser som leder fram till fördragsändringar har riksdagen att pröva frågan om godkännande av ändringarna. Detta gäller även fördragsändringar som sker med anledning av att nya medlemsstater antas. I några artiklar i EG-fördraget anges att medlemsstaterna skall anta vissa bestämmelser i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser vilket kan innebära att riksdagen blir involverad. Vidare har riksdagen att genomföra de EG-direktiv där lagstiftning krävs. Lagstiftning kan också krävas för kompletterande bestämmelser till EG-förordningar. Inom andra och tredje pelaren, där riksdagen inte har överlåtit någon beslutanderätt, kan det ankomma på riksdagen att bereda frågor om godkännande av t.ex. konventioner. När det gäller de skeden då frågorna främst hanteras på EU-nivå, dvs. innan t.ex. en rättsakt har antagits, har regeringen enligt riksdagsordningen en informationsskyldighet gentemot riksdagen. Regeringen skall också rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i ministerrådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer. Beslutsprocessen i EU, inklusive frågor i andra och tredje pelaren, beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.

2.2 Författningsmässig reglering av förhållandet mellan riksdag och regering i EU-frågor

Allmänt om vad som bör regleras i grundlag

Grundlagberedningen uttalade (SOU 1972:15 s. 75) att ”grundlagarna ger bestämmelser och anvisar former för samhällsorganens verksamhet. De reglerar hur besluten i samhällsfrågor skall tillkomma och hur de skall förverkligas”. Vidare uttalade Grundlagberedningen följande: ”I första hand måste emellertid grundlagarna fastslå att den politiska makten skall ligga förankrad hos medborgarna och på grundval härav anvisa former för den samhälleliga verksamheten för de beslutande organens tillkomst, sammansättning och arbete, för fattande och verkställande av beslut i grundläggande frågor.”

I specialmotiveringen återkom Grundlagberedningen till frågan och anförde sammanfattningsvis: ”Huvuduppgifterna för en regeringsform är alltså att ge grunderna för det representativa och parlamentariska systemet och för fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen och övriga förvaltningsmyndigheter, som domstolarna och kommunerna. Härutöver bör bara ett fåtal förhållanden regleras i den nya regeringsformen. Dit hör sådana regler om medborgerliga fri- och rättigheter som har berörts i den allmänna motiveringen, vidare vissa särskilt viktiga procedurregler för riksdagen och regeringen ...”.

Justitieministern delade Grundlagberedningens uppfattning (prop. 1973:90 s. 155). Utgångspunkten borde ”vara att de bestämmelser som skall tillerkännas den särskilda dignitet och det särskilda skydd som förankring i grundlag

medför endast bör dra upp ramarna för den politiska aktiviteten och samhälls-verksamheten”.

Justitieministern poängterade bl.a. att folksuveränitetens princip såsom den vuxit fram i konstitutionell praxis konsekvent kommer till uttryck i författningen. Till grundlagsområdet fick sålunda föras bl.a. regler om hur de högsta statsorganen skall bildas och i vilken ordning de skall verka. Konstitutionsutskottet underströk och upprepade med gillande vad justitieministern anfört beträffande innehållet i den nya regeringsformen (KU 1973:26 s. 17 f.).

I Holmbergs och Stjernquists kommentar till grundlagarna kommenteras förarbetena på så sätt att det främst är spelreglerna för politiken som skulle ha sin plats i regeringsformen. Det är beslutslegitimiteten man vill slå vakt om. Den övervägande delen av regeringsformen avser de egentliga spelreglerna, dvs. bestämmelserna om statsorganen, deras tillkomst och beslutsförfarande samt statsfunktionernas fördelning dem emellan.¹⁴⁴

Strömberg framhåller att det får ses som en självklarhet att regeringsformen skall innehålla de grundläggande reglerna om statsskicket. Hur mycket av dessa ämnesområden som skall regleras i grundlag är en öppen fråga. Enligt Strömberg finns det inga hinder mot att utvidga grundlagsregleringen till att omfatta frågor som förut reglerats genom författning av lägre rang.¹⁴⁵

Det kan i detta sammanhang erinras om att frågor om utrikesnämnden är reglerade i regeringsformen. Närmare bestämmelser om utrikesnämndens sammansättning meddelas i riksdagsordningen. I olika bestämmelser i regeringsformen finns hänvisningar till riksdagsordningen, bl.a. i frågor om riksdagsarbetet (se t.ex. 4 kap. regeringsformen).

Tidigare överväganden om regleringen av EU-frågor

Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14 s. 243) ansåg att regeringens informations- och samrådsskyldighet i EG-frågor är så viktig att utredningen förutsatte att den skulle komma till uttryck i riksdagsordningen. Utredningen anförde att sedan ytterligare erfarenheter vunnits av EG-samarbetet kunde det övervägas om informations- och samrådsplikten borde framgå av regeringsformen.

EG-lagsutredningen (SOU 1994:10 s. 89) diskuterade huruvida regeringens samråd med riksdagen i EG-frågor borde författningsregleras eller ej. Utredningen ansåg i och för sig att en författningsreglering strängt taget inte vore alldeles nödvändig, eftersom redan parlamentarismens principer och befintliga kontrollformer garanterar riksdagens inflytande. Utredningen stannade emellertid utan tvekan för att regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen skulle slås fast i en särskild bestämmelse. Det skulle enligt utredningen främja ett gott och förutsebart samarbete mellan regering och riksdag enligt fasta rutiner och dessutom garantera riksdagens minoritet insyn i och ett visst inflytande över sådana frågor där beslutsbefogenheterna har över-

¹⁴⁴ Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils (1980) *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: Norstedts.

¹⁴⁵ Strömberg, Håkan (1999) *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. Lund: Juristförlaget.

lämnats till gemenskapernas organ. Utredningen ansåg samtidigt att författningsregleringen borde göras sådan att en levande utveckling i praxis blir möjlig. Utredningen föreslog en bestämmelse i anslutningslagen om samverkan mellan regeringen och riksdagen i EU-frågor.

I regeringens proposition om Sveriges medlemskap i EU (prop. 1994/95:19 s. 534) i augusti 1994 föreslogs att regeringens skyldigheter att samråda och informera skulle tas in i en särskild bestämmelse i anslutningslagen. Några remissinstanser som yttrat sig över EG-lagsutredningens förslag, nämligen Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Justitiekanslern och Försäkringsöverdomstolen ansåg emellertid att regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen borde regleras i grundlag eller ifrågsatte om inte så borde ske. Regeringen delade EG-lagsutredningens bedömning och föreslog således att regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen skulle författningsregleras. Regeringen ville samtidigt framhålla att en författningsreglering inte uteslöt att samråd kunde ske även informellt på annat sätt t.ex. genom överläggningar med partiledarna eller andra kontakter med företrädare för riksdagens partier under olika ärendens beredning. Regeringen ansåg också att författningsregleringen borde kunna ske i anslutningslagen. I likhet med utredningen ansåg regeringen att regleringen skulle omfatta dels ett formellt samrådsförfarande inriktat på beslutsfattandet i Europeiska unionens råd, dels en allmän informationsskyldighet.

I juni 1994 antog riksdagen (förs. 1993/94:TK3, bet. 1993/94:KU18) ett förslag från riksdagsutredningen om utveckling av riksdagens arbetsformer med bl.a. principförslag om inrättande av en nämnd för Europeiska unionen, nämndens uppgift samt storlek och sammansättning. Riksdagsutredningen (förs. 1993/94:TK3 s. 31) ansåg att frågan om en reglering av nämnden i regeringsformen borde övervägas i framtiden.

Talmanskonferensen föreslog i november 1994 (förs. 1994/95:TK1) att riksdagen skulle anta av talmanskonferensens arbetsgrupp framlagda förslag om de närmare formerna för EU-nämndens arbete. Arbetsgruppen lade fram förslag om ändringar i 8 kap. riksdagsordningen om inrättande av en EU-nämnd m.m. Talmanskonferensen föreslog att vissa bestämmelser om EU-nämnden skulle placeras i riksdagsordningen samt att det där skulle finnas en hänvisning till anslutningslagen.

I konstitutionsutskottets betänkande Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till EU (bet. 1994/95:KU22 s. 13 f.) togs frågan om samverkansbestämmelserns placering upp med anledning av två motioner i vilka förordats att den föreslagna samrådsbestämmelsen skulle tas in i riksdagsordningen [mot. 1994/95:K4 av Kurt Ove Johansson m.fl. (s) och mot. 1994/95:K8 av Birgit Friggebo m.fl. (fp)]. I den socialdemokratiska motionen anfördes att samverkansbestämmelsen rör en fråga av mycket stor betydelse för folkstyrets framtida villkor och former på de områden samarbetet med EU avser. Detta förhållande borde enligt motionärerna komma till uttryck i regleringen genom att den centrala bestämmelsen om EU-nämnden och om regeringens skyldigheter gentemot nämnden tas in i 10

kap. regeringsformen på samma sätt som gäller för utrikesnämnden. Att ändra regeringsformen vid det tillfället var emellertid inte möjligt.

Utskottet uttalade att bestämmelserna om samverkan mellan regering och riksdag i EU-frågor är av mycket stor betydelse för möjligheterna för riksdagen att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser. De kommer därför enligt utskottet att gälla grunderna för folkstyret. Detta talade enligt utskottet i sig för att bestämmelserna borde tas in i en författning av högre dignitet. Bestämmelserna måste kompletteras med bestämmelser om riksdagens arbetsformer som hör hemma i riksdags-ordningen. Att hänvisa från riksdagsordningen till reglering i lag av lägre valör är enligt utskottet olämpligt. Enligt utskottets uppfattning talade dessa omständigheter starkt för att regleringen av samverkan helt placeras i riksdagsordningen. Mot detta kunde invändas att samverkans-bestämmelserna riktar sig till regeringen och anger regeringens skyldigheter. Dessa skyldigheter gäller dock gentemot riksdagen och i riksdagsordningen finns redan bestämmelser som ålägger regeringen skyldigheter gentemot riksdagen. Utskottet fann därmed att samverkansbestämmelserna i sin helhet borde placeras i riksdagsordningen och tillstyrkte motionerna.

Konstitutionsutskottet tog i betänkandet EU-frågornas behandling i riksdagen (bet. 1996/97:KU2) upp frågan om en närmare reglering i riksdagsordningen av arbetet med EU-frågor. Utskottet erinrade därvid om sitt tidigare konstaterande att bestämmelserna om samverkan mellan riksdag och regering i EU-frågor är av mycket stor betydelse för möjligheterna för riksdagen att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser. De kommer därmed att gälla grunderna för folkstyrelsen. Detta talade i sig, enligt utskottet, för att bestämmelserna bör tas in i en författning av högre dignitet. Utskottet vidhöll denna bedömning. Vikten av att riksdagens ställning inte undergrävs som en följd av överlåtandet av beslutanderätt till EU kunde enligt utskottets mening motivera att regeringens skyldigheter att informera och samråda med riksdagen grundlagsfästes. Utskottet anförde att man nu inte var berett att föreslå en sådan ändring. Utskottet framhöll också att det bör finnas flexibilitet i riksdagens arbete med EU-frågor. Utskottet konstaterade dock att de bestämmelser som rör EU-frågornas behandling i riksdagen är spridda på olika ställen i riksdagsordningen. Som en följd av den ökade reglering utskottet föreslog i betänkandet skulle den bristande överskådligheten komma att öka. Utskottet ansåg att regleringen i riksdagsordningen i huvudsak skall finnas i ett kapitel. Utskottet föreslog således att de bestämmelser som gäller riksdagens befattning med EU-frågorna skulle samlas i ett nytt kapitel i riksdagsordningen med rubriken *Behandlingen av frågor i Europeiska unionen* (10 kap.). Kammarken följde utskottet.

Det kan nämnas att parlamentets rätt att få upplysningar om och delta i beredningen av EU-ärenden är reglerad på grundlagsnivå i Belgien, Finland, Frankrike, Portugal, Tyskland och Österrike.

Riksdagens roll i utrikespolitiken enligt regeringsformen

Det är regeringen som företräder Sverige gentemot andra länder och mellanfolkliga organisationer. Att regeringen har denna kompetens följer av att, som det uttrycks i 1 kap. 6 § RF, "regeringen styr riket". En överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås således av regeringen (10 kap. 1 § RF). I samband med 1974 års författningsreform framhölls emellertid att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverar att riksdagen försäkras sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver.

Om en bindande överenskommelse förutsätter lagstiftning eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta får inte regeringen ingå överenskommelsen utan att riksdagen har godkänt den. Regeringen får inte heller i annat fall ingå för riket bindande överenskommelse utan att riksdagen godkänt den, om överenskommelsen är av större vikt. Om rikets intresse kräver det kan regeringen dock underlåta att inhämta riksdagens godkännande. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås (10 kap. 2 § RF). Regeringen skall fortlöpande hålla utrikesnämnden informerad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med utrikesnämnden, om det kan ske (10 kap. 6 § RF).

2.3 Överväganden

Riksdagen skall, som redan framhållits, ha en stark ställning i behandlingen av EU-frågor. EU-samarbetet rör i stor utsträckning traditionellt nationella frågor även om arbetet i EU:s ministerråd formellt sett kan sägas vara utrikespolitik där regeringen företräder Sverige. De EU-frågor som leder fram till bindande normgivning är således varken rent utrikespolitiska eller rent inrikespolitiska.

Erfarenheterna under den tid som Sverige har varit medlem i EU visar att EU-frågor behandlas på många sätt i riksdagens arbete. EU-frågorna har således i flera avseenden kommit att bli en integrerad del av riksdagens arbete och det finns ett utbrett intresse i riksdagen för att finna bra former för hanteringen av dessa. Riksdagskommitténs uppdrag är i sig ett av flera tecken på detta intresse. Vi har kunnat konstatera att frågorna om riksdagens hantering av EU-frågorna engagerar och att det finns en strävan på många håll i riksdagen att finna bättre former för arbetet.

Som påpekats i tidigare förarbeten är bestämmelserna om samverkan mellan riksdag och regering av mycket stor betydelse för möjligheterna för riksdagen att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser. I grundlag regleras bl.a. statsfunktionernas fördelning mellan statsorganen. Det är regeringen som företräder Sverige i internationella sammanhang men, som anfördes i samband med 1974 års författningsreform, riksdagen skall ha

ett starkt inflytande över utrikespolitiken. Grundlagen har, anføres i en grundlagskommentar, i dessa hänseenden i en parlamentariskt styrd stat som Sverige givetvis till uppgift främst att garantera folkrepresentationen ett inflytande på viktigare utrikespolitiska avgöranden (Holmberg och Stjernquist 1980 s. 341 f.). De EU-frågor som leder fram till bindande normgivning är inte rent utrikespolitiska utan rör ofta inrikespolitiska förhållanden, vilket motiverar ett ännu starkare inflytande för riksdagen över dem än över den traditionella utrikespolitiken. En reglering av riksdagens roll i EU-frågor i regeringsformen är ett sätt att markera den starka ställning som riksdagen bör ha i dessa frågor. Vi anser att en sådan reglering skall ske.

En ny bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldigheter mot riksdagen i EU-frågor bör inte förändra det sätt på vilket Sveriges förhållande till EU har reglerats. Bestämmelsen bör också vara övergripande och inte reglera vilket riksdagsorgan som regeringen bör samråda med. Närmare bestämmelser om hanteringen i riksdagen bör, som för närvarande, meddelas i riksdagsordningen.

Det svenska medlemskapet i EU är i sig inte reglerat i regeringsformen utan i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen genom vilken riksdagen har överlåtit beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna. Möjligheten för riksdagen att överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna regleras i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.¹⁴⁶ Den nya bestämmelsen bör anknyta till denna möjlighet att överlåta beslutanderätt som i sig gör det möjligt för Sverige att vara medlem i EU.

Mot denna bakgrund föreslås att regleringen ges följande lydelse:

Regeringen skall, om riksdagen har fattat beslut som avses i 10 kap. 5 § första stycket, fortlöpande informera och samråda med riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om behandlingen i riksdagen av frågor i Europeiska unionen meddelas i riksdagsordningen.

Bestämmelsen syftar inte till att ändra den praxis som har utvecklats i förhållandet mellan riksdag och regering i EU-frågor. Placeringen i regeringsformen är ett sätt att markera frågans vikt och innebär inte i sig någon ändring av gällande regler. En skillnad mot portalparagrafen i riksdagsordningens 10 kap. är dock att samrådsskyldigheten anges i den föreslagna paragrafen. I avsnittet om EU-nämnden återkommer vi till samrådet mellan riksdag och regering. För att inte samma förhållande skall regleras i både regeringsformen och riksdagsordningen bör som en konsekvens av den föreslagna förändringen motsvarande bestämmelse om informationsskyldigheten i 10 kap. 1 § riksdagsordningen utgå. Lydelsen i 10 kap. 1 § riksdagsordningen bör således ändras så att de ord som här är överstrukna utgår.

Regeringen skall ~~fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen~~

¹⁴⁶ Utöver i 10 kap. 5 § nämns EU/EG endast i regeringsformen 8 kap. 4 § som anger att i lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom Europeiska unionen.

~~samt~~ varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Vi återkommer senare i rapporten med ytterligare överväganden om ändringar av riksdagsordningen.

När det gäller placeringen av den föreslagna regleringen vill vi anföra följande. Eftersom det bör hänvisas till möjligheten att överlåta beslutanderätt till EG enligt 10 kap. 5 § första stycket ligger det närmast till hands att placera den nya bestämmelsen i samma kapitel. Mot placeringen i 10 kap. regeringsformen talar att man därmed kan synas framhålla det utrikespolitiska elementet i EU-samarbetet, vilket kan strida mot synsättet att EU-frågor inte är utrikespolitik. Ett alternativ är att placera bestämmelsen i 4 kap. som behandlar riksdagsarbetet. 4 kap. 3 § om motionsrätten och utskotten skulle kunna kompletteras med EU-frågorna. Karaktären på dessa bestämmelser, som kan sägas ta sikte på den interna organiseringen av riksdagen, är dock annorlunda än den nu föreslagna som ställer krav på regeringen. Vill man understryka att det är regeringen som har skyldigheter är en placering i 7 kap. om regeringsarbetet en möjlighet. Inte heller bestämmelserna i 7 kap. avser dock det slags reglering som här föreslås. Således bör den föreslagna bestämmelsen placeras i 10 kap. regeringsformen.

I 10 kap. kan alternativa placeringar diskuteras. En möjlighet är införa en ny paragraf omedelbart efter 10 kap. 5 §. En annan möjlighet är att dela upp 10 kap. 5 § och i *en* paragraf samla de bestämmelser som avser EG/EU. En sådan paragraf skulle bestå av dels nuvarande första stycket, dels den här föreslagna regleringen i ett nytt andra stycke. I 10 kap. 6 § skulle resterande tre stycken av nuvarande 10 kap. 5 § samlas. Paragraferna därefter skulle således förskjutas med ett paragrafnummer. En tredje möjlighet är att placera den föreslagna regleringen som ett nytt första stycke i 10 kap. 6 § där utrikesnämndens roll regleras.

Vid en bedömning av alternativen förordar vi det andra alternativet, dvs. att de bestämmelser som rör EG/EU samlas i *en* paragraf, nämligen 10 kap. 5 §. Regeringens informations- och samrådsskyldighet regleras därmed i samma paragraf som möjligheten till överlåtande av beslutanderätt och kopplingen blir tydlig. En sådan lösning innebär att hänvisningarna i nuvarande styckena 2-3 måste ändras och ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen påverkas. Det skall i så fall stå endast "första stycket" eftersom någon hänvisning till 10 kap. 5 § inte behövs.

I detta sammanhang kan påpekas att rubriken till 10 kap. regeringsformen är "Förhållandet till andra stater". Mot bakgrund av att relationerna till Europeiska gemenskaperna/unionen är så centrala – och ägnas en egen paragraf om den placeringen blir den ovan föreslagna - kan det övervägas om rubriken på kapitlet bör ändras. En möjlighet kan vara att lägga till orden "och Europeiska unionen" eller "och mellanfolkliga organisationer". Detta är en fråga som faller utanför Riksdagskommitténs område, men frågan kan övervägas mot bakgrund av arbetet i 1999 års författningsutredning (utredningen om vissa frågor som rör regeringsformen).

Den parlamentariskt sammansatta Författningsutredningen skall bl.a. närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband därmed också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § regeringsformen. Författningsutredningen skall i denna del redovisa sitt arbete senast den 31 december 2000.

Vi anser att riksdagen bör fatta beslut om reglering i 10 kap. regeringsformen av regeringens informations- och samrådsskyldighet enligt vad som ovan anförts. Det finns dock praktiska fördelar med att förslaget i den fortsatta processen bereds tillsammans med Författningsutredningens förslag. Förslagen om ändring av regeringsformens tionde kapitel kan samlas i ett sammanhang och gemensamt skickas ut på remiss. Regeringen kan sedan återkomma till riksdagen med en proposition där förslagen om ändringar i regeringsformens tionde kapitel finns samlade. Det ankommer på Riksdagskommittén att ta ställning till frågans fortsatta hantering men vi vill understryka vikten av att den föreslagna regleringen kommer till stånd. Det är dock rimligt att den lagtekniska utformningen övervägs ytterligare mot bakgrund av arbetet i Författningsutredningen. Vi anser att regeringen skall ta initiativ till en samordning mellan det förslag till grundlagsändring som förs fram i detta avsnitt och Författningsutredningen. En möjlighet är att regeringen ger Författningsutredningen tilläggsdirektiv i enlighet med förslaget ovan men vi ser inga hinder för någon annan hanteringsordning om regeringen finner att en sådan vore mer praktisk. Vi vill dock framhålla att det parlamentariska inflytandet i processen att ta fram det slutliga grundlagsförslaget skall garanteras.

I avsnitt 11 nedan finns vårt förslag till lagtext uppställt.

3. Riksdagen och EU:s beslutsprocess

- EU:s beslutsprocess kan delas in i 1) beredningsfasen, 2) beslutsfasen, 3) genomförandefasen samt 4) uppföljningsfasen.
- EU:s beslutsprocess innebär att en fråga kan behandlas i flera år. Detta skapar möjligheter för riksdagen att långsiktigt planera arbetet med EU-frågorna.
- För att utöva inflytande är det viktigt att följa frågorna från ett tidigt skede. Med ”tidigt” avses beredningsfasen och början av beslutsfasen. Det är också viktigt att en konsekvent linje drivs.
- Utskotten skall ha en stark roll och följa viktiga frågor under kommissionens beredningsarbete och under den fortsatta beslutsprocessen i EU.
- Samråd inför ministerrådets möten skall även fortsättningsvis ske i EU-nämnden.
- Kammarens centrala roll för insyn, öppenhet och allmän debatt i EU-frågor skall utvecklas. Regeringen bör regelbundet lämna information om viktiga EU-frågor i kammaren.
- I planeringen av arbetet med EU-frågorna är kommissionens och ordförandeskapets arbetsprogram samt de preliminära dagordningarna för råds-mötena viktiga.
- Regeringen skall redovisa sitt agerande i EU för riksdagen.
- Icke-bindande regler (*soft law*) kan föregripa förslag om bindande EG-lagstiftning. Genom att inhämta information om icke-bindande regler kan riksdagen således följa frågorna tidigt.
- EU:s tidsrytm är inte anpassad efter riksdagens. Detta innebär att riksdagen måste planera arbetet med EU-frågorna så att dessa frågor inte trängs undan.
- Riksdagens arbete med och regeringens information om frågor i andra och tredje pelaren bör följa samma riktlinjer som för arbetet med frågor i första pelaren.
- Regeringen bör vid ett tillfälle redovisa verksamheten i de s.k. genomförandekommittéerna i den årliga EU-skrivelsen. Därefter skall riksdagen ta ställning hur ofta en sådan redovisning bör ges.

3.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas EU:s beslutsprocess och vad den innebär för riksdagens arbete med EU-frågorna. Beskrivningen av EU:s beslutsprocess delas in i fyra faser (jfr bild sist i rapporten):

1. beredningsfasen (skedet innan kommissionen lägger fram ett förslag),

2. beslutsfasen (efter det att kommissionen lagt fram ett förslag fram t.o.m. beslut har fattats om en ny rättsakt/ändring i rättsakt eller nytt policybeslut),
3. genomförandefasen (när ett fattat beslut genomförs),
4. uppföljningsfasen (när ett genomfört beslut följs upp).

De olika faserna kan gå i varandra och enskilda frågor vara aktuella i olika faser samtidigt, men indelningen fyller en roll för diskussionen om riksdagens arbete med EU-frågor. Med hänvisning till denna indelning kan "tidigt" definieras på två sätt. Dels avses skedet medan frågorna bereds inom kommissionen, dvs. innan ett förslag har lagts fram (beredningsfasen), dels avses perioden i beslutsfasen strax efter att ett förslag har lagts fram, men innan den egentliga behandlingen har påbörjats i rådets arbetsgrupper.

Beskrivningen avser framför allt beslutsprocessen i första pelaren och därför beskrivs beslutsprocessen i andra och tredje pelaren i särskilda avsnitt. Därefter beskrivs icke-bindande regler. Tidsrytmen i EU:s och riksdagens arbete jämförs i det där på följande avsnittet. Avslutningsvis dras iakttagelserna samman och implikationerna för riksdagen diskuteras.

3.2 Beredningsfas

I förstapelarfrågor har kommissionen exklusiv förslagsrätt. Innan kommissionen lägger fram ett förslag sker ett arbete i vad som här kallas beredningsfasen. I många fall tillsätter kommissionen arbetsgrupper där svenska medborgare kan delta som experter. Det kan röra sig om tjänstemän i svenska myndigheter, i företag eller i organisationer. Arbetsformerna varierar beroende på uppdraget som kan vara allt från revidering av befintlig lagstiftning till diskussion om övergripande frågor. Det kan t.o.m. vara svårt att definiera vad som skall anses vara en arbetsgrupp av detta slag, och någon förteckning över samtliga arbetsgrupper finns inte. Enligt uppgifter från nio av tio departement deltar departementstjänstemän i sammanlagt 40 expertkommittéer,¹⁴⁷ men därtill kommer deltagande från myndigheter och privata organisationer som inte är känt för regeringen.

Under beredningsfasen kan kommissionen presentera samrådsdokument, dvs. grön- eller vitböcker eller meddelanden.¹⁴⁸ Dokumenten publiceras i KOM-serien och förmedlas således till riksdagen och kan bli föremål för faktapromemorior. Grönböcker motsvaras närmast av ett svenskt utredningsbetänkande, och kommissionen kan använda dem för att presentera de första idéerna om eventuella åtgärder på gemenskapsnivå. Vitböckerna innehåller mer konkreta förslag och innebär att frågan närmar sig beslutsfasen. Remisstiden för grönböcker och andra samrådsdokument är normalt ett par månader.

¹⁴⁷ Statskontoretet *Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet* (2000:21, 2000:20A-C) samt *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*. Ds 2000:27.

¹⁴⁸ Hanteringen av grön- och vitböcker behandlas mer utförligt nedan i avsnitt 4 om utskotten.

Enligt ett protokoll till Amsterdamfördraget om de nationella parlamentens roll i EU skall kommissionens samtliga samrådsdokument (grön- och vitböcker och meddelanden) skyndsamt tillställas medlemsstaternas nationella parlament. Antalet grön- och vitböcker varierar mellan åren, men under år 2000 avser kommissionen enligt sitt arbetsprogram att presentera sex grön- och vitböcker. Därtill kommer ett antal meddelanden av olika slag.

Initiativet till ett förslag från kommissionen kan komma från t.ex. rådet, Europaparlamentet eller olika intressegrupper. Tiden för beredningsfasen varierar mellan olika ärenden men för fyra EG-direktiv som konstitutionsutskottet granskade hösten 1999 var beredningsfasen ungefär tre fyra år. Granskningen visade också att i de fall Sverige hade varit framgångsrikt hade svenska representanter varit aktiva i ett tidigt skede, dvs. under kommissionens beredningsprocess, och Sverige hade också haft en konsekvent och genomarbetad ståndpunkt under beslutsprocessen. I ett svar till konstitutionsutskottet anger Regeringskansliet att när en svensk deltagare i en arbetsgrupp hos kommissionen nomineras av regeringen ger regeringen deltagaren instruktioner som säkerställer att regeringen får information om arbetet. I andra fall kan svenskar vara verksamma i kommissionens arbetsgrupper utan att regeringen har möjlighet att känna till det (bet. 1999/2000:KU10 s. 49 f.).

Kommissionens arbetsprogram ger information om kommissionens planering. Frågor som är under beredning kan också presenteras på ministerrådets sammanträden. I likhet med vad som gäller för andra frågor som tas upp i rådet kan ordförandeskapslandets arbetsprogram således ge information. Frågorna kan dock behandlas i flera år utan att någon officiell skriftlig dokumentation föreligger.

Inom ramen för regeringens allmänna informationsskyldighet får riksdagen information om vad som sker under beredningsfasen. Ett exempel är grön- och vitböcker som kommer till riksdagen och som kan bli föremål för fakta-promemorior. Kommissionen kan informera på ministerrådsmöten om pågående beredningsarbete, och frågorna blir därmed föremål för information och samråd i EU-nämnden.

3.3 Beslutsfas

När kommissionen har lagt fram ett förslag inträder beslutsfasen. Den s.k. sekundära EG-rätten avser lagstiftning som antagits av EU:s institutioner med stöd av den s.k. primära EG-rätten, dvs. fördragen. *Förordningar* har allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. En förordning varken skall eller får genomföras i nationell rätt för att bli gällande men kan föranleda kompletterande nationell lagstiftning. *Direktiv* är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som skall uppnås men medlemsstaterna får själva bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Direktiv används för att åstadkomma en tillnärmning av lagstiftning inom gemenskapen och kan ha direkt effekt. *Beslut* är bindande

för dem till vilka de riktar sig. Rekommendationer och yttranden är inte bindande och behandlas nedan i avsnittet om icke-bindande regler.

Enligt gällande riktlinjer för Regeringskansliet ansvarar varje departement inom sitt sakområde för att en gemensamt beredd, svensk ståndpunkt beträffande förslag och initiativ från kommissionen tas fram på ett så tidigt stadium som möjligt.

De viktigaste beslutsprocedurerna är samtyckesproceduren, samrådsproceduren, samarbetpro-ceduren samt medbeslutandeproceduren. Europaparlamentet deltar i varierande utsträckning i dessa fyra procedurer. Medbeslutandeproceduren (som också kallas medbeslutandeförfarandet) är numera den vanligaste beslutsproceduren för lagstiftningsfrågor. Medbeslutandeproceduren inleds med att kommissionen lägger fram ett förslag för Europaparlamentet och rådet. Amsterdamfördraget innebär att medbeslutandeförfarandet kan avslutas redan i samband med den s.k. första läsningen om rådet och parlamentet är överens. Av de beslut som fattats från 1994 till 1999 enligt medbeslutandeförfarandet kunde cirka 56 % ha avslutats redan i samband med första läsningen om den möjligheten funnits.¹⁴⁹ Om rådet och parlamentet inte kan komma överens i samband med första läsningen skall rådet, efter att parlamentets yttrande inhämtats, med kvalificerad majoritet anta en gemensam ståndpunkt. Därefter finns det fasta tidsramar för hanteringen och frågan kommer att vara avgjord efter som längst fjorton månader.

Den gemensamma ståndpunkten går till parlamentet för en andra läsning. Parlamentet har då tre månader på sig att avge ett yttrande. Om parlamentet i sin andra läsning kommer med ändringsförslag till den gemensamma ståndpunkten kan rådet välja att inom tre månader godkänna parlamentets alla ändringar. För detta krävs kvalificerad majoritet utom när det rör sig om ändringsförslag som kommissionen avstyrkt då enhällighet krävs. Det normala är emellertid att rådet inte godtar ett eller flera av parlamentets ändringsförslag. Då återstår för rådet att konstatera detta faktum och besluta om sammankallande av en s.k. förlikningskommitté. Rådets ordförande skall i samförstånd med Europaparlamentets ordförande sammankalla förlikningskommittén inom sex veckor. Förlikningskommittén är ett interinstitutionellt organ som utgörs av 15 medlemmar från rådet och lika många från parlamentet. Normalt är det företrädarna i Coreper som representerar sina länder utom för ordförandelandet som representeras av ett statsråd. Förlikningskommitténs uppgift är att komma fram till en kompromisslösning, ett gemensamt utkast. Kommittén har sex veckor på sig att komma till en lösning. Om förlikningskommittén godkänner ett gemensamt utkast har rådet och parlamentet sex veckor på sig att godkänna rättsakten. Om någon av institutionerna inte antar rättsakten inom denna tid, eller om förlikningskommittén inte godkänner något gemensamt utkast, har förslaget till rättsakt fallit. Tidsfristerna på tre

¹⁴⁹ Maurer, Andreas (1999) *Co-Governing after Maastricht: The European Parliament's institutional performance 1994-1999*. Study for the European Parliament, Directorate-General for Research.

månader respektive sex veckor kan förlängas med högst en månad respektive två veckor.

Genomsnittstiden för 122 avslutade lagstiftningsärenden under 1993-1999 som behandlats enligt medbeslutandeprocessen är lite mer än två år räknat från avgivandet av kommissionens förslag tills rådet och parlamentet slutligen antagit rättsakten. Amsterdamfördragets nya regler kommer troligen att innebära att den tid som det tar att anta en rättsakt enligt medbeslutandeprocessen minskar, vilket understryker vikten av att uppmärksamma frågorna tidigt.

I rådet företräds medlemsstaterna av sina regeringar. Ärendena på dagordningen för ett ministerrådsmöte förbereds av Coreper (Ständiga representanternas kommitté). Vidare finns cirka 250 rådsarbetsgrupper. Flertalet arbetsgrupper bemannas med tjänstemän från medlemslandets departement eller myndigheter medan en del grupper består enbart av tjänstemän från landets representation vid EU. Huvuddelen av det faktiska förhandlingsarbetet sker i rådsarbetsgrupperna, och enligt en studie kan rådsarbetsgrupperna vara det enda riktiga tillfället för en medlemsstat att göra sina intressen hörda och synliggjorda i den slutliga rättsakten. Medan rådet och Coreper sammanträder drygt 100 dagar vardera per år har rådsarbetsgrupperna över 2 000 sammanträdesdagar per år.¹⁵⁰

Coreper anger oftast i vilken riktning eller inom vilka ramar man önskar en lösning, och sedan återvisas frågan till arbetsgruppen som skall arbeta fram en kompromiss. Det är inte ovanligt att en fråga går mellan Coreper och rådsarbetsgruppen ett flertal gånger. I rådet sakbehandlas de aspekter som man inte har lyckats komma överens om på lägre nivåer. Ärenden där rådet inte kommer överens kan återförvisas för fortsatt beredning i Coreper. De frågor som behandlas i Coreper har beskrivits som att de är för politiska för rådsarbetsgruppen men för tekniska för ministrarna i rådet. Utgångspunkten för hanteringen av frågor på olika nivåer är att länderna inte ändrar ståndpunkt från en lägre nivå till en högre, dvs. har t.ex. ett land gått med på en viss lösning i Coreper bör landet inte ha en annan uppfattning vid rådets möte. Samtidigt kan nya förhandlingslösningar föreslås under beslutsprocessens gång, vilket kan föranleda nya och förändrade ställningstaganden.

Tidpunkterna för rådsmötena bestäms något år i förväg. Inför varje nytt ordförandeskap presenteras preliminära dagordningar för varje rådsmöte. Dagordningarna kan dock ändras beroende på vad som sker i Coreper och rådsarbetsgrupperna. Ärenden kan falla bort från rådets dagordning eftersom man inte har nått tillräckligt långt i Coreper. Nya frågor kan tillkomma i sena skeden, t.ex. när en medlemsstat vill ta upp en fråga. Konkreta förslag till normgivning torde dock alltid ha varit bekanta för medlemsstaterna innan de behandlas. KU:s granskning hösten 1999 av Regeringskansliets hantering av

¹⁵⁰Hayes-Renshaw, Fiona och Helen Wallace (1997) *The Council of Ministers*. London: Macmillan. Antalet sammanträden i de olika rådsarbetsgrupperna varierar. Enligt en promemoria från Utrikesdepartementet möts 41 grupper mer än en gång per vecka, 85 möts en till två gånger per månad och 39 möts en gång per kvartal. Ett nittiotal grupper sammanträder ad hoc, vilket periodvis kan vara flera gånger i veckan. Källa: *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*. Ds 2000:27.

fyra EG-direktiv visar dock att det ofta kan vara ont om tid inför möten beroende på att nya aspekter kan tillkomma förhållandevis sent före mötena (inte minst på rådsarbetsgruppsnivå).

Europaparlamentet har i och med Amsterdamfördraget fått en starkare ställning i medbeslutande-förfarandet och är i princip jämställt med rådet, dvs. båda parter kan blockera ett förslag till lagstiftning.

Regionkommittén samt *Ekonomiska och sociala kommittén* (ESK, tidigare oftast benämnd ECOSOC) har en rådgivande roll i vissa frågor. Det finns 12 ordinarie svenska ledamöter i respektive organ, som består av 222 ledamöter var.

Regionkommittén inledde sin verksamhet våren 1994 och representerar regionala och lokala intressen i EU. Kommittén fungerar som rådgivande organ till ministerrådet och kommissionen i frågor som direkt berör regioner och kommuner. Alla förslag till nya direktiv och förordningar som har regional betydelse (t.ex. frågor om strukturfonderna, transporter, telekommunikationer och utbildning) skall skickas till Regionkommittén. Kommittén ger sina synpunkter - men kan inte göra ändringar - innan beslut fattas i ministerrådet. Genom Amsterdamfördraget bestämdes att Regionkommittén skall rådfrågas på fler områden, bl.a. i frågor som rör sysselsättning, miljö, sociala frågor samt övriga kompetensområden. Genom Amsterdamfördraget infördes också en möjlighet för Europaparlamentet att höra Regionkommittén. Kommittén sammanträder i sin helhet cirka fem gånger per år i Bryssel. Däremellan möts de sju utskotten.

Ekonomiska och sociala kommittén företräder olika grupper inom det ekonomiska och sociala livet i medlemsländerna. Kommittén har sitt säte i Bryssel och är indelad i tre grupper: arbetsgivare, arbetstagare och övriga intresseorganisationer. Den senare innehåller företrädare för konsumentorganisationer, fria yrken och allmänna samhällsintressen. ESK rådfrågas av rådet och kommissionen innan nya regler antas inom de områden som berör de grupper som sitter i kommittén. Kommittén kan också på eget initiativ avge yttranden. ESK skall höras bl.a. i frågor som rör förverkligandet av den inre marknaden, etablering av företag, miljö- och konsumentfrågor. ESK sammanträder ungefär tio gånger per år. Inför plenarsessionerna förbereds frågorna i sex utskott/sektioner och ett antal arbetsgrupper.

Riksdagen får kommissionens förslag till ny eller ändrad lagstiftning. För viktigare förslag skall faktapromemorior överlämnas till riksdagen. Inför mötena i ministerrådet informerar och samråder regeringen med EU-nämnden. Några formella kontakter mellan riksdagen och Regionkommittén eller Ekonomiska och sociala kommittén förekommer inte.

3.4 Genomförandefas

När en rättsakt antas av rådet skall rådet ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. De kommittéer som inrättas för att bistå kommissionen vid utövandet av de verkställande befogenheterna ingår i

det som brukar kallas kommittologin och spelar en viktig roll under genomförandefasen. Kommittéerna kallas genomförandekommittéer eller verkställighetskommittéer (här används benämningen genomförandekommittéer) och ger medlemsstaterna ett visst inflytande och kontroll över hur de befogenheter som delegeras till kommissionen utövas. Genomförandekommittéerna, som består av företrädare för medlemsländerna samt kommissionen, förekommer inom samtliga samarbetsområden. De flesta ärendena är av teknisk karaktär och kräver endast rutinmässig handläggning. Det finns dock exempel på frågor som är politiskt mer intressanta, t.ex. Jordbruksverkets beslut hösten 1999 om att avliva sex kor på grund av att dessa saknade godkänd märkning.¹⁵¹ Det finns olika slags kommittéförfaranden. Ett sätt att beskriva skillnaden mellan de olika förfarandena är att utgå från i vilken omfattning kommitténs yttrande skall vara bindande för kommissionen. Det minst ingripande för kommissionen är det s.k. rådgivande förfarandet, där kommissionen skall ”ta största hänsyn” till kommittén. Det s.k. förvaltningsförfarandet skall säkerställa en mer långtgående kontrollmöjlighet utan att för den skull förhindra ett snabbt agerande. I det s.k. föreskrivande förfarandet krävs i princip att genomförandekommittén ger kommissionen sitt uttryckliga stöd.

Svenska ledamöter i genomförandekommittéer är den svenska regeringens företrädare och framför således regeringens ståndpunkter. Kraven på gemensam beredning, instruktionsgivning och återrapportering är i princip samma för genomförandekommittéerna som vid beslutsförfaranden inom rådets arbetsgrupper. Ansvarigt departement skall också ha fullständig kunskap om de kommittéer som finns inom det egna området och en aktuell förteckning av dessa skall upprättas i början av varje år. Listan skall bl.a. innehålla information om respektive kommittés arbetsuppgifter, rättsakt som styr kommittén etc. Statskontoret konstaterar dock i en rapport till regeringen i maj 2000 att flera departement saknar kunskap om det svenska deltagandet i kommittéerna på det egna området. Statskontoret anser att samtliga departement snarast bör upprätta fullständiga förteckningar över vilka kommittéer som finns inom deras respektive ansvarsområden.¹⁵² Enligt uppgifter från åtta av tio departement deltar departementstjänstemän i drygt 100 genomförandekommittéer,¹⁵³ men därtill kommer deltagande från myndigheter. En bedömning är att det finns några hundra genomförandekommittéer.

EG-domstolen gör inte någon skillnad på kommissions- respektive rådsrättsakter vid sin rättsliga prövning. De olika rättsakterna tillmäts således

¹⁵¹ Beslutet fattades med stöd av kommissionens förordning EG/494/98 om närmare föreskrifter för genomförandet av rådets förordning EG/820/97 vad gäller tillämpningen av administrativa minimipåföljder inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur.

¹⁵² Statskontoret *Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet* (2000:20). Redogörelsen här bygger främst på en rapport till Statskontoret: Bergström, Carl Fredrik (2000) *Genomförandekommittéer. En expertstudie av svenska departements och myndigheters ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning*. Statskontoret 2000:20C.

¹⁵³ Statskontoret *Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet* (2000:20) samt *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*. Ds 2000:27.

samma rättsliga värde och har företrädare framför svensk lagstiftning vid en eventuell prövning.

Regeringens allmänna informationsskyldighet gentemot riksdagen i EU-frågor enligt riksdags-ordningen 10 kap. 1 § täcker också kommittologin. I praktiken har dock informationen om kommittologin varit begränsad och riksdagen har inte heller efterfrågat någon särskild information. Det finns ingen skyldighet för regeringen att samråda med riksdagen inför beslut i genomförande-kommittéerna, till skillnad från vad som gäller inför beslut i ministerrådet.

I stor utsträckning är det medlemsstaterna som svarar för att besluten verkställs nationellt t.ex. genom att genomföra direktiv i nationell lagstiftning. Normalt skall direktiv vara genomförda i nationell lagstiftning inom två år efter det att de antagits på EU-nivå. Av 112 propositioner (exklusive budgetpropositionen) som regeringen lade fram under riksmötet 1998/99 rörde 33 stycken (30 %) genomförande av direktiv eller andra EG-regler. Ytterligare 19 propositioner (17 %) hade något annat slags EU-anknytning. Av de 10 propositioner som rörde genomförande av nya EG-direktiv hade i fem fall sista genomförandedatum passerat vid motionstidens utgång. I intervjuer med utskottskanslier har påpekats att tiden för utskottsbehandlingen vid genomförande av direktiv kan vara förhållandevis knapp.

3.5 Uppföljningsfas

I uppföljningsfasen följer kommissionen upp i vilken utsträckning medlemsländerna genomför direktiven. Kommissionen kan, om den anser att ett land har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördraget, inleda ett överträdelseförfarande. Vidare kan EG-domstolen finna att nationell lagstiftning strider mot EG-rätten vilket kan föranleda ändra lagstiftning. Revisionsrätten följer också upp verksamheten i unionen och avlämnar en mer övergripande årlig rapport samt ett antal särskilda rapporter.

Vi återkommer till dessa frågor samt frågan om uppföljning av regeringens agerande i EU i avsnitt 7 nedan.

3.6 Andra och tredje pelaren

Andra pelaren avser samarbetet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) medan tredje pelaren avser polissamarbete och straffrättsligt samarbete. EU-samarbetet inom dessa områden sker inte inom samma formella ram som beträffande förstapelarfrågor. I huvudsak är samarbetet mellanstatligt och huvudregeln är att beslut fattas med enhällighet. Frågor i andra pelaren behandlas av utrikesministrarna i allmänna rådet (GAC, General Affairs Council) och tredjepelarfrågor behandlas av rådet för rättsliga och inrikes frågor.

De gemensamma institutionerna har inte någon formell roll inom den andra pelaren i bemärkelsen att kommissionen inte har förslagsrätt och att samarbetet inte ingår i Europaparlamentets kompetensområden. Förslagsrätten inom den andra pelaren tillkommer i stället medlemsstaterna. Det hindrar emellertid inte att både kommissionen och Europaparlamentet utarbetar dokument som har bäring på samarbetet inom den andra pelaren. Företrädare för ordförandeskapet liksom generalsekreteraren i ministerrådet och kommissionsföreträdare med ansvar för utrikes förbindelser deltar även i utrikespolitiska debatter i Europaparlamentet. Generalsekreteraren i ministerrådet samråder och samverkar även med de kommissionärer som innehar portföljer med utpräglad karaktär av utrikes relationer (handel, bistånd, utvidgning). Större delen av handels- och biståndsfrågorna utgör dessutom gemenskapskompetens.

Sedan en ny generalsekreterare har utsetts av rådet med särskilt ansvar för GUSP-frågor har det dessutom märkts en ökad profilering för pelaröverskridande insatser, vilket innebär en mer samordnad och koordinerad politik mellan rådet och kommissionen. Denna högre grad av samverkan – där man strävar efter att unionen bör agera inom ett sammanhållet institutionellt ramverk, dvs. unionens ramverk – kommer även att tillämpas inom ramen för den krishanteringskapacitet som är under uppbyggnad inom EU. Samarbetet inom den andra pelaren spänner över ett brett fält av frågor och de flesta delar av världen täcks in.

Beredningsgången inom andra pelaren kan beskrivas enligt följande. Ett ärende väcks av ett medlemsland, t.ex. på grund av en aktuell politisk händelse eller av att en fråga skall beredas inför ett internationellt möte. Ärendet hänvisas till en rådsarbetsgrupp för en första beredning. Ärendet går därefter vidare till den politiska kommittén, POCO, eller till den nyligen tillkomna gruppen för beredning av utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden, KUSP (Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik) som sammanträder mellan mötena i POCO.

Nästa steg är att ärendet anmäls i Coreper men där sker sällan någon substansbehandling. I detta steg behandlas snarare eventuell överlappning till angränsade politikområden och det stäms av att konsistens råder mellan övervägandena inom första och andra pelaren. Om ett ärende är färdigberett går det vidare som A-punkt på dagordningen till allmänna rådets möte. Om man inte lyckats lösa en fråga går den till rådet som B-punkt på dagordningen. Rådet kan därvid efter en orienterande diskussion föra ärendet vidare tillbaka till Coreper och POCO för ytterligare beredning. Rådet kan även skrida till beslut om ärendet anses moget för detta. Ett ärende kan på detta vis vandra mellan de olika nivåerna i omgångar och således komma upp på rådets dagordning vid flera olika rådsmöten.

En skillnad i processtermer mot beslutsgången i den första pelaren är att en klar åtskillnad mellan beredningsfas och beslutsfas inte låter sig göras. Förenklat kan dock sägas att beredning pågår fram till dess att en fråga behandlas av Coreper och därefter inträder en beslutsfas med rådet som främsta aktör.

Genomförandefasen kan beröra åtgärder som skall vidtas både av de enskilda medlemsländerna och/eller kommissionen.

Rådets möten kan antingen behandla allmänna frågor eller frågor inom vissa politikområden. Ursprungligen hade rådet endast en uppsättning, utrikesministrarna, och det är utrikesministrarna som företräder sina länder i allmänna rådet. Dagordningen för mötena i allmänna rådet består huvudsakligen av traditionellt utrikespolitiska frågor - i bemärkelsen relationer till tredje land - men allmänna rådet har också hand om just allmänna och övergripande frågor, t.ex. institutionella frågor. A-punkter från andra råd beslutas ofta på allmänna rådet. Ordföranden i allmänna rådet, dvs. utrikesministern i det land som innehar ordförandeskapet, är EU:s främste företrädare. Det är t.ex. till den personen som en ansökan om medlemskap i EU skall lämnas.

I riksdagen har utrikesutskottet att följa både övergripande EU-frågor och den traditionella utrikespolitiken. Utskottet följer noga t.ex. regeringskonferenserna inom EU. Centralt i utrikesutskottets bevakning av EU-frågorna är att identifiera framtida ärenden på riksdagens och utrikesutskottets bord eller viktigare politiska ärenden i samarbetet. Det gäller även att identifiera och nära följa de förhandlingsprocesser som pågår och som flera år framåt i tiden kan resultera i avtal (vilka oftast skall godkännas av riksdagen). Därutöver måste alltid en beredskap finnas för att behandla snabbt uppkommande utrikespolitiska händelser av vikt eller hastigt uppblossande kriser. Det grundläggande syftet med en sådan process är att utrikesutskottet skall komma in tidigt i unionens beslutsprocesser. Det är bra att erhålla information inför beslut i ministerrådet men det bedöms inte vara tillräckligt.

Samrådet i EU-nämnden sker i samma former inför allmänna rådets möten som inför andra råd. Utrikesutskottet får information från utrikesrådet för politiska frågor i allmänhet dagen före samrådet i nämnden. Föredragningen i utrikesutskottet är fokuserad på GUSP-frågorna på rådets dagordning och mindre på de frågor som berör andra delar av samarbetet. Med tanke på att utrikesutskottets strävan är att komma in tidigt i beslutsprocesserna har utrikesrådet uppmanats att även ta upp för utskottet centrala frågor som ännu inte har kommit upp på rådets bord.

Riksdagen har inte överlåtit beslutanderätt inom andra och tredje pelarens område och det grundläggande skälet för riksdagens starka roll inom förstapelarområdet - att ett överstatligt organ fattar bindande beslut som tidigare fattades av riksdagen - är således inte giltigt. I riksdagsordningens regler om riksdagens arbete med EU-frågor görs dock ingen skillnad mellan de tre pelarna. Konstitutionsutskottet har i ett granskningsbetänkande framhållit att informationen till och samrådet med riksdagen i så stor utsträckning som möjligt skall ske i likvärdiga former på hela unionsområdet (bet. 1996/97:KU25 s. 135). Vid sammanträdena i EU-nämnden görs heller ingen skillnad mellan de olika pelarna. Utgångspunkten för beredningen i Regeringskansliet och vid framtagandet av material till nämnden är således att de rutiner som gäller för första pelarens område skall följas i tillämplig utsträckning.

Frågor som hanteras inom andra pelaren rör oftast förhållandet till länder utanför EU och kan således ses som en del av den traditionella utrikespolitiken. Frågorna avgörs alltså inte på EU-nivå i den bemärkelse som gäller för förstapelarfrågor. De kan dock ha ett starkt samband med utfärdandet av rättsakter på förstapelarområdet. Också i tredje pelaren är samarbetet mellanstatligt. I en del andra länder anses dock att de nya rambesluten i tredje pelaren är att jämställa med direktiv i första pelaren.¹⁵⁴ Det kan också påpekas att det numera i unionsfördraget anges att unionen skall ha en gemensam institutionell ram. I Författningsutredningen analyseras om utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet.

3.7 Icke-bindande regler (*soft law*)

Som redovisats är förordningar, direktiv och beslut bindande regler. I detta avsnitt beskrivs andra slags regler. *Soft law* är en samlingsbeteckning som försöker omfatta ett svårgripbart område, och uttrycket saknar en bra definition trots att det dök upp i den internationella rätten redan under 1970-talet. Här används uttrycket ”icke-bindande regler”. Generellt kan man säga att en icke-bindande regel saknar något för att den skall kunna bli rättsligt bindande men den kan likväl ha en rättslig innebörd och syfta till att påverka ett handlande. Icke-bindande regler kan med andra ord varken framtvunga ett genomförande eller straffa uteblivet genomförande. Icke-bindande regler kan dock vara ett starkt integrationspolitiskt instrument som banar väg för bindande rättsakter på området.

Icke-bindande regler har olika karaktär men ett par exempel ges här. Både EU:s institutioner och medlemsländerna gemensamt kan utfärda denna typ av regler.

En *rekommendation* (recommendation) tillkommer i allmänhet på rådets eller kommissionens initiativ och syftar till att påverka handlingsmönster. En rekommendation kan därför vara av stor betydelse för rättstillämpningen om syftet med rekommendationen är att komplettera bindande rättsakter eller belysa genomförandeåtgärder. Det är vanligt att t.ex. kommissionen i olika *yttranden* (opinions) anger hur den ser på vissa rättsliga frågor och hur den avser att tolka och tillämpa t.ex. konkurrensrättsliga regler. Det skall påpekas att rekommendationer och yttranden visserligen är rättsakter men alltså icke-bindande sådana.

Meddelanden (communications) ligger nära yttranden och brukar innehålla kommissionens motiveringar till ny lagstiftning eller förslag till policy på ett visst sakområde. En annan form är s.k. *tillkännagivanden* (notices) och *rikt-*

¹⁵⁴ Rambeslut skall i likhet med direktiv i första pelaren syfta till att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning. Rambeslut är bindande när det gäller resultatet som skall uppnås, men överlåter till nationerna själva att bestämma form och tillvägagångssätt, dvs. samma villkor som gäller för överstatliga direktiv. Till skillnad från vissa direktiv har inte rambeslut direkt effekt. Rambeslut skall fattas enhälligt.

linjer (guidelines) som relativt ofta används av kommissionen i arbetet med att tillämpa eller informera om den gemensamma konkurrenspolitiken.

Rådets slutsatser är en beteckning för vissa beslut och uttalanden inte minst i samband med möten i Europeiska rådet. Slutsatserna kan ange inriktningen för det fortsatta arbetet inom olika områden.

När rådet fastställer riktlinjer för gemenskapspolitiken på ett område sker det ofta genom en *resolution*, vilket skall ses som ett uttryck för medlemsländernas politiska viljeriktning. Resolutionen kan ha formen av ett tidsmässigt program för hur ett särskilt ämne bör utvecklas över tiden. Ofta föregriper resolutioner senare rättsligt bindande akter. De bindande akter som senare antas och som innebär att resolutionens riktlinjer blir bindande regler brukar i sin tur ofta hänvisa till resolutionen.

En *uppförandekod* (code of conduct) utgör ett slags programförklaring om hur en eller flera institutioner skall hantera vissa frågor. Ett exempel är att det vid Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992 fattades viktiga beslut om den närmare tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Under 1993 ingicks sedan ett avtal mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen om förfaranderegler för subsidiaritetsprincipens tillämpning vilket manifesteras i en rådsresolution. Institutionerna kan mellan sig anta olika *gemensamma uttalanden/allmänna policybeslut* (joint declarations).

Till kommissionens arbetsprogram för 2000 har bilagts en lista över förutsedda åtgärder under året av icke lagstiftande karaktär. Till exempel kommer kommissionen enligt denna lista att i december 2000 publicera ett meddelande om ett gemensamt europeiskt asylsystem.

Ett annat exempel på dokument som inte är lagstiftning är de konvergensprogram och sysselsättningsprogram som Sverige och andra medlemsstater lämnar in till EU. Normalt informeras berörda utskott, dvs. finansutskottet och arbetsmarknadsutskottet, om förslagen till program. Dessa program blir formellt rådsfrågor först när de anmäls i rådet, men eftersom programmen kan vara politiskt viktiga dokument har det förekommit att programmen har diskuterats i utskott och i EU-nämnden innan de har överlämnats till rådet från regeringens sida. Det har dock flera gånger blivit diskussioner i formfrågan, dvs. om och hur programmen skall förankras i riksdagen. Redan vid EU-nämndens första sammanträde framhöll ledamöter att konvergensprogrammet borde föreläggas EU-nämnden men också diskuteras i finansutskottet. I flera ekonomisk-politiska propositioner har regeringen redovisat avstämningar av konvergensprogrammet, och i den ekonomiska vårpropositionen 1998 återfanns den nationella handlingsplanen för sysselsättning som bilaga.

Många av kommissionens dokument som rör icke-bindande regler publiceras i KOM-serien och inkommer således till riksdagen. Viktigare meddelanden m.m. skall enligt gällande riktlinjer bli föremål för faktapromemorior.

Europeiska rådets slutsatser skickas ut i EU-nämndens utskick och ett tecken på deras vikt är att de finns med som bilaga i regeringens årliga EU-skrivelse.

3.8 Tidsrytmen

Det kan konstateras att det i dag finns mest utrymme för riksdagen från januari till mars för annan verksamhet än hantering av riksdagsärenden.¹⁵⁵ Från mitten av juni till åtminstone mitten av augusti samlas i allmänhet inte riksdagen och utskotten. Frågan är hur detta påverkar riksdagens möjligheter att följa EU-frågorna.

EU:s arbetsrytm över ett år kan beskrivas på olika sätt. En genomgång visar att KOM-dokument och faktapromemorior inkommer till riksdagen förhållandevis jämnt fördelat över året. Drygt 30 % av KOM-dokumenterna inkommer under de tre första månaderna medan omkring vart femte KOM-dokument inkommer under riksmötets sommaruppehåll. I september, när KOM-dokument från augusti – EU:s semestermånad - kan förväntas inkomma, kommer det minsta antalet kommissionsdokument. Flest faktapromemorior inkommer under april och maj då utskotten kan behöva ägna all sin tid åt de propositioner vars motionstid gick ut i slutet av mars och som skall behandlas i kammaren före sommaren. Under sommaren inkommer färre faktapromemorior än annars.

Ett annat sätt att mäta rytmen i EU-arbetet ur riksdagens synvinkel är att undersöka under vilka månader samråd sker i EU-nämnden inför ministerrådets möten. Det kan konstateras att under 1999 skedde flest samråd i mars, maj, juni, oktober och november, dvs. när förhållandevis mycket annat pågår i övriga riksdagen. Det finns också en tendens inom EU att frågorna avgörs i slutet av respektive ordförandeskap.

3.9 Synpunkter i riksdagen

Samtliga ledamöter har inbjudits att inkomma med svar på en enkät om riksdagens arbete med EU-frågor. 52 ledamöter har svarat och svaren redovisas utförligt i den volym där de viktigaste promemoriorna publicerats. Vidare har intervjuer genomförts med samtliga partikanslier och utskottskanslier. Här redovisas de synpunkter från ledamöterna och kanslierna som är relevanta för detta avsnitt.

I många svar understryker ledamöter vikten av att riksdagen kommer in tidigt. Därmed kan man utöva inflytande och påverka frågorna. Flera ledamöter anser att riksdagen kommer in för sent och först när frågorna i praktiken är avgjorda. En vanlig synpunkt är att det gäller att visa vad EU-frågorna betyder för svenska förhållanden för att få dem politiskt intressanta.

Dokumentflödet anses i huvudsak vara tillräckligt och är snarast för omfattande och svåröver-skådligt. Ledamöter som suttit lite längre i riksdagen synes vara mer nöjda med informationen än nya ledamöter och hänvisar till att om de vill ha mer information vet de hur de inhämtar den.

¹⁵⁵ Omdömet bygger på genomgång av material som tagits fram inom ramen för arbetet i Riksdagskommitténs referensgrupper för budgetprocessen respektive uppföljning och utvärdering.

Utskottens viktiga roll framhålls i flera svar. Arbetet med EU-frågorna borde kunna utvecklas i utskotten. Informationen i utskotten bör ske tidigt och några ledamöter anser att det vore bra om diskussion sker i utskotten innan den svenska ståndpunkten är färdigformulerad. Omdömena om den muntliga informationen i utskotten varierar; några ledamöter anser att den behöver förbättras medan andra ledamöter är nöjda. Generellt kan dock sägas att omdömena om den muntliga informationen i utskotten är mer negativa än omdömena om informationen i kammaren.

Också i intervjuerna med partikanslierna betonas utskottens viktiga roll. Partierna strävar efter att involvera ledamöter och handläggare som är knutna till utskott och inte bara EU-nämndens ledamöter och handläggare i arbetet med EU-frågorna. Den närmare formen för arbetet varierar mellan partierna men alla partikanslier uppger att man inte har lyckats få in utskottsledamöterna i önskvärd utsträckning i EU-arbetet.

Utskottskanslierna anser att den information som de kan behöva i allt väsentligt finns tillgänglig. Det är dock resurskrävande att sammanfatta t.ex. en grönbok på ett begripligt sätt. Om utskotten skall ägna EU-frågor mer tid måste något annat prioriteras lägre. Som exempel nämns av de flesta att motionshanteringen borde kunna förenklas.

3.10 Överväganden om riksdagen och EU:s beslutsprocess

I kort sammanfattning kan EU:s beslutsprocess beskrivas enligt följande.

Innan ett förslag till normgivning beslutas av kommissionen kan frågorna beredas inom EU i flera år. Under den perioden kan kommissionen presentera grön- och vitböcker med preliminära överväganden. Icke-bindande regler kan också föregripa lagstiftning. I beslutsfasen tar det i genomsnitt ungefär två år att behandla ett lagstiftningsärende. EG-fördragets nya regler för medbeslutandeprocessen innebär dock troligen att beslutsfasen kommer att gå snabbare. I beslutsfasen passerar ärendena olika nivåer (rådsarbetsgrupper–Coreper-råd) men det huvudsakliga arbetet sker i rådsarbetsgrupperna. För att en medlemsstat skall kunna utöva inflytande i en fråga anses det viktigt att landet intar en konsekvent hållning och inte byter ståndpunkt mellan de olika nivåerna i rådsarbetet. När en rättsakt antas delegeras rätten att utfärda verkställighetsföreskrifter till kommissionen vars verksamhet i denna del följs av en genomförandekommitté. Kommissionen och revisionsrätten följer upp besluten, och genom mål i EG-domstolen kan t.ex. en medlemsstats lagstiftnings förenlighet med EG-rätten prövas. I andra och tredje pelaren är samarbetet huvudsakligen mellanstatligt. Även om samarbetet skiljer sig från samarbetet i första pelaren sker det inom en gemensam institutionell ram.

För riksdagens arbete med EU-frågor har det sätt på vilket EU:s beslutsprocess fungerar flera implikationer. För att kunna utöva reellt inflytande är det viktigt att riksdagen kommer in tidigt i processen. Det innebär att riksdagen bör följa viktiga frågor redan under beredningsfasen, dvs. när arbetet med

att ta fram ett förslag till t.ex. en rättsakt pågår. Vi anser att regeringen till riksdagen bör överlämna en förteckning över de expertkommittéer som man har kännedom om och särskilt markera de kommittéer som hanterar frågor av större svenskt intresse. Förteckningen kan ingå i den årliga EU-skrivelsen.

Under beslutsfasen, som ofta sker enligt medbeslutandeprocessen, bör riksdagen följa frågorna från det att kommissionen har lagt fram sitt förslag tills rättsakten antagits, dvs. också under förlikningsförfarandet. Det är vidare viktigt att riksdagen har kunskap om de genomförandekommittéer som följer kommissionens hantering av verkställighetsföreskrifter. Det är också angeläget att regeringens agerande i olika led av EU:s beslutsprocess följs upp av riksdagen. De svenska ledamöterna i Regionkommittén och i Ekonomiska och sociala kommittén kan vara värdefulla informationskällor för riksdagen i olika led av beslutsprocessen.

Utskotten, EU-nämnden och kammaren har delvis olika uppgifter i olika faser av EU:s beslutsprocess. I avsnitt 4-6 behandlas utskottens, EU-nämndens och kammarens roller utförligt. I det följande diskuteras mer övergripande organens roller i de olika faserna i EU:s beslutsprocess.

En utgångspunkt är att *utskotten* har en mycket viktig roll. Inom utskotten finns sakkunskap och utskotten har ett ansvar för lagstiftning och andra frågor inom det egna området. Vi anser att utskotten skall följa viktiga frågor redan under kommissionens beredningsarbete men även under den fortsatta beslutsprocessen i EU. I riksdagsordningen anges att utskotten skall följa arbetet i Europeiska unionen inom respektive ämnesområde (RO 10 kap. 3 §). Vi vill understryka detta ansvar och återkommer i kapitlet om utskotten till hur utskotten kan arbeta för att uppfylla detta ansvar.

Samråd inför ministerrådsmöten skall även fortsättningsvis ske i *EU-nämnden*. Härigenom får *ett* riksdagsorgan överblick över samtliga EU-frågor och erfarenheter av alla de samarbetsområden som ingår i EU. Samtidigt vill vi understryka vikten av utskottens kunskaper bättre utnyttjas i nämndens samråd. EU-nämnden förutsätts ha kännedom om de ställningstaganden som utskotten gjort tidigare i processen. Det är således viktigt med nära och öppna kontakter mellan utskotten och EU-nämnden.

Svensk lagstiftning som följer av EG-rätten skall naturligtvis på sedvanligt sätt beredas av utskott och beslutas i kammaren. Om utskottet har följt frågan under dess hantering på EU-nivå kan ett korrekt genomförande i svensk lagstiftning underlättas. Ett problem kan vara att utrymmet för noggrann beredning i riksdagen av lagstiftning som genomför direktiv i vissa fall är begränsat eftersom lagstiftningen normalt måste vara genomförd till ett visst datum. I planeringen av behandlingen – och avlämnandet – av propositioner skall detta beaktas och utrymme så långt möjligt skapas för en fullgod beredning i riksdagen.

Vi anser att regeringen regelbundet skall lämna information om viktiga EU-frågor i *kammaren*. Öppen information och debatt i kammaren innebär att samtliga riksdagsledamöter kan delta och att allmänheten kan följa frågorna. Detta bör planeras in i god tid i kammarens arbete och avse större frågor utan någon avgränsning till endast vissa led i beslutsprocessen.

Det pågår mycket annat i riksdagen under perioder när det är hög aktivitet på EU-nivå. En viktig slutsats, som är giltig för alla delar av riksdagen, är arbetet med EU-frågor kräver planering. Kommissionens och ordförandeskapets arbetsprogram samt de preliminära dagordningarna för ministerrådsmötena är viktiga instrument i denna planering. Eftersom frågorna ofta behandlas under flera år i EU:s beslutsprocess finns möjlighet för riksdagen att långsiktigt planera arbetet. Utskotten bör i sin planering beakta att synpunkterna kan komma regeringen till del i rätt skede. Också för den information som skall lämnas i kammaren är det viktigt med god framförhållning.

I planeringen bör också grön- och vitböcker samt förslag till ny eller ändrad EG-lagstiftning beaktas. Icke-bindande regler kan underlätta ett långsiktigt perspektiv. Genom att följa meddelandena m.m. kan riksdagen få en uppfattning om vad som sker under kommissionens beredningsprocess.

Det är angeläget att berörda utskott får information om konvergens- och sysselsättningsprogrammen innan regeringen överlämnar dem till EU. Den närmare hanteringen av programmen bör planeras in i berörda utskotts EU-arbete.

I regeringens allmänna informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen i EU-frågor inbegrips frågor i andra och tredje pelaren. Riksdagen får fortlöpande information om dessa frågor, och i många avseenden har riksdagens insyn på dessa områden ökat jämfört med tiden före Sveriges medlemskap i EU. Andra- och tredjepelarsfrågor behandlas i riksdagen i huvudsak som förstapelarsfrågor, dvs. informations- och samrådsskyldigheten omfattar också dessa frågor. Vi anser att denna ordning skall gälla även fortsättningsvis.

Frågorna inom andra pelaren kan ses som processer över längre tid utan klar början eller slut. Samarbetet inom EU i dessa frågor är en del av frågornas hantering, men frågorna är aktuella också i andra internationella sammanhang. Frågornas karaktär innebär att ett långsiktigt och helhetsomfattande angreppssätt är särskilt lämpligt, och vi kan konstatera att utrikesutskottet har funnit goda former för sitt arbete. Många traditionellt utrikespolitiska frågor blir i någon form föremål för behandling i EU och dess andra pelare. Därmed kan man säga att den traditionella utrikespolitiken i stor utsträckning har blivit en EU-fråga.

Det faktum att regeringen i och med Sveriges medlemskap i EU tillsammans med andra medlemsländers regeringar fattar beslut som riksdagen skulle ha fattat om Sverige inte hade varit medlem i EU innebär att det är särskilt angeläget att riksdagen följer upp regeringens agerande i EU. Regeringen måste därför redovisa sitt agerande för riksdagen. I avsnitt 7, där frågan om uppföljning behandlas mer utförligt, föreslår vi att regeringens skyldighet att redovisa agerandet regleras i riksdagsordningen.

När det gäller genomförandekommittéerna kan vi konstatera att riksdagens insyn för närvarande är begränsad. Samtidigt skall framhållas att ett syfte med delegering är att undvika att detaljfrågor hanteras på för hög nivå. En ordning där riksdagen aktivt följer arbetet i genomförandekommittéerna skulle innebära att riksdagen ägnar resurser åt frågor som normalt är mindre intressanta.

De rättsakter som behandlats i genomförandekommittéerna har dock företräde framför svensk lagstiftning vid en eventuell lagkonflikt och omfattar i vissa fall även frågor som kan bedömas vara politiskt viktiga. Det står naturligtvis alltid ett utskott fritt att begära information från regeringen om en fråga som hanteras i genomförandekommittéerna. I utskottens arbete med uppföljning och utvärdering kan också genomförandekommittéerna inom ett visst område studeras.

Statskontoret har i sin rapport till regeringen i maj 2000 funnit att regeringen saknar överblick över genomförandekommittéerna. Statskontoret föreslår att en samlad förteckning över genomförandekommittéerna som täcker samtliga departements ansvarsområden lämpligen kan ingå som en bilaga till regeringens årliga EU-skrivelse. Vi delar den uppfattningen och anser således att en sådan redovisning bör ges, i första hand vid ett tillfälle, i den årliga EU-skrivelsen. Redovisningen skall inte bara innehålla en förteckning utan också innehålla uppgifter om vilka slag av kommittéer (rådgivande, förvaltande eller föreskrivande) det rör sig om. De kommittéer som bedöms vara av särskilt stort politiskt intresse bör redovisas mer utförligt. Efter att ha tagit del av den första redovisningen får riksdagen ta ställning till hur ofta redovisningen bör ges och om det finns anledning att begära annan slags information.

4. Utskotten

- Utskotten skall ha en stark roll i riksdagens arbete med EU-frågor.
- Många utskott är aktiva och det finns flera exempel som kan tjäna som förebild.
- Det är viktigt att utskotten planerar sitt arbete med EU-frågorna och koncentrerar sig på viktigare frågor.
- Vi anser att samtliga utskott skall upprätta en EU-promemoria om händelseutvecklingen på beredningsområdet. Promemorian bör uppdateras ett par gånger per år, t.ex. i samband med att kommissionens och ordförandeskapets arbetsprogram presenteras.
- Regeringen har ett ansvar för att riksdagen och utskotten informeras tidigt. Det är dock viktigt att utskotten också själva bedriver ett aktivt informationsinhämtande.
- När utskotten planerar sitt EU-arbete bör man beakta vilka formella riksdagsärenden man har att hantera under den period som planeringen avser.
- I särskilt viktiga frågor bör utskotten anordna öppna utfrågningar.
- Det är angeläget att grön- och vitböcker särskilt uppmärksammas. Vi anser att samtliga grön- och vitböcker skall bli föremål för faktrapromemorior. De remissvar som regeringen avger till kommissionen skall skickas till kammarkansliet för vidare befordran till berört utskott.
- Faktapromemoriorna bör finnas lättillgängliga i en databas i riksdagen. Promemoriorna bör anmälas i kammaren med uppgift om ansvarigt utskott. Promemoriorna bör inte längre delas till samtliga ledamöter utan endast till berört utskott.
- EU-frågorna bör ingå som en integrerad del av ärendehantering och tas upp i betänkanden som behandlar näraliggande frågor. När utskotten planerar sin verksamhet bör frågors hantering på EU-nivå således beaktas så att dessa frågor kan behandlas i betänkandena. Utskotten kan också ta ett utskottsinitiativ och föreslå kammaren att göra ett tillkännagivande. Synpunkter kan framföras vid muntliga diskussioner i utskotten med regeringsföreträdare.
- Utskott kan avge yttrande till EU-nämnden. Detta kan ofta vara en lämplig form för frågor som utskotten bedömer vara viktiga men där man inte vill ta ett utskottsinitiativ och få ett formellt riksdagsbeslut.
- I frågor där det finns en tydlig svensk uppfattning kan utskotten stödja svenska positioner i kontakter med företrädare för andra länder eller för EU:s institutioner. Detta kan gälla frågor som ökad öppenhet och kampen mot barnpornografi och narkotika. I andra fall bör utskotten i sådana kontakter inte agera för någon viss ståndpunkt.

4.1 Gällande reglering

Följande redogörelse visar att det redan med gällande reglering finns utrymme för utskotten att bedriva ett mycket aktivt arbete med EU-frågorna.

Utskottens centrala roll i riksdagens hantering av EU-frågor har hela tiden betonats i diskussionerna om riksdagens arbete med EU-frågorna. Grundlagsutredningen inför EG ansåg att det är av största vikt att utskotten tilldelas en aktiv roll i EG-samarbetet och förutsatte att utskotten fortlöpande hålls informerade om, och inom sig diskuterar, kommissionens förslag till EG-normgivning (SOU 1993:14 s. 24, 244).

Talmanskonferensen ansåg att det är värdefullt för den parlamentariska förankringen av EU-samarbetet om inte bara EU-nämnden utan också utskotten kan spela en aktiv roll som samrådspartner till regeringen. Kraven på EU-nämndens ledamöter skulle också bli för stora utan tillgång till den kunskap och de insikter som finns i utskotten. Talmanskonferensen menade att det bör skapas en ordning så att utskotten kan hålla sig informerade om EU-frågorna, bevaka beslutsprocessen inom EU och framföra sina synpunkter vid kontakter med företrädare för regeringen. Utskottens informationsinhämtande måste ske på ett så tidigt stadium som möjligt eftersom det oftast är för sent för riksdagen att träda in när en fråga hunnit så långt att ministerrådet skall ta ställning. Oftast är positionerna inom EU då så låsta att några ändringar inte kan åstadkommas. Dessutom blir tidsmarginalen mellan det slutliga samrådet i EU-nämnden och rådsmötet oftast knapp (förs. 1994/95:TK1 s. 15).

Konstitutionsutskottet anförde när EU-nämnden inrättades att det är nödvändigt att utskottens kunskaper och synpunkter tas till vara i samrådsförfarandet mellan riksdag och regering. Det är fråga om en ömsesidig process mellan utskotten och nämnden. KU ansåg att utskotten givetvis bör kunna överlämna formella yttranden till EU-nämnden både på nämndens begäran och på eget initiativ, men andra vägar kan vara nog så ändamålsenliga. Med tanke på utskottens viktiga ställning i det svenska parlamentariska systemet borde utskotten ha befattning med EU-frågorna fram till dess att frågorna som formliga ärenden skall behandlas i ministerrådet. Inför samrådet med regeringen borde EU-nämnden ha kunskaper om riksdagens ställningstagande och utskottens ståndpunkter (bet. 1994/95:KU22 s. 22).

KU ville dock inte förorda att formerna för samråd och informationsutbyte mellan nämnden och utskotten skulle regleras utan ville avvakta erfarenheterna. Om det efter ett år, dvs. i slutet av 1995, skulle visa sig att samspelet mellan utskotten och nämnden inte speglar denna konstitutionsutskottets mening om ömsesidighet, avsåg KU att i riksdagen väcka förslag om en reglering i riksdagsordningen om nämndens skyldighet att samråda med det utskott till vars ämnesområde en fråga som skall behandlas i ministerrådet hör.

Enligt KU var det viktigt att utskottens ledamöter och tjänstemän håller sig väl informerade om vad som händer inom EU på deras område och att EU-nämndens ledamöter och tjänstemän påminner om kommande ärenden inom EU. Inför samrådet med regeringen borde EU-nämnden ha kunskaper om

riksdagens ställningstagande och utskottens ståndpunkter. Talmanskonferensen framhöll att en modell var att utskottens synpunkter fördes till EU-nämnden genom partigrupperna. Denna möjlighet gav enligt talmanskonferensen möjlighet till flexibilitet och samordning inom partierna. Andra modeller diskuterades och utvecklingen skulle få visa vilken samverkansform som är mest ändamålsenlig. Talmanskonferensen ansåg vidare att ett samarbete bör kunna etableras på tjänstemannaplanet mellan utskotten och EU-nämnden (förs. 1994/95:TK1 s. 19-20, jfr SOU 1993:14 s. 246).

I utvärderingen 1996 av EU-frågornas hantering noterade KU att flera utskott i sina yttranden till KU hänvisade till kontakterna inom respektive partigrupp. Av yttrandena framgick att utskotten ansåg att detta var en tillfredsställande lösning (bet. 1996/97:KU2 s. 16, 19, bilaga 3). KU redovisade i sitt betänkande 1996 att utskottet diskuterat möjligheten för utskott att t.ex. lämna skriftliga uttalanden till regeringen. KU tog dock inte upp frågan närmare än så i betänkandet utan angav att man avsåg att fortsätta att utreda frågan (detta har dock inte lett till några förnyade ställningstaganden).

I de riktlinjer rörande regeringens information om EU-frågorna som riksdagen ställde sig bakom inför EU-medlemskapet angavs bl.a. att regeringens information borde avse arbetet i kommissionen med frågor som senare skall föreläggas ministerrådet. Det är, anförde talmanskonferensen, viktigt att riksdagen redan under kommissionens beredning får tillfälle att ge sin syn på prioriteringar och på hur frågor bör lösas. Riksdagen kan därmed påverka regeringens styrning av dem som på Sveriges vägnar deltar i förslags- och beredningsprocesser på olika områden. Talmanskonferensen underströk att riktlinjerna i viss mån fick ses som ett provisorium eftersom det är svårt att avgöra vilken information som behövs innan samrådsförfarandet påbörjats (förs. 1994/95:TK1 s. 16-18, jfr bet. 1994/95:KU22 s. 24-26, 28). KU har senare påpekat att regeringen har ett ansvar för att riksdagen och utskotten informeras tidigt (bet. 1999/2000:KU10 s. 59).

I riksdagsordningen anges att utskott skall följa arbetet i EU inom respektive ämnesområde och att regeringen skall informera riksdagen om sin syn på de förslag från kommissionen som regeringen bedömer som betydelsefulla. Regeringen är skyldig att lämna upplysningar om arbetet inom EU till ett utskott om utskottet så begär (RO 10 kap. 2 och 3 §§, 4 kap. 10 §). KU har anförts att det i vissa fall kan vara motiverat att ett samråd sker med det berörda utskottet innan regeringen tar ställning. Vidare har utskotten möjlighet att direkt påverka regeringen i EU-frågor vid t.ex. informella samråd i utskotten, förutom att föreslå tillkännagivanden (bet. 1996/97:KU2 s. 12).

4.2 Hur utskotten arbetar med EU-frågorna

I detta avsnitt beskrivs hur utskotten faktiskt har kommit att arbeta med EU-frågorna. Iakttagelserna av hur utskotten arbetar i dag kan kortfattat sammanfattas med att mycket sker inom utskotten men att arbetet kan utvecklas.

4.2.1 Flödet av EU-dokument till utskotten

Utskotten är olika mycket berörda av EU-frågorna vilket bl.a. indikeras av att antalet EU-dokument som respektive utskott erhåller varierar mellan utskotten. Varje år inkommer ungefär 1 000 EU-dokument till kammarkansliet som vidarebefordrar dokumenten till berörda utskott. Ett och samma dokument kan gå till flera utskott. Utrikesutskottet och miljö- och jordbruksutskottet erhåller vardera omkring 30 % av dokumenten. Därefter följer i antal mottagna dokument näringsutskottet och trafikutskottet. Minst antal dokument mottar bostadsutskottet och försvarsutskottet.

4.2.2 Faktapromemorior

Enligt gällande riktlinjer för regeringens information till riksdagen skall kommissionsförslag om nya, viktiga rättsakter bli föremål för faktapromemorior. Grönböcker, vitböcker och meddelanden med förslag till viktigare nya regelsystem eller principiellt viktiga ändringar i gällande lagstiftning skall också presenteras i faktapromemorior.

Faktapromemoriorna kommer in till kammarkansliet där de registreras och vidarebefordras till berörda utskott och EU-nämnden. Promemoriorna delas till samtliga ledamöter och anmäls på kammarens föredragningslista. De läggs också ut på riksdagens hemsida och görs därmed tillgängliga för allmänheten.

En genomgång våren 1999 inom ramen för Riksdagskommittén visade att vissa brister förelåg. Några kommissionsförslag som borde ha blivit föremål för faktapromemorior hade inte blivit det. Faktapromemorian skall komma senast fem veckor efter det att kommissionen presenterat sitt förslag men även här förelåg brister. Enligt riktlinjerna skall förteckningar över inkomna kommissionsdokument, där de dokument som skall bli föremål för faktapromemorior markeras, överlämnas till riksdagen. Genomgången visade dock att dessa förteckningar inte inkom regelbundet. Iakttagelserna har beaktats i den revidering av Regeringskansliets cirkulär med riktlinjer för information till riksdagen som gjordes i början av år 2000. Vidare har Regeringskansliet i ett svar till KU hösten 1999 anfört att uppföljningen av att riktlinjerna följs skall intensifieras.

I den tidigare nämnda ledamötsenkäten föreslås i några svar att faktapromemoriorna inte längre skall delas till alla ledamöter utan bara till berört utskott och i övrigt göras tillgängliga elektroniskt.

Följande tabell visar hur många faktapromemorior respektive utskott har erhållit under riksmötena 1998/99 och 1997/98.

Tabell 1 Inkomna faktapromemorior per utskott under riksmötena 1998/99 och 1997/98

Utskott	Totalt	1998/99	1997/98
Miljö- och jordbruksutskottet	55	26	29
Näringsutskottet	43	25	18
Trafikutskottet	33	14	19
Utrikesutskottet	30	8	22
Finansutskottet	25	13	12
Skatteutskottet	18	7	11
Arbetsmarknadsutskottet	18	10	8
Lagutskottet	13	4	9
Socialutskottet	10	6	4
Konstitutionsutskottet	8	2	6
Justitieutskottet	7	6	1
Socialförsäkringsutskottet	6	2	4
Utbildningsutskottet	4	1	3
Försvarsutskottet	2	0	2
Bostadsutskottet	1	1	0
Kulturutskottet	1	0	1
Antal inkomna	208	96	112
% fördelade till utskott	132 %	130 %	133 %

Källa: Sökningar i kammarkansliets EU-diarium. Vissa faktapromemorior går till mer än ett utskott; 1998/99 gick varje faktapromemoria i genomsnitt till 1,3 utskott.

I miljö- och jordbruksutskottet bereds både jordbrukspolitiken, där gällande rätt återfinns på EU-nivå, och miljöfrågor som kan regleras på EU-nivå. Förslag till rättsakter avseende den inre marknaden rör ofta näringsutskottet. Trafikutskottet hanterar kommunikationsfrågor som också är ett område där regleringen i stor utsträckning sker genom EU. Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken förekommer egentligen inga förslag till rättsakter, som är den vanligaste typen av dokument som blir föremål för faktapromemorior, vilket innebär att utrikesutskottet inte får så många promemorior som man möjligen kunde ha förväntat sig. Inom kulturutskottets, bostadsutskottets respektive försvarsutskottets områden förekommer minst antal faktapromemorior.

Antalet faktapromemorior, ungefär 100 per år, är ett mått på hur många förslag från kommissionen och liknande som bedöms vara ”viktiga”.

4.2.3 Skriftlig information

Alla utskott får således kontinuerligt EU-dokument från kammarkansliet. Det är främst dokument i KOM-serien, dvs. förslag till direktiv och förordningar samt olika rapporter från kommissionen. Vidare förmedlar kammarkansliet dokument från Europaparlamentet. Härutöver har alla utskott tillgång till det material som skickas ut till ledamöterna i EU-nämnden inför nämndens sammanträden och som läggs ner i EU-nämndens utskicksdatabas som finns tillgänglig via Helgonät.

Det förekommer att departementen kommenterar ordförandeskapets program i promemorior som ställs till berört utskott eller till EU-nämnden (i samband med det ministerrådsmöte där programmet presenteras). I september 1998 presenterade Regeringskansliet en sammanhållen promemoria om det österrikiska ordförandeskapets hela program.

EU-frågor kan också aktualiseras i formella riksdagsärenden. Regeringen kan redovisa sin syn på vilka frågor Sverige bör driva i EU-samarbetet och vilka ställningstaganden Sverige bör inta i olika frågor i skrivelser och propositioner. I ungefär var femte motion nämns EU, vilket är en ökning jämfört med tiden före Sveriges medlemskap i EU. I ungefär vartannat betänkande nämns EU, också det en ökning jämfört med tiden före EU-medlemskapet.

Under de fyra riksmötena 1995/96-1998/99 har utskotten producerat cirka 1 200 betänkanden eller 300 per riksmöte. Utskotten arbetar med cirka 80 fasta ämnesområden (exklusive budgetfrågor) som frekvent återkommer i produktionen.¹⁵⁶ Inom flera av dessa områden är EU-aspekter aktuella, t.ex. transportpolitik (TU), miljö (MJU), jordbruk (MJU), näringspolitik (NU), årliga EU-skrivelsen (UU) och offentlig upphandling (FiU).

4.2.4 Tillkännagivanden

Ungefär 100 tillkännagivanden görs per riksmöte.¹⁵⁷ Under mandatperioden 1994-1998 rörde 51 tillkännagivanden, eller 12 % av samtliga tillkännagivanden, EU-frågor. Hälften av de 51 EU-tillkännagivandena gjordes under riksmötet 1994/95, när Sverige blev medlem i EU. Nära två tredjedelar av tillkännagivandena om EU-frågor har fokuserat på åtgärder som bör vidtas på nationell nivå. Jordbruksutskottet står bakom hälften av de 51 EU-tillkännagivandena. I ett tiotal fall under de tre sista riksmötena under förra mandatperioden har tillkännagivanden gjorts i frågor som hanteras på EU-nivå.

Tillkännagivanden är inte rättsligt bindande för regeringen men konstitutionsutskottet har understrukt att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen eller om det visar sig föreligga omständigheter som

¹⁵⁶ Uppgifter från material framtaget för Riksdagskommitténs referensgrupp för uppföljning och utvärdering.

¹⁵⁷ En mer utförlig redovisning av tillkännagivandena finns i Hans Hegelands licentiatavhandling *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor*, s. 126-137.

hindrar ett genomförande måste dock regeringen kunna underlåta att vidta de åtgärder som avses i tillkännagivandet. Regeringens bedömningar bör i så fall redovisas för riksdagen (bet. 1994/95:KU30 s. 42, bet. 1995/96:KU30 s. 20).

Tilkännagivanden som innebär att regeringen uppmanas att agera på EU-nivå har t.ex. handlat om frågor om märkning av livsmedel, bl.a. av modifierade produkter (bet. 1995/96:LU26 s. 24-26, bet. 1995/96:JoU11 s. 14). Justitieutskottet har ansett att det är angeläget att regeringen inom EU med kraft driver frågan om bekämpning av barnpornografi (bet. 1994/95:JuU14 s. 14). Socialutskottet har begärt att regeringen med kraft skall fortsätta att bekämpa alla krav på legalisering av narkotika och liberalisering av narkotikapolitiken, bl.a. i EU men också i t.ex. FN (bet. 1997/98:SoU18 s. 20-21). Lagutskottet har gjort ett tillkännagivande om att regeringen aktivt skall verka för att principen om global konsumtion blir huvudregel inom upphovsrättens område (bet. 1994/95:LU4 s. 10-13). Den linjen har också drivits av regeringen i rådsarbetet med ett kommissionsförslag i ämnet (jfr skr. 1997/98:75 s. 21).

Under 1998/99 gjorde KU ett tillkännagivande rörande direktivet om skydd för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Regeringen uppmanades att med kraft verka inom EU för en revidering av direktivet (bet. 1998/99:KU15). Skatteutskottet begärde i december 1999 bl.a. att regeringen borde pröva möjligheten att av kommissionen få dispens från Auto/oildirektivets bestämmelser om högsta tillåtna volymhalt etanol i bensin (bet. 1999/2000:SkU11).

Det är vanligare med tillkännagivanden med EU-anknytning som kräver åtgärder inom Sverige. Det rör framför allt genomförandet av EU:s jordbruks- och regionalpolitik. Det kan gälla indelningen av Sverige i regioner för fördelning av arealbidragen, huruvida kompensation skall ges till olika näringar, t.ex. stärkelseindustrin och trädgårdsnäringen, fördelningen av mjölkkvoter, stöd för ekologisk omställning, antalet orter för offentlig lagring m.m. av jordbruksprodukter (interventionsorter) (bet. 1994/95:UU5 s. 79-83, 1994/95:JoU7 s. 37, 1994/95:JoU13 s. 54, 57). Ett annat exempel på ett tillkännagivande som kräver insatser främst på nationell nivå är trafikutskottets begäran att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett nytt förslag om behörighet för att köra den s.k. EU-mopeden. Trafikutskottet önskade mildare regler än dem som regeringen hade föreslagit (bet. 1997/98:TU11 s. 17).

Av det dussintal tillkännagivanden där riksdagen kräver att regeringen skall agera på EU-nivå i en fråga som kan förväntas beröra alla EU-länder, t.ex. kampen mot barnpornografi eller mot narkotika, rör flera frågor i vilka det råder nationell enighet i Sverige.

Sedan 1971 har samtliga utskott rätt att väcka förslag hos riksdagen i ämne som hör till dess handläggning (riksdagsordningen 3 kap. 7 §). Rätten till s.k. självständiga initiativ skall enligt förarbetena utnyttjas med varsamhet och

politisk enighet bör eftersträvas (KU 1970:27 s. 7).¹⁵⁸ Det egentligen enda exemplet på ett utskottsinitiativ i denna bemärkelse till ett tillkännagivande i en fråga som hanteras på EU-nivå rör äggimporten från Finland. Äggimporten ökade kraftigt under 1995 bl.a. som följd av att Finland i sitt anslutningsfördrag med EU fick rätt att tillämpa ett nationellt produktionsstöd under fem år. Jordbruksutskottet konstaterade att de finska äggen produceras i burhållnings-system som har lägre krav på djurmiljö än i Sverige. Utskottet tog ett initiativ och föreslog att regeringen på nytt, ”med stor skyndsamhet”, skulle ta upp frågan med EG-kommissionen och begära ett bemyndigande att vidta skyddsåtgärder mot äggimporten från Finland (bet. 1995/96:JoU16, citat s. 2). Regeringen återrapporterade tillkännagivandet i skrivelse 75 genom att meddela att jordbruksministern begärt att kommissionen skulle medge att Sverige vidtar skyddsåtgärder för äggproduktionen. Redovisningen avslutas dock med följande mening: ”Kommissionen avslog i beslut den 8 januari 1996 Sveriges begäran” (skr. 1996/97:15 s. 100).¹⁵⁹

4.2.5 Grön- och vitböcker

Det finns inte särskilt mycket officiell skriftlig dokumentation under kommissionens beredningsprocess. Grön- och vitböcker är dock exempel på skriftlig dokumentation i viktiga frågor från kommissionen. Medlemsländerna har möjlighet att lämna synpunkter och för utskotten är ofta grön- och vitböckerna av särskilt intresse. Många, men inte alla, grön- och vitböcker har blivit föremål för faktapromemoria.

Grönböcker är meddelanden som utfärdas av kommissionen inom ett specifikt politikområde. De utgör i första hand dokument som vänder sig till intresserade parter, organisationer och individer, vilka inbjuds att delta i debatter och samrådsförfaranden. I några fall kan de stimulera till en efterföljande lagstiftning.

Vitböcker är dokument som innehåller förslag till gemenskapsåtgärder inom ett specifikt område. De följer ofta en grönbok som utfärdats för att få i gång ett samrådsförfarande på europeisk nivå. Medan grönböckerna presenterar en rad idéer som förs fram till offentlig diskussion och debatt, innehåller vitböckerna en rad officiella förslag inom specifika politikområden och bidrar till att utveckla politiken.

De nationella regeringarna avger ofta remissvar särskilt på grönböckerna. I danska Folketinget har Europaudvalget och berört fackutskott ägnat grönböckerna allt större uppmärksamhet på senare år. I en *beretning* från Europaudvalget i februari 1999 anges att möjligheten att hålla öppna utfrågningar

¹⁵⁸ Enligt registervolymer i riksdagstrycket togs knappt 100 utskottsinitiativ under mandatperioden 1994-1998. Antalet är dock lite osäkert eftersom klassificeringen varierar i registren; betänkanden med flera initiativ i hemställen redovisas omväxlande som ett eller flera initiativ. Initiativen kan avse både tillkännagivanden och andra riksdagsbeslut.

¹⁵⁹ Kommissionens svar föranledde en fråga från en riksdagsledamot om vilka åtgärder jordbruksministern var beredd att vidta för att förhindra att svensk äggproduktion slås ut på grund av osund konkurrens av finska ägg (fråga 1996/97:75).

om grön- och vitböcker skall utnyttjas i större utsträckning. I beretningen talas till och med om att Europaudvalget skall kunna skicka ett svar på grönboken direkt till EU-kommissionen, vilket också har skett under hösten 1999.

I följande tabell visas antalet grön- och vitböcker.

Tabell 2 Antal grön- och vitböcker

År	Grönböcker	Vitböcker
1999	1	2
1998	3	1
1997	6	1
1996	15	2
1995	6	3
1994	6	1
1993	5	1
1992	2	1
1991	1	0
1990	3	0
-1989	4	2

Källa: Beräknat efter uppgifter på kommissionens hemsida.

Antalet grön- och vitböcker är inte särskilt stort men de som väl publiceras rör oftast viktiga frågor. I följande tabell visas hur många grön- och vitböcker som respektive utskott har fått motta sedan 1995 till början av 2000.

Tabell 3 Antal grön- och vitböcker per utskott

Utskott	Antal mottagna grön- och vitböcker
Näringsutskottet	11
Trafikutskottet	11
Lagutskottet	7
Arbetsmarknadsutskottet	5
Finansutskottet	5
Utrikesutskottet	3
Konstitutionsutskottet	2
Socialförsäkringsutskottet	2
Utbildningsutskottet	2
Justitieutskottet	1
Miljö- och jordbruksutskottet	1
Socialutskottet	1
Försvarsutskottet	0
Skatteutskottet	0
Bostadsutskottet	0
Kulturutskottet	0

Källa: Uppgifter från kammarkansliets EU-diarium. Vissa grön- och vitböcker har gått till flera utskott medan uppgifter saknas för andra grön- och vitböcker.

Tabellen visar att näringsutskottet, trafikutskottet och lagutskottet har mottagit flest grön- och vitböcker. Fyra utskott har inte mottagit någon grön- eller vitbok.

För att ge en bild över vilka frågor som behandlas förtecknas här grön- och vitböcker från 1998 till våren 2000.

Grönböcker:

2000

Grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen (UU, MJU)

Grönbok om rättshjälp i civilmål: Problem för parter i gränsöverskridande tvister (JuU)

1999

Grönbok om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (JuU)

1998

Grönbok om radiospektrumpolitiken med anknytning till Europeiska gemenskapens politik inom telekom, rundradio, transporter och FoU (KU, TU)

Information från den offentliga sektorn: en värdefull resurs för Europa - Grönbok om information från den offentliga sektorn i informationssamhället (KU)

Grönbok - Att bekämpa varumärkesförfalskning och pirattillverkning på den inre marknaden (NU)

Vitböcker:

2000

Vitbok om livsmedelssäkerhet (MJU)

Vitbok om ersättningsansvar för miljöskador (MJU)

Vitbok om reformen av kommissionen (UU)

1999

Vitbok om modernisering av reglerna om tillämpning av artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget - Kommissionsprogram nr 99/027 (NU, LU, FiU)

Vitbok om handel (NU)

1998

Rättvisa trafikavgifter: en modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU – Vitbok (TU)

4.2.6 Muntlig information

Flertalet utskott får föredragningar av respektive departement inför minister- rådsmöten med departementets kommenterade dagordning som underlag. I några utskott kommer departementsledningen och föredrar mer långsiktiga frågor ett par gånger om året. I andra utskott sker detta mer frekvent och på tematisk grund. Arbetsmarknadsutskottet får kontinuerlig information varannan torsdag från berört departement som självt avgör vad informationen skall röra. Information av detta slag planeras att ges åtta gånger i AU under våren 2000.

I allmänhet är det statssekreterare, ofta tillsammans med andra departementstjänstemän, som kommer till utskotten. Det förekommer också att föredragningarna sker av företrädare för Regeringskansliet utan att någon statssekreterare (eller andra politiska företrädare) deltar. Även berörda myndigheter kallas ibland till utskotten för att informera om EU-frågor. Utskotten har också ordnat några offentliga utfrågningar om EU-frågor; ett exempel är socialutskottets utfrågning om utvecklingen på alkoholområdet sedan Sverige blev medlem i EU (1995/96). EU-aspekter kan naturligtvis komma upp vid andra utfrågningar, t.ex. vid skatteutskottets och justitieutskottets gemensamma utfrågning om polisens och tullens samarbete mot narkotika.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Under fyraårsperioden 1995/96-1998/99 avhölls drygt 50 offentliga utskottsutfrågningar, exklusive konstitutionsutskottets utfrågningar i granskningsärenden.

4.2.7 EU-promemorior

Några utskott har upprättat en promemoria om händelseutvecklingen i EU på beredningsområdet. Lagutskottet har en omfattande promemoria över sitt område. Avsikten är att i en enda handling samla huvuddelen av all den aktuella EU-information som utskottet och dess kansli fått i olika sammanhang. Promemorian uppdateras två gånger per år i samband med att departementsledningen kommer och informerar utskottet om EU-frågor. Även konstitutionsutskottet upprättar en promemoria över händelseutvecklingen inom EU på sitt beredningsområde.

Utrikesutskottet utarbetar en övergripande plan för varje mandatperiod för att klarlägga vilka frågor som kommer att vara aktuella under perioden. Därefter prioriterar utskottet ett antal områden som utskottet särskilt vill bevaka och fördjupa sig i. Kansliet får i uppdrag att sammanställa underlagsmaterial i frågan och att förbereda särskilda seminarier och föredragningar. Diskussioner med Regeringskansliet i de långsiktiga frågorna sker oftast på ett informellt sätt. Utskottet kommer tidigt in i beslutsprocessen, ofta innan eller i samband med att de svenska positionerna formuleras.

I övrigt kan nämnas att i försvarsutskottets promemoria ges även en kort introduktion av hur EU-frågor behandlas i riksdagen och hur utskottet berörs. Det finns en ordlista med förkortningar och andra begrepp som har anknytning till EU och även en hänvisning till användbara databaser. Också i KU:s EU-promemoria finns grundläggande information om EU:s struktur och beslutsprocess. Arbetsmarknadsutskottet fogar preliminära dagordningar för ministerrådsmöten och en förteckning över EU-arbetsgrupper till sin promemoria.

Flera utskott redogör för arbetet med EU-frågor i den årliga verksamhetsberättelsen, som de flesta utskott numera avger.¹⁶¹

4.2.8 Arbetsgrupper

EU-arbetet i näringsutskottet var under förra mandatperioden organiserat i tre arbetsgrupper med ansvar för områdena energi, forskning och den inre marknaden. Varje grupp bestod av fem eller sex ledamöter, varav en sammankallande, samt en sekreterare. Grupperna valde ut ett antal frågor för bevakning. Hösten 1999 tillsatte näringsutskottet fyra arbetsgrupper för fördjupad bevakning av EU-frågorna inom områdena energi, industri (inklusive vissa forskningsfrågor), inre marknaden och regionalpolitik. Grupperna skall fördjupa beredningen av EU-frågorna och känna ansvar för att följa frågorna mer grundligt inom respektive område. Utskottet kallar även i fortsättningen företrädare för departementet till hela utskottet inför ministerrådsmöten för en genomgång och för att ge ledamöterna möjlighet att ställa frågor och framföra synpunkter inför sammanträdet i EU-nämnden och ministerrådsmötet. Även

¹⁶¹ Referensgruppen för uppföljning och utvärdering har tagit fram mer detaljerade uppgifter om utskottens verksamhetsberättelser.

vissa andra utskott har utsett grupper inom sig som särskilt ägnar sig åt EU-frågor.

4.2.9 Kontakter med andra nationella parlament och Europaparlamentet

Sedan början av 1990-talet finns det ett etablerat nätverk där ordförandena i Europaparlamentets och alla EU-ländernas utrikesutskott (eller motsvarande) träffas minst en gång per ordförandeskap i EU. Vid dessa möten diskuteras aktuella frågor inom ämnesområdet. Regeringschefen och utrikesministern från värdlandet deltar i mötena. Ofta är också en kommissionär eller generaldirektör från kommissionen närvarande. Från Sveriges sida deltar ordföranden och kanslichefen i utrikesutskottet. Sedan våren 1998 finns motsvarande nätverk för ordförandena i EU-ländernas biståndsutskott. Nätverk mellan andra utskott diskuteras också.

I detta sammanhang bör också nämnas att frågor om de nationella parlamentens roll även diskuteras på talmansnivå i EU:s talmanskonferens.

Under 1990-talet har det skett en ökning i antalet möten mellan utskott i Europaparlamentet och i de nationella parlamenten. Mellan juni 1997 och slutet av 1998 ägde 74 möten av olika slag rum mellan Europaparlamentet och representanter för de nationella parlamenten, bl.a. mellan utskott.¹⁶² Till exempel deltog ledamöter i justitieutskottet i en av Europaparlamentet i Bryssel anordnad konferens om EU-bedrägerier i april 1996 och i överläggningar med Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter och inrikes frågor rörande Europol och sekter i Europa i november 1996. Två ledamöter i trafikutskottet deltog i september 1995 i ett sammanträde i Bryssel med Europaparlamentets utskott för transporter och turism. I juni 1998 deltog arbetsmarknadsutskottets ordförande vid det årliga möte som Europaparlamentets utskott för sysselsättning och socialfrågor anordnar för representanter för de nationella parlamenten. Finansutskottets ordförande deltar en till två gånger per år i möten arrangerade av motsvarande utskott i Europaparlamentet. Det förekommer också att utskott från andra nationella parlament och från Europaparlamentet besöker utskotten i riksdagen.

Alla utskott har gjort resor till Bryssel för att besöka EU:s institutioner. Det förekommer också kontakter mellan utskotten, inte minst genom kanslierna, och ansvarig handläggare på representationen i Bryssel.

4.2.10 Olika utskott berörs på olika sätt

Utskottens beröring med EU-frågor kan mätas på olika sätt, men en slutsats som kan dras är att utrikesutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet samt trafikutskottet är mest berörda. Minst berörda är bostadsutskottet och försvarsutskottet.

¹⁶² Neunreither, Karlheinz (1999) "The European Parliament and National Parliaments: Irreconcilable Rivals, possible Partners – or just Dinosaurs?". Uppsats presenterad vid Sixth Biennial ECSA International Conference, Pittsburgh, June 2-5, 1999.

Utskotten berörs således olika mycket av EU-frågorna. Frågornas karaktär skiljer sig också mellan olika utskott. Inom ett område kan det finnas mycket befintlig EG-lagstiftning utan att det kommer så många nya lagförslag på EU-nivå. På andra områden där EU-samarbetet inte är så formaliserat kan det finnas icke-bindande regler som kan leda till lagförslag på sikt.

En annan uppenbar skillnad mellan olika utskott är att vissa utskott har att hantera frågor inte bara i första pelaren utan också i de mellanstatliga andra och tredje pelarna. Som nämdes ovan i avsnittet om andra pelaren har utrikesutskottet att följa både övergripande EU-frågor och den traditionella utrikespolitiken. Enligt riksdagsordningen 4.6.6 skall utrikesutskottet ”bereda ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer ..., allt i den mån ärendena icke tillhör annat utskotts beredning”. Utrikesutskottets övergripande roll tar sig bl.a. uttryck i att utskottet bereder ärenden om fördragsändringar och den årliga EU-skrivelsen.

Utskottens kanslichefer anser i de intervjuer som genomförts att gränsdragningen mot andra utskott i EU-frågor i allt väsentligt inte är svårare än i nationella frågor, där berörda utskott kan beredas tillfälle att yttra sig. Det kan dock förekomma att aspekter som rör det egna utskottet inte uppmärksammas eftersom de behandlas i frågor som huvudsakligen hanteras av andra utskott.

4.2.11 Förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden

Kontakterna mellan utskotten och nämnden har inte formaliserats även om ett yttrande har avgivits från utskott till EU-nämnden (yttr. 1999/2000:MJU1y). EU-nämnden och utskotten framhöll i sina yttranden till KU våren 1996 att gränsdragningen mellan utskott och EU-nämnden inte hade vållat några stora problem. I stället har kontakterna i huvudsak skett inom respektive partigrupp (jfr bet. 1996/97:KU2 s. 18-19, bilaga 3). Partierna har fördelat sina platser i EU-nämnden så att ledamöter i de utskott som är mest berörda av EU-frågorna också sitter i EU-nämnden. Som redovisas i avsnittet nedan om extra suppleanter i EU-nämnden finns representanter från fem partier från vardera finansutskottet, utrikesutskottet samt miljö- och jordbruksutskottet i nämnden. Under nämndens sammanträden hänvisas emellanåt till att frågor har tagits upp i berört utskott. Nämndens ledamöter har ofta kontakt med partikamraterna i andra utskott inom de områden som skall tas upp i samrådet, i alla fall om det är någon kontroversiell fråga som skall behandlas. Formen för kontakterna varierar, men en erfarenhet från flera av de mindre partierna är att det kan vara svårt att hinna ta kontakter från det att utskicket kommer på måndag kväll tills sammanträdet äger rum på fredag förmiddag.

Miljö- och jordbruksutskottet avgav den 4 april 2000 yttrande till EU-nämnden över Europeiska kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet (yttr. 1999/2000:MJU1y). Vid EU-nämndens sammanträde den 14 april beslutade EU-nämnden att överlämna yttrandet till regeringen (Jordbruksdepartementet) för beaktande i den fortsatta beredningsprocessen beträffande vitboken. Moderata samlingspartiets ledamöter i EU-nämnden reserverade sig mot näm-

dens beslut att överlämna Miljö- och jordbruksutskottets synpunkter på vitboken till regeringen (Jordbruksdepartementet) för beaktande. Enligt reservationen kan nämndens beslut att vidarebefordra yttrandet till jordbruksdepartementet för beaktande i det fortsatta beredningsarbetet inte tolkas på annat sätt än att nämnden ställer sig bakom innehållet i skrivelsen. Vidare innebär det, enligt reservationen, att riksdagen ger till känna en uppfattning utan att ställningstagandet getts formen av ett beslut i kammaren.

Konstitutionsutskottet beslutade den 4 april 2000 att yttra sig till EU-nämnden över kommissionens förslag till förordning över allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Den 24 maj beslutade utskottet att skjuta yttrandet till nästa riksmöte.

4.3 Överväganden om utskotten

4.3.1 Inledning

Utskottens centrala roll har hela tiden betonats i diskussionerna kring riksdagens arbete med EU-frågorna och utskottens skyldighet att följa frågorna inom sina respektive områden är reglerad i riksdagsordningen.

En viktig utgångspunkt är således att utskotten skall ha en stark roll i riksdagens arbete med EU-frågor. Inom utskotten finns sakkunskap, och utskotten har ett ansvar för lagstiftning och andra frågor inom det egna området. Vi anser att utskotten i sin planering skall sträva efter att behandla EU-frågorna i den sedvanliga ärendehantering. När ett visst område behandlas är det naturligt att förhållanden såväl på EU-nivå som på nationell nivå beaktas. Därmed kan EU-frågorna integreras i den nationella politiken.

Många utskott arbetar mycket med EU-frågorna. Det finns flera exempel som kan tjäna som förebild för andra utskott även om EU-frågornas omfattning och karaktär skiljer sig åt mellan utskottens områden. Det skall framhållas att arbetet med EU-frågorna kan vara resurskrävande, särskilt för de utskott som ansvarar för områden där många frågor hanteras på EU-nivå. En helhetsbedömning av resursfrågan görs bäst när andra delar av Riksdagskommitténs arbete kan vägas in. Det är därför lämpligt att själva kommittén gör en samlad prövning av resurserna när samtliga referensgruppers rapporter föreligger. Vi vill dock framhålla att den ambitionshöjning som förespråkas i denna rapport rimligen, givet oförändrade resurser, innebär att andra uppgifter måste prioriteras lägre.

Utskotten kan i en mening utgöra arenor för ledamöterna och partierna. De konfliktdimensioner som finns i den traditionellt nationella politiken kan också finnas när frågor hanteras på EU-nivå. Det innebär att utskotten inte alltid är enhetliga aktörer utan kan rymma olika uppfattningar i EU-frågor. Detta är naturligt eftersom EU-samarbetet rör vissa frågor som när de hanteras nationellt är politiskt kontroversiella. Samtidigt kan arbetet i EU:s ministerråd formellt sett sägas vara utrikespolitik där regeringen företräder Sve-

rige. Det skall framhållas att det är värdefullt för regeringen att veta om den har riksdagens stöd. Genom att de svenska positionerna är väl förankrade i riksdagen kan genomslaget för dem inom EU öka. I traditionellt utrikespolitiska frågor finns det en strävan att nå nationell enighet. Eftersom EU-frågorna ofta varken är rent utrikespolitiska eller rent inrikespolitiska kan det finnas motstridande krafter. Bör önskemålet om nationell enighet tillåtas ta över partipolitiska motsättningar eller skall åsiktsskillnader kunna exponeras, och rent av framhävas, även om nationella intressen skadas? Vad som skall anses vara nationella intressen är naturligtvis inte okontroversiellt och i praktiken går det knappast att dra upp några specifika riktlinjer för när det ena skall få ta överhanden över det andra. Vi nöjer oss med att konstatera att det finns frågor där politiska skillnader är naturliga medan det i andra frågor råder bred nationell enighet. Vi återkommer sist i detta avsnitt till frågan om utskottens möjlighet att framföra synpunkter till andra än regeringen.

Som vi konstaterade ovan har utrikesutskottet funnit goda former för sitt arbete med EU-frågor. Vi vill erinra om att utrikesutskottet har att hantera övergripande EU-frågor och därmed får en överblick över hela EU-samarbetet. Hanteringen av den årliga EU-skrivelsen, som vi återkommer till i avsnittet om kammaren, är ett bra exempel på hur utrikesutskottet kombinerar sina dubbla roller. Rollerna består av att dels hantera frågor i andra pelaren (och vissa frågor i första pelaren), dels ha ett ansvar för övergripande EU-frågor, genom att utskottet har att – i den mån ärendena icke hör till annat utskottets område - bereda ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med mellanfolkliga organisationer.

4.3.2 Hur utskotten bör arbeta

Vi anser att utskotten skall följa viktiga frågor under kommissionens beredningsprocess och under den fortsatta beslutsprocessen. EU-frågorna är ofta aktuella under flera år på EU-nivå vilket skapar goda möjligheter för utskotten att planera arbetet också på lång sikt. EU-frågorna riskerar att trängas undan av det löpande riksdagsarbetet om inte utskotten har förberett sig genom att t.ex. ha inhämtat information tidigare. Också problemet med ett svåröverskådligt dokumentflöde kan minska om utskotten har god framförhållning. För utskottens planering är kommissionens respektive ordförandeskapets arbetsprogram viktiga. Också de preliminära dagordningarna för ministermöten bör bevakas.

Utskottens planering bör således ske både på lång sikt över mandatperioden och på kort sikt över riksmötet. EU-frågornas skilda karaktär på olika områden innebär att en viss flexibilitet är nödvändig men det finns också ett värde i att utskotten arbetar på snarlikt sätt. Utskotten bör dra nytta av varandras erfarenheter, bl.a. genom diskussioner i den nya ordförandekonferensen (jfr förs. 1999/2000:TK1).

Regeringen har ett ansvar för att riksdagen och utskotten informeras tidigt. Vi vill erinra om att utskottens rätt att kräva information av regeringen i EU-frågor som inte är riksdagsärenden är mer långtgående än i vanliga riksdags-

ärenden. Vidare innebär minoritetsskyddet att fem ledamöter kan begära denna information. Till skillnad från när en sådan begäran framställs i samband med behandlingen av ett ärende kan majoriteten inte heller avslå den (RO 4 kap. 10 §, bet. 1994/95:KU22 s. 27).¹⁶³

Om Regeringskansliet får kännedom om att en viss fråga som är av intresse för riksdagen aktualiseras i EU bör Regeringskansliet kontakta berört utskott. Detta gäller också när en sedan tidigare känd fråga utvecklas på ett sätt som kan vara av intresse för riksdagen. Det är dock viktigt att utskotten också själva bedriver ett aktivt informationsinhämtande. Utskottens ledamöter kan t.ex. knyta kontakter med parlamentariker i andra EU-länder. Ett annat medel för att inhämta information kan vara att utskotten genom sina kanslier etablerar direktkontakter med handläggare vid den svenska EU-representationen i Bryssel och vid EU-institutionerna, inte minst vid kommissionen.

Det är angeläget för utskottens arbete att regeringen behandlar EU-frågor i propositioner och skrivelser. Frågorna blir föremål för formell ärendehantering och utskotten kan markera sina ställningstaganden i ett betänkande. Det är således önskvärt att regeringen presenterar sin övergripande syn på olika politikområden inom EU i propositioner och skrivelser. Som ofta sker i dag bör det i riktlinjepropositioner inom olika områden finnas ett avsnitt om riktlinjer för arbetet inom EU. Det kan också finnas anledning att för regeringen att lämna skrivelser och propositioner som huvudsakligen fokuserar på förhållandena på EU-nivå. Avvägningen mellan redogörelser för den nationella nivån och för EU-nivån får göras från fall till fall.

Vi anser att samtliga utskott skall upprätta en EU-promemoria om utvecklingen på beredningsområdet inom EU. Promemorian bör uppdateras ett par gånger per år, t.ex. i samband med att kommissionen presenterar sitt årliga arbetsprogram och att ett nytt ordförandeland redovisar sina prioriteringar. Promemorian kan innehålla en förteckning över de EU-frågor inom beredningsområdet som regeringen avser att driva under mandatperioden eller de närmaste åren. Med utgångspunkt i en sådan prioriteringslista kan utskottet välja ut ett antal områden för bevakning och fördjupning.

Det är angeläget att utskotten får information från regeringen om vilka frågor som skall behandlas under ett visst lands ordförandeskap. En möjlighet är att regeringen till riksdagen överlämnar en samlad promemoria med sin syn på ordförandeskapets program.¹⁶⁴ Om ett utskott har bett om en särskild

¹⁶³ I början av januari 1998 önskade jordbruksutskottet information från Jordbruksdepartementet om en EU-relaterad rapport angående svensk miljöpolitik som enligt uppgift i massmedierna belagts med utrikessekretess. Ordföranden i jordbruksutskottet erinrade om riksdagsordningens bestämmelser om att regeringen är skyldig att informera utskottet i EU-frågor, men statssekreteraren meddelade att regeringen i detta skede inte önskade informera utskottet om innehållet i rapporten. Agerandet föranledde en anmälan till konstitutionsutskottet som konstaterade att det inte finns någon möjlighet för regeringen att vägra lämna information i EU-frågor som ett utskott begär. Om sekretess krävs får man använda bestämmelserna i riksdagsordningen om tystnadsplikt för ledamöter (dessa bestämmelser ställer högre krav på uppgifternas känslighet än sekretesslagen för att sekretess skall bli aktuell) (bet. 1997/98:KU25 s. 44-47).

¹⁶⁴ I avsnittet om kammaren nedan behandlar vi frågan om muntlig information från regeringen om dess syn på programmet.

kommentar bör ett sådant dokument göras praktiskt tillgängligt för andra delar av riksdagen, självfallet med beaktande av reglerna om allmänna handlingar. Allmänna handlingar som är offentliga bör också kunna göras praktiskt tillgängliga för allmänheten genom att läggas ut på riksdagens hemsida.

EU-frågor kan tas upp som en stående punkt på utskottets dagordning. Det kan vidare vara lämpligt att man inom utskottet tillsätter grupper som särskilt följer vissa områden. Ordningen med muntlig information av företrädare för regeringen bör också bestå och huvudsakligen inriktas på långsiktig information. Hur ofta föredragningar bör ske varierar mellan olika utskott. Utskotten bör även utnyttja möjligheten att kalla till sig företrädare för myndigheter m.fl. för information. Även företrädare för EU:s institutioner kan inbjudas. Det är för den offentliga debattens skull önskvärt att utskotten i särskilt viktiga frågor anordnar öppna utfrågningar.

Kommissionens samrådsdokument, framför allt grön- och vitböcker, är värda särskild uppmärksamhet. Samtliga grön- och vitböcker bör bli föremål för faktapromemorior där det också anges när fristen för remissvar till kommissionen löper ut. Det kan också finnas anledning för berört utskott att på egen hand inhämta information om grön- och vitbokens hantering i t.ex. Europaparlamentet. Utskotten bör överväga om en offentlig utfrågning skall anordnas i frågan. Företrädare för regeringen kan också föredra frågan vid ett slutet utskottssammanträde. Regeringen bör skicka de remissvar som regeringen avger till kommissionen till kammarkansliet för vidare befordran till berört utskott.

4.3.3 Hanteringen av faktapromemorior

Vi anser att faktapromemoriorna skall finnas lättillgängliga i en databas som enkelt kan nås via Helgonät och riksdagens hemsida. Promemoriorna bör anmälas i kammaren med uppgift om ansvarigt utskott och numreras löpande per riksmöte. Vi anser att promemoriorna inte längre skall delas till samtliga ledamöter utan endast till berört utskott. Om någon ledamot önskar samtliga promemorior i pappersform får denne anmäla det till kammarkansliet.

Varje inkommen faktapromemoria – och således också det kommissionsdokument som fakta-promemorian rör – bör tydligare än i dag föras till *ett* ansvarigt utskott. På samma sätt som sker för propositioner och motioner bör detta ske i samarbete mellan kammarkansliet och utskottskanslierna. Även andra dokument som hör till samma ärende, t.ex. Europaparlamentets resolution över en grönbok, skall föras till det ansvariga utskottet. Därmed markeras utskottets ansvar för frågan. Vi vill samtidigt framhålla att vissa frågor kan röra flera utskott och det är då viktigt att alla berörda utskott får kännedom om frågan och den fortsatta hanteringen.

Det är viktigt att faktapromemoriorna uppfyller riktlinjernas krav och innehåller relevant information. Det ankommer på Regeringskansliet att svara för urvalet av vilka kommissionsdokument som blir föremål för faktapromemorior men riksdagen bör följa urvalet och kvaliteten på promemoriorna. Detta bör ske löpande på kammarkansliet i samarbete med utskotten och kan

också uppmärksammas inom ramen för konstitutionsutskottets granskning. Det är inget självändamål att antalet faktapromemorior som framställs är högt. I underhandskontakter mellan utskottskansli och berört departement bör en bedömning kunna göras av vilka frågor som bör bli föremål för faktapromemorior.

Vi vill understryka vikten av att femveckorsgränsen för avgivande av faktapromemorior hålls. Utskott är dock oförhindrade att påkalla information från regeringen tidigare än fem veckor efter det att kommissionen lagt sitt förslag. Utöver vad som anges i nu gällande riktlinjer bör promemoriorna innehålla en kort sammanfattning som särskilt fokuserar på förslaget påverkan på svenska förhållanden.

Vi har övervägt en ordning där utskotten åläggs att inom 3 månader återredovisa till kammarkansliet vilken åtgärd de har vidtagit eller avser att vidta med anledning av faktapromemorian. Vi har dock gjort bedömningen att en sådan ordning skulle vara onödigt administrativt betungande. Med den ambitionshöjning som föreslås i denna rapport utgår vi från att utskotten självmant kommer att välja ut de frågor som de anser vara så viktiga att de förtjänar en närmare behandling, t.ex. genom att tas upp i ett betänkande.

4.3.4 Hur utskottens synpunkter kan komma till uttryck

Ett syfte med den ökade aktiviteten som här förespråkas är att utskotten skall kunna påverka regeringen. Påverkansmöjligheten i sig kan också vara ett incitament till att öka aktiviteten i EU-frågor.

Utskottens synpunkter bör därför kanaliseras till regeringen, inte minst på ett tidigt stadium. Samtidigt är det viktigt med flexibilitet, och riksdagen skall inte binda sig själv och regeringen vid en ståndpunkt som försvårar det fortsatta svenska förhandlingsarbetet. Varje enskild sakfråga har sin karaktär, vilket gör att olika former för kanaliseringen kan vara lämpliga för olika frågor. De former vi vill framhålla och som diskuteras nedan är följande:

- Utskottsbetänkanden, både betänkanden om motioner och propositioner/skrivelser och betänkanden med utskottsinitiativ
- Yttrande till utrikesutskottet över den årliga EU-skrivelsen
- Diskussioner i utskottet med företrädare för regeringen, som kan redovisas genom en kort sammanfattning i utskottets protokoll
- Muntligen till EU-nämnden (genom personsamband mellan utskott och EU-nämnd samt kontakter inom partigrupperna)
- Yttranden till EU-nämnden.

Betänkanden och yttrande över årliga EU-skrivelsen

Vi anser att EU-frågorna normalt skall ingå som en integrerad del av ärendehantering, och utskotten bör således ta upp aktuella EU-frågor i sedvanliga betänkanden. Utskottens arbete präglas i mycket av regelbundenhet, dvs. ett antal politikområden återkommer vid de flesta riksmöten, vilket innebär att

utskotten ofta har möjlighet att ta upp aktuella EU-frågor i sina betänkanden. Även om inte propositionen eller motioner som behandlas i betänkandet explicit tar upp en viss EU-fråga kan utskotten i betänkandet ta upp olika för området relevanta EU-frågor.

Det finns naturligtvis inget som hindrar ett utskott från att ta ett utskottsinitiativ i en EU-fråga och föreslå kammaren ett tillkännagivande om hur regeringen bör agera i en viss fråga. I takt med att utskotten blir mer aktiva i EU-frågorna kan det bli aktuellt med fler utskottsinitiativ. Skrivningar i utskotts-betänkanden är också ett sätt att framföra synpunkter eller redovisa en diskussion utan något formellt tillkännagivande.

Utskotten kan uttrycka ståndpunkter och redovisa sin hantering av EU-frågorna i ett yttrande till utrikesutskottet över den årliga EU-skrivelsen. Debatten om skrivelsen kan därmed bli intressantare och allmänheten får tillgång till riksdagens synpunkter. Vi återkommer till frågan om yttranden från utskotten över den årliga EU-skrivelsen i avsnittet om kammaren.

Muntliga diskussioner

Det kan vara mer meningsfullt – inte minst i frågor där formella och detaljerade ställningstaganden anses olämpliga – med informella diskussioner än med uttalanden i betänkanden som sedan kan uppfattas som låsta. Slutna utskottssammanträden kan således skapa möjligheter till värdefulla diskussioner. Till skillnad från samrådet i EU-nämnden förs det dock inga stenografiska uppteckningar i utskotten vilket begränsar öppenheten och möjligheten att följa upp regeringens agerande.

Om frågan inte redovisas på annat sätt skulle en kort sammanfattning i utskottets protokoll kunna vara en möjlighet att offentliggöra utskottets diskussion i frågan.

Kontakter med EU-nämnden

Vi vill framhålla vikten av att de goda och öppna kontakterna mellan utskotten och EU-nämnden utvecklas. Utskottens synpunkter bör vara ett stöd och en utgångspunkt för nämnden i samrådet. Informationsutbytet skall vara ömsesidigt, och det är viktigt att de praktiska arrangemangen stöder utbytet.

Det skall framhållas att det råder personsamband mellan utskotten och EU-nämnden. 14 utskott finns representerade i nämnden, varav nio på presidienivå. Partierna har 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 således 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.

Vi vill erinra om att EU-nämndens handlingar skickas ut per e-post till utskottens kanslier och är tillgängliga för alla i riksdagen i EU-nämndens databas. Det ligger i utskottens intresse att aktualisera och att påminna EU-nämnden om tidigare ställningstaganden inför samrådet i nämnden. Detta kan

ske både genom kontakter inom partierna och mellan utskottens kanslier och nämndens kansli.

Utskotten kan också yttra sig skriftligt till nämnden. Vi anser att detta ofta kan vara en lämplig form för frågor som utskotten bedömer vara viktiga men där man inte vill ta ett utskottsinitiativ och få ett formellt riksdagsbeslut. Frågan kan befinna sig i ett förhållandevis preliminärt skede, och utskottet kan vilja göra en markering utan att binda sig vid klara ställningstaganden. Det kan röra sig om den mer övergripande inriktningen som man vill uttrycka sin syn på utan att ta ställning till alla enskildheter.

Det kan också vara ett sätt för utskottet att agera förhållandevis snabbt och smidigt. I likhet med vad som gäller för utskottsinitiativ kan frågor väckas och synpunkter framföras oberoende av allmänna motionstiden. Ett yttrande kan således vara ett sätt för partierna att i utskotten aktualisera frågor som inte varit kända under allmänna motionstiden. Som visats ovan är inte EU:s tidsrytm anpassad efter riksdagens, vilket innebär att smidiga former kan behövas i arbetet med EU-frågor.

Ett yttrande bör normalt ha samma form som yttranden mellan utskott har i dag, även om man för vissa frågor kan tänka sig t.ex. ett kort protokollsutdrag. EU-frågans läge i beslutsprocessen är en aspekt som bör beaktas när ett utskott avgör om det skall avge ett yttrande till EU-nämnden eller välja någon annan form för hanteringen av frågan. Det kan vara mindre motiverat med ett yttrande till EU-nämnden i frågor som huvudsakligen hanteras som t.ex. informationspunkter från kommissionen än när t.ex. en gemensam ståndpunkt skall antas. Samtidigt skall erinras om att frågorna kan komma upp på ministerrådet – och därmed i EU-nämnden - under i stort sett alla led av beslutsprocessen och att det är viktigt att komma in tidigt i processen för att kunna påverka. Om en fråga föranleder yttranden från flera utskott torde en samordning av ställningstagandena kunna förutsättas ske i respektive partigrupp.

Yttrandet blir ett stöd för nämnden i samrådet med regeringen och när frågan återkommer senare på rådets dagordning – de flesta frågor behandlas flera gånger i rådet - har nämnden yttrandet att utgå från. Det bör enligt vår uppfattning stå nämnden fritt att avgöra hur yttrandet skall behandlas. Yttrandet blir i praktiken offentligt i likhet med yttranden mellan utskott. Betydelsen av den praktiska hanteringen i EU-nämnden skall inte överdrivas; om EU-nämndens ordförande i sin muntliga sammanfattning konstaterar att det finns en majoritet i nämnden bakom de synpunkter som framförs i yttrandet får regeringen förutsättas ta del av yttrandet även om det inte formellt överlämnas till regeringen. För att regeringen skall kunna hållas ansvarig för sitt agerande i förhållande till de synpunkter som framförs i yttrandet finns det dock fördelar med att yttrandet formellt kommer regeringen till del. Vi anser att det inte finns något hinder för nämnden att överlämna yttrandet till regeringen. Synpunkterna framförs inte på någon annans vägnar än EU-nämndens.

Frågan om nämndens ställningstaganden behandlas nedan i avsnittet om EU-nämnden; här skall kort erinras om att konstitutionsutskottet påpekade i sitt betänkande 1996 att ett sätt att förtydliga opinionsläget i EU-nämnden skulle vara att nämnden avslutar sina överläggningar med regeringen i ären-

den där regeringen framlagt förhandlingsståndpunkter med att anta ett skriftligt uttalande (bet. 1996/97:KU2 s. 28).

Avslutningsvis kan nämnas att i Finland åläggs utskotten att yttra sig till Stora utskottet över samtliga s.k. U-ärenden, dvs. ärenden som skulle ha avgjorts av den finländska riksdagen om inte Finland hade varit medlem av EU. Vi har studerat denna modell men vill inte rekommendera en liknande ordning för den svenska riksdagen. En sådan ordning skulle innebära att utskotten skulle åläggas att yttra sig över en mängd förslag, och oftast skulle hanteringen bara innebära ett onödigt pappersflöde. En ökad formalisering av det slaget riskerar att medföra att resurser läggs på mindre viktiga saker. Vidare skiljer sig förhållandena åt i den svenska respektive den finländska riksdagen genom att motionsrätten i Finland är kraftigt begränsad jämfört med i Sverige.

4.3.5 Utskottens möjlighet att framföra synpunkter till andra än regeringen

Utgångspunkten för utskottens aktivitet är att det är regeringen som utskotten och riksdagen vänder sig till. Det är regeringen som företräder Sverige i internationella sammanhang.

Utskotten kan inhämta information genom direktkontakter med t.ex. företrädare för EU-institutioner och många utskott har goda erfarenheter av resor till Bryssel. I dessa kontakter kan utskottens ställningstaganden i skilda frågor aktualiseras. I frågor där det finns en tydlig svensk uppfattning kan utskotten stödja svenska positioner i kontakter med företrädare för andra länder eller för EU:s institutioner, även om det naturligtvis är regeringen som företräder Sverige i förhandlingar inom EU. Exempel på frågor där det råder svensk enighet är kraven på ökad öppenhet och kampen mot barnpornografi och narkotika. I andra fall, där det inte lika tydligt finns någon svensk linje, bör utskotten i sådana kontakter inte agera för någon viss ståndpunkt.

Formellt kan aldrig synpunkterna på detta sätt framföras på riksdagens vägnar. Talmanskonferensen påpekade när EU-nämnden inrättades att nämnden kan komma att ställas inför uppgiften att i sammanhang som COSAC¹⁶⁵ redovisa sin syn på olika frågor. Talmanskonferensen anförde att det får anses vara partiföreträdarna i EU-nämnden som står bakom eventuella åsiktsyttringar och inte nämnden som riksdagsorgan (förs. 1994/95:TK1 s. 22). Enligt talmanskonferensen stod det klart att något avsteg inte kunde göras från huvudregeln att uttalanden från riksdagens sida förutsätter beslut i kammaren. Detta synsätt bör kunna vara tillämpligt på utskottens aktiviteter i detta avseende.

¹⁶⁵ COSAC uttyds ”Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communitaires”. Det är ett samarbetsorgan mellan de nationella parlamentens Europautskott och Europaparlamentet som möts varje halvår.

5. EU-nämnden

- Arbetet i EU-nämnden har funnit sina former och fungerar i huvudsak väl. Alla frågor som behandlas i EU:s ministerråd passerar EU-nämnden. Nämnden bör således fortsätta att verka enligt den praxis som utvecklats.
- Det är viktigt att EU-nämnden i sitt samråd med regeringen beaktar utskottens synpunkter.
- En fortlöpande uppföljning av underlagsmaterialet från regeringen bör ske även fortsättningsvis.
- EU-nämnden bidrar till öppenheten genom att materialet inför sammanträdena liksom de stenografiska uppteckningarna läggs ut på riksdagens hemsida.
- De partier som bara har en ordinarie ledamot i nämnden bör ha rätt till ytterligare en extra suppleant.
- Vi anser att riksdagsordningens krav på att ”synnerliga skäl” skall föreligga för att nämnden skall få hålla en offentlig utfrågning skall utgå.
- Utgångspunkten för samrådet bör vara att regeringen agerar i enlighet med vad nämnden uttalat. Om regeringen avviker från nämndens uttalanden är det viktigt att den tydligt redovisar skälen för det.

5.1 Inledning

Enligt riksdagsordningen (RO 10 kap. 4 §) skall riksdagen inom sig för varje valperiod tillsätta en nämnd för samråd med regeringen i frågor som gäller Europeiska unionen. Vidare föreskrivs följande (RO 10 kap. 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 i andra frågor som nämnden bestämmer.

Begär minst fem av ledamöterna i EU-nämnden att regeringen skall rådgöra med nämnden enligt första stycket skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

Nämnden sammanträder normalt på fredagar för att samråda med regeringen inför den kommande veckans ministerråd. Det innebär att rytmen i nämndens arbete styrs av mötesfrekvensen i rådet, som i sin tur präglas av regelbundenhet. Sedan 1995 har nämnden i genomsnitt sammanträtt ungefär 100 timmar per år, vilket är i stort sett dubbelt så mycket som genomsnittet för utskotten. Nämnden höll 1997/98 40 sammanträden (137 timmar) och 1998/99 33 stycken (76 timmar).

Samråd i nämnden sker inför så gott som samtliga rådsmöten, vilka uppgår till cirka 90 stycken per år. Någon eller några få gånger per år kan man komma överens i nämnden om att inte kalla till sammanträde inför ett ministerrådsmöte, om t.ex. frågorna kan förväntas vara av mindre betydelse eller har behandlats tidigare och tidpunkten av olika skäl är olämplig. Samrådet hölls i skriftlig form inför rådsmötet för konsumentfrågor i april 1999.

Allmänna rådet, jordbruksfrågor och Ekofin är de råd som är uppe oftast i nämnden. Tillsammans med ministerrådet i transport- och telekommunikationsfrågor utgjorde samråden inför möten i dessa råd hälften av samtliga samråd inför rådsmöten 1997/98–1998/99.

5.2 EU-nämnden i förhållande till EU:s beslutsprocess

EU-nämnden sammanträder vanligtvis på fredagar och samråder om de frågor som skall behandlas på ministerrådet under efterföljande vecka. När EU-nämndens möte äger rum har förslagen vanligen också behandlats i Coreper några dagar före.

Huvuddelen av de frågor som behandlas i rådet, och som således blir föremål för information och samråd i nämnden, befinner sig i beslutsfasen. Ofta kan dock frågor som befinner sig under beredning i kommissionen tas upp i ministerrådet, och därmed i EU-nämnden, eftersom kommissionen vill informera om pågående arbete med t.ex. grön- och vitböcker.

Under beslutsfasen avgörs ärendena för det mesta inte vid den första behandlingen i rådet. Samma sakfråga blir ofta föremål för behandling i rådet och därmed samråd i nämnden vid ett flertal tillfällen. Mellan rådsmötena behandlas ärendena normalt i Coreper och rådsarbetsgrupper.

5.3 Omfattningen av regeringens informations- och samrådsskyldighet

I propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen anfördes att regeringen skall vara skyldig att ta initiativet till samråd med EU-nämnden i frågor som regeringen finner betydelsefulla. Men därutöver skall regeringen vara skyldig att samråda med nämnden i vilken annan fråga som helst som nämnden anser vara så betydelsefull att samråd bör äga rum. På så sätt får riksdagen det slutliga ställningstagandet beträffande vad som anses vara en betydelsefull fråga och tolkningstvister undviks. Den exakta avgränsningen får ske genom en fortlöpande dialog mellan EU-nämnden och regeringen (prop. 1994/95:19 s. 536-537).

EU-nämndens huvuduppgift är att få information om och samråda med regeringen om de ärenden som skall behandlas på möten med Europeiska unionens råd, dvs. ministerrådet. I det följande redovisas den del av nämndens verksamhet som gäller information eller samråd med regeringen eller Regeringskansliet men inte är samråd i ärenden på den kommande veckans råds-

möten. Punkterna är inte nödvändigtvis ömsesidigt uteslutande och redovisningen gör inte anspråk på att vara fullständig:

- *andra diskussioner med statsråd än information och samråd inför nästa veckas rådsmöte*

På nämndens sammanträden följer statsråden normalt rådsmötets dagordning och föredrar de viktigaste ärendena. Det förekommer dock att statsråden eller nämndens ledamöter tar upp frågor som inte står på dagordningen för det kommande rådsmötet.

- *information och samråd med regeringen om annat än ministerrådsmöten*

Samarbetet i Europeiska rådet, dvs. möten mellan EU:s stats- och regeringschefer, kan enligt förarbetena närmast beskrivas som mellanstatligt, och dess beslut får senare, om det behövs, omsättas till sekundärrätt genom beslut i ministerrådet. Det är dock naturligt att riksdagen informeras om de ståndpunkter Sverige skall inta i Europeiska rådet, främst med tanke på de politiska bindningar som uppstår i detta råd (SOU 1994:10 s. 96-97, 107, prop. 1994/95:19 s. 538-539, bet. 1994/95:KU22 s. 19). Samråd har regelmässigt ägt rum i nämnden med statsministern inför Europeiska rådets möten (normalt en eller två gånger per ordförandeskap).

Schengenavtalet har legat utanför det egentliga EU-samarbetet men behandlades under 1995 och 1996 som en egen punkt sju gånger i nämnden.

De konvergensprogram och sysselsättningsprogram som Sverige lämnar in till EU blir formellt rådsfrågor först när de anmäls på rådet. Eftersom programmen kan vara politiskt viktiga dokument har de dock diskuterats i EU-nämnden med regeringsföreträdare vid tidpunkten för regeringsbeslut om respektive program.

- *regeringskonferenser och Agenda 2000*

Nämnden samrådde löpande med regeringen inför och under den regeringskonferens som ägde rum under 1996 och 1997 och som resulterade i Amsterdamfördraget. Vidare skedde löpande samråd rörande Agenda 2000. Både regeringskonferensen och Agenda 2000 behandlades på olika ministerrådsmöten och blev därigenom också föremål för nämndens behandling. Den regeringskonferens om institutionella frågor som sammankallades i februari 2000 behandlas på snarligt sätt. Konsekvenserna av EU:s regionalpolitik har både i samband med Agenda 2000-förhandlingarna och i övrigt varit föremål för diskussion i nämnden. Frågor om stadgan om grundläggande rättigheter kommer upp på allmänna rådet.

- *informella grupper*

EU-nämnden tillsatte i juni 1998 en informell beredningsgrupp med en ledamot från varje parti för behandling av Agenda 2000. Vidare tillsatte nämnden i september 1999 en informell grupp med en ledamot från varje parti för beredning av frågor om den regeringskonferens som kom att sammankallas i

februari 2000. Företrädare för Regeringskansliet informerar vid gruppens möten.

- *information om verksamheten i EG-domstolen*

Nämnden har initierat och får en gång per halvår information från tjänstemän i Regeringskansliet om EG-domstolens verksamhet.

5.4 Statsrådets närvaro

När riktlinjerna för EU-nämndens arbete utarbetades 1993-94 problematiserades inte frågan om statsrådets närvaro vid samråden. Det var underförstått att statsråden skulle ha hög närvaro i nämnden. I KU:s utvärdering 1996 togs dock frågan upp, efter det att nämnden i sitt yttrande påpekat att diskussioner om Sveriges förhandlingspositioner är meningsfulla bara om de förs med statsråd. Riksdagen underströk värdet av statsrådets närvaro i nämnden.

En genomgång av statsrådets närvaro i nämnden sedan 1995 visar att närvaron är något högre 1999 än tidigare, 79 % mot tidigare mellan 75 % och 77 %. Om ett statsråd inte kan vara närvarande är det oftast berörd statssekreterare som samråder med nämnden. Det skall påpekas att när statsrådet inte är närvarande ger ofta den person som företräder regeringen en förklaring till frånvaron. Förklaringen kan vara att ministern är utomlands eller är sjuk.

Nämnden har uttryckt att samrådet bör ske med berört statsråd oavsett om statsrådet skall närvara vid rådsrådet eller inte eftersom det är statsrådet som bär det faktiska ansvaret för positionerna (bet. 1996/97:KU2 s. 22). Det kan nämnas att från januari 1995 till december 1999 har Sverige varit representerat på statsrådsnivå vid 79 % av de 219 rådsrådsmöten som det finns uppgifter om.¹⁶⁶

5.5 Regeringens underlag till EU-nämnden

Inför samrådet skickar regeringen underlagsmaterial till nämnden och nämndens kansli tar ofta fram ytterligare material. Under 1997/98 gjordes 74 utskick till ledamöterna och 1998/99 61 utskick. En uppskattning av utskickens omfattning ger vid handen att ungefär 13 000 sidor skickades ut 1996/97 och 9 000 sidor 1997/98, dvs. ett par hundra sidor per vecka. Det större antalet sidor under 1996/97 beror på att mycket material om den pågående regeringskonferensen distribuerades.

EU-nämnden får rådets dagordningar per fax från den svenska representationen i Bryssel. Regeringen skickar en kommenterad dagordning för rådsrådet som för samtliga dagordningspunkter skall innehålla kortfattade uppgifter om vad saken gäller, vad rådet förväntas göra och förslaget till svensk stånd-

¹⁶⁶ För 186 rådsrådsmöten, främst under 1995 och 1996, saknas uppgifter. Källa: Promemoria från Riksdagens utredningstjänst (Anna Rune) *Ministrar på möten i EU 2000-01-11*.

punkt. Nämnden skall få en kort redogörelse för viktigare A-punkter som förväntas komma upp för antagande vid rådsmötet. För viktigare dagordningspunkter bör den kommenterade dagordningen hänvisa till ministerråds-promemorior. En allmän riktlinje för vad som skall anses vara viktiga frågor är att angelägna svenska intressen står på spel. Också sådana frågor som ligger inom riksdagens beslutsområde (t.ex. lagområdet) inbegrips. Minister-rådspromemoriorna bör redovisa frågans innebörd, påverkan på svenska regler och ekonomiska konsekvenser. Europaparlamentets inställning och kommissionens syn på parlamentets beslut bör redovisas, liksom, när det är aktuellt, svenska intresseorganisationers syn på frågan. Så långt möjligt bör den svenska huvudinriktningen för ställningstagandet anges. Redogörelsen för huvudinriktning skall utformas så att det svenska förhandlingsläget inte undergrävs.

Enligt EU-nämndens yttrande till konstitutionsutskottet våren 1996 innehåller materialet från Regeringskansliet i stort sett den information som är önskvärd inför sammanträdena. På vissa punkter bör dock materialet kunna förbättras. Nämnden framhöll att det är särskilt angeläget att den skriftliga informationen innehåller förslag till svensk position och att denna är avfattad på ett klargörande sätt (bet. 1996/97:KU2 s. 63).

Vid intervjuer som genomfördes våren 1998 med 12 ledamöter i nämnden och partiernas EU-handläggare framhöll alla intervjuade som kunde överblicka perioden från början av 1995 att regeringens underlag till EU-nämnden hade blivit bättre. Samtidigt pekade många på att kvaliteten varierar mellan departementen. Materialet inför konsumentrådet framhölls av några som ett gott exempel. I intervjuerna påpekades också att regeringens förutsättningar att ge information varierar mellan olika råd beroende på tidsförhållandena i EU-arbetet.

5.6 Nämndens ställningstaganden

Vid nämndens sammanträden inleder statsrådet med att rapportera vad som har skett vid det föregående rådsmötet. Därefter föredrar statsrådet de viktigaste punkterna på dagordningen för rådets möte i den följande veckan. Statsråden kan redovisa vad som har skett sedan det skriftliga materialet framställdes och dessutom redogöra för fördjupade överväganden om den svenska positionen och förhandlingsuppläggningsen. Statsråden har med sig medhjälpare som kan svara på mer detaljerade frågor. Någon tjänsteman från Utrikesdepartementets EU-enhet brukar också närvara vid samråden. Vid sammanträdet framför ledamöterna sina synpunkter och kan ställa kompletterande frågor. Efter diskussionen sammanfattar ordföranden majoritetsläget. Beroende på frågans karaktär och läge i beslutsprocessen varierar sammanfattningarnas form.

Ett riksdagsorgans uttalanden är inte bindande för hela riksdagen och saknar också formell konstitutionell betydelse. Det är endast riksdagens kammare som kan uttala sig på riksdagens vägnar. Enligt Grundlagsutredningen inför

EG bör inte någon formell omröstning om de i nämnden framförda ståndpunkterna företas. Utredningen ansåg att det skulle binda regeringen i alltför hög grad och strida mot nämndens karaktär av samrådsorgan. Utredningen anförde emellertid att det kunde övervägas om regeringen inte borde kunna påfordra ett nämndens ställningstagande för att kunna utforma sin förhandlingsposition med beaktande av riksdagens synpunkter (SOU 1993:14 s. 245).

Talmanskonferensen påpekade när EU-nämnden inrättades att som samrådsorgan kommer nämnden inte att ha några beredande uppgifter och således kan inte nämnden ta initiativ till uttalanden från riksdagen i frågor som rör Sveriges relationer till EU. EU-nämnden kan dock komma att ställas inför uppgiften att i sammanhang som COSAC¹⁶⁷ redovisa sin syn på olika frågor. Talmanskonferensen anförde att det får anses vara partiföreträdarna i EU-nämnden som står bakom eventuella åsiktsyttringar och inte nämnden som riksdagsorgan (förs. 1994/95:TK1 s. 22).

KU påpekade när nämnden inrättades att den föreslagna ordningen innebär en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen ämnar inta vid förhandlingarna i rådet och att kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Samtidigt agerar regeringen med fullt politiskt ansvar vid rådets möten (bet. 1994/95:KU22 s. 15).

Konstitutionsutskottet ansåg i sin utvärdering 1996 att regeringens skriftliga information till EU-nämnden bör innehålla förslag till svensk ståndpunkt i de frågor som kommer upp på det kommande rådsmötet. Diskussionerna i nämnden bör också kunna gälla andrahandsståndpunkter även om dessa inte kan diskuteras i det skriftliga materialet (bet. 1996/97:KU2:26). Konstitutionsutskottet har framhållit 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, bet. 1996/97:KU2 s. 28).

Det mest tydliga fallet när en majoritet i nämnden har haft en annan uppfattning än regeringen torde ha inträffat vid det samråd som skedde i november 1997 då alla partier utom Socialdemokraterna uttalade skepsis mot ett föreslaget turismprogram.¹⁶⁸ Regeringen intog en mer positiv hållning och ville inte att Sverige som ensamt land skulle stoppa programmet (enhällighet krävdes i rådet). En ledamot från oppositionen framhöll att om Sverige blir ensamt skall man inte lägga in veto, men man skulle visa att man var skeptisk mot att låta turism bli ett samarbetsområde inom EU. Ordföranden konstaterade att det ändå fanns ett visst svängrum för statsrådet. I regeringens skriftliga återrapport från rådsmötet redovisas att Sverige framhållit att åtgärder för turism främst ligger på det nationella planet men att det kan vara motiverat med gemensamma åtgärder på vissa områden som att öka kunskapen om

¹⁶⁷ COSAC uttyds ”Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communitaires”. Det är ett samarbetsorgan mellan de nationella parlamentens Europautskott och Europaparlamentet som möts varje halvår.

¹⁶⁸ En mer utförlig redovisning av de (få) fall när majoriteten i EU-nämnden inte tydligt har stått bakom regeringen finns i Hans Hegelands licentiatavhandling *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor*, s. 84-95, särskilt s. 91-93. Där redovisas också olika vägar för nämnden att utöva inflytande.

turism. De svenska representanterna anförde att de kunde acceptera det föreslagna programmet då det var i linje med vad de ansåg vara rimligt. Tyskland och Storbritannien sade nej till programmet, men Sverige kunde biträda förslaget. Regeringsföreträdarnas agerande vid rådsmötet föranledde en anmälan till konstitutionsutskottet. KU erinrade om tidigare uttalanden om 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. Samtidigt kan ändrade omständigheter medföra att regeringen bedömer att Sveriges intressen bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat. Således måste regeringen ha ett visst handlingsutrymme vid råds-sammanträdena. Utskottets slutsats löd:

Enligt konstitutionsutskottets bedömning måste det emellertid föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse. Några sådana skäl har dock inte förelegat i det aktuella fallet (bet. 1997/98:KU25 s. 40).

Det skall vidare erinras om att konstitutionsutskottet i sitt betänkande 1996 påpekade att ett sätt att förtydliga opinionsläget i EU-nämnden skulle vara att nämnden avslutar sina överläggningar med regeringen i ärenden där regeringen framlagt förhandlingsståndpunkter med att anta ett skriftligt uttalande. Detta uttalande kan vara en ren tillstyrkan eller avstyrkan av regeringens ståndpunkter. Det kan också innebära en förändring av och/eller tillägg till regeringens förhandlingspositioner. Föreligger flera meningar om vad nämnden bör uttala får ordföranden avgöra vilken mening som har de flestas stöd. Det bör understrykas, anförde KU vidare, att sådana uttalanden saknar formell rättslig betydelse. KU erinrade dock om sitt tidigare uttalande 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”. Nämnden borde själv bedöma om och när denna metod för att klarlägga nämndens inställning borde användas. Någon ändring i de regler i riksdagsordningen som gäller för nämnden behövde enligt KU:s mening inte göras. Med den samrådsuppgift som nämnden har måste anses följa rätten att besluta om uttalanden av detta slag (bet. 1996/97:KU2 s. 28).

Nämnden har gjort några uttalanden eller ställningstaganden i skriftlig form som har riktats till regeringen. Vid ett sammanträde i juni 1997 ställde sig nämnden bakom slutsatserna i en promemoria om COSAC. Frågan hade aktualiserats under den pågående regeringskonferensen. Enligt promemorian har inte de ledamöter som deltar i COSAC-mötena någon fullmakt och kan inte ta ställning för EU-nämndens, riksdagens eller Sveriges räkning. COSAC bör inte institutionaliseras och har en informell och enbart rådgivande roll. Promemorian tillställdes talmannen och Regeringskansliet.

I oktober 1999 beslutade nämnden att avge en skrivelse till regeringen som innebar stöd för ett initiativ som ursprungligen kom från det holländska parlamentet om vikten av att dokumenten i tredjepelarfrågor kommer i bättre tid

inför rådsmötena. Regeringens företrädare redovisade EU-nämndens ståndpunkt vid rådsrådet.

Som redovisats ovan beslutade EU-nämnden vid sitt sammanträde den 14 april 2000 att överlämna miljö- och jordbruksutskottets yttrande till EU-nämnden över Europeiska kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet (yttr. 1999/2000:MJU1y) till regeringen (Jordbruksdepartementet). Moderata samlingspartiets ledamöter reserverade sig.

5.7 A-punkter

A-punkter är ärenden som rådet kan anta utan överläggning, såvida ingen rådsmedlem motsätter sig detta. Det skall alltså röra sig om frågor om vilka samförstånd rått i Coreper. I cirkulär 4 från UD anges att ”en kort redogörelse för viktigare A-punkter som förutses komma upp för antagande vid rådsrådet skall lämnas till riksdagens EU-nämnd”. Även cirkulär 2 behandlar frågan om A-punkter. Bland annat anges att ”för viktigare A-punkter som EU-nämnden inte tidigare fått information om som B-punkt inför tidigare ministerråd bör redovisningen vara mer utförlig”.

Information om A-punkter redovisas löpande till nämnden i telex från rådssekretariatet via representationen i Bryssel och UD:s EU-enhet. A-punkter kan gälla olika slags ärenden: frågor från Europaparlamentet som skall besvaras av rådet, utnämningar, antagande av rättsakter efter den slutliga granskningen av juristlingvisterna, beslut om huruvida rådet skall intervensera eller yttra sig i hos EG-domstolarna anhängiggjorda mål m.m. I allmänhet har viktiga A-punkter tidigare diskuterats i rådet som B-punkter. Det har dock inträffat att viktiga och brådskande frågor (t.ex. åtgärder mot människohandel) diskuterats i Coreper där politisk enighet uppnåts varefter frågan tagits upp på nästkommande rådsråd (vilket som helst) för avgörande. Det kan också inträffa att politisk enighet uppnås på ett informellt ministerråd varefter frågan avgörs som A-punkt på ett formellt ministerrådsmöte. Det har förekommit fall av detta slag som nämnden har fått kännedom om genom att kansliet har studerat det skriftliga materialet från Folketingets Europaudvalg eller genom information i olika databaser.

Rådssekretariatets dagordningar kan vara olika utformade, bl.a. beroende på vilket ministerråd det rör sig om. I de flesta fall utgörs den först utsända versionen endast av B-punkterna. Uppgift om vilka A-punkter som skall tas upp brukar inkomma med separata telex/fax. Oftast kommer de nämnden till handa efter måndagens utskick, och inte sällan dröjer det till efter fredagens samråd med regeringen. Eftersom det förekommer att A-punkter läggs till A-punktlisten ända till strax innan rådsrådet tar sin början får EU-nämnden i praktiken först efter det att rådsrådet ägt rum tillgång till den slutliga A-punktlisten.

5.8 Förhållandet till utskotten

De huvudsakliga kontakterna mellan utskotten och EU-nämnden går genom partigrupperna.

Fördelningen av frågor mellan de olika ministerråden innebär att ett ministerråd ofta hanterar frågor som berör flera olika utskott. Vidare kan en fråga behandlas på flera olika råd. Ministerrådets ansvarsområden följer inte heller alltid departementens indelning. När det t.ex. är samråd i EU-nämnden inför rådsmöten för inre marknaden kan upp till sju departement vara företrädare.

EU-frågor tas ofta upp i utskottsbetänkanden, och det förekommer att nämndens ledamöter hänvisar till utskottens och riksdagens tidigare ställningstaganden i samrådet med regeringen. Under det löpande samrådet i EU-nämnden om regeringskonferensen hänvisades t.ex. vid åtskilliga sammanträden till riksdagens ställningstaganden i samband med behandlingen av regeringens IGC-skrivelse (skr. 1995/96:30, bet. 1995/96:UU13). Vidare hänvisar både regeringens företrädare och nämndens ledamöter till en proposition från hösten 1994 om principer för budgetpolitiken i EU som riksdagen ställt sig bakom. Andra exempel på hänvisningar till tidigare riksdagsbehandling rör konsumentpolitiken, jordbrukspolitiken och forskningspolitiken.

Av de intervjuer som gjorts framgår att de flesta kanslichefer inte ser några problem med gränsdragningen mot EU-nämnden. Någon kanslichef menar att det kan bli problem om EU-nämnden breder ut sig och menar att om utskottens område skall öka bör EU-nämndens område minska. I huvudsak anses dock informationen i utskott samma vecka som frågan skall upp i EU-nämnden bidra till att ledamöterna blir bättre förberedda för samrådet i nämnden och att någon konkurrenssituation inte råder.

5.9 Extra suppleanter

Rättslig reglering och praxis för extra suppleanter i utskotten

Enligt 10 kap. 4 § i riksdagsordningen (RO) skall EU-nämnden bestå av udda antal ledamöter, lägst femton. I tilläggsbestämmelse 10.4.1 anges att antalet ledamöter i EU-nämnden fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen. Bestämmelserna motsvarar dem som gäller för utskotten (4 kap. 3 §, 4.3.1).

Bestämmelser om utseende av suppleanter i av riksdagen utsedda organ lyder:

7 kap. 8 §

Skall två eller flera väljas, utses tillika suppleanter till minst samma antal som de ordinarie ledamöterna. Vad som är föreskrivet om dessa äger motsvarande tillämpning i fråga om suppleanterna.

Ersättare som har kallats till tjänstgöring får utan hinder av vad som har beslutats om antalet suppleanter i utskott utses

till suppleant i utskott som den ledige riksdagsledamoten tillhör.

7.8.1

Sedan riksdagen har förrättat val till organ och därvid utsett suppleanter med stöd av 8 §, kan den besluta att öka antalet suppleanter i organet. Suppleantval som föranleds härav skall förrättas så snart det kan ske.

7.8.2

Om icke annat föreskrives eller särskilt beslutas, skall suppleanter utses till samma antal som de ordinarie ledamöterna.

Tilläggsbestämmelsen 7.8.2 infördes 1974 på förslag av konstitutionsutskottet som i betänkande KU 1974:65 skrev:

I flertalet fall torde suppleanter komma att utses till samma antal som de ordinarie ledamöterna. I en ny tilläggsbestämmelse bör därför enligt utskottets mening utsägas att så skall ske, om inte annat föreskrives.

I en promemoria om extra suppleanter upprättad för riksdagens valberedning i december 1994 kommenteras KU:s uttalande. Där anför följande:

Motiveringen är så kortfattad att den är svårtolkad. Innebörden av bestämmelsen är dock att extra suppleanter inte kan utses utan att riksdagen först fattat ett särskilt beslut om utökning av antalet suppleanter. Det förefaller mest rimligt att se införandet av denna tilläggsbestämmelse som en anmaning till restriktivitet i utseendet av extra suppleanter.

Vid ett par tillfällen har frågan om extra suppleanter i utskotten varit uppe i riksdagens valberedning. De riktlinjer som man har enats kring har inneburit att stor restriktivitet bör iaktas vid utökning av antalet suppleanter. Ett parti som endast har en ordinarie plats i ett utskott har inte rätt till mer än en extra suppleantplats i samma utskott. Övriga partier har rätt till högst två extra suppleanter i ett och samma utskott. Dessa riktlinjer gäller också för EU-nämnden.

Valberedningen behandlade i december 1994 en begäran från vissa partier att fullt ut utnyttja möjligheten till extra suppleanter i utskotten. Valberedningen beslöt att tillmötesgå önskemålen men de moderata ledamöterna reserverade sig. I reservationen anfördes att utskotten får karaktär av tillfälliga folksamlingar, och kommunikationen ledamöterna emellan kommer alltmer att ske skriftligen och mellan sammanträdena. Skulle vid något högtidligt tillfälle alla närvaroberättigade infinna sig, räcker inte utskottsrummen till.

I praktiken deltar de extra suppleanterna inte i någon större utsträckning i utskottens arbete. En sammanställning som avsåg de extra suppleanternas närvaro under oktober 1988 till april 1989 visade att 50 % aldrig deltagit i något utskottssammanträde, samt att majoriteten av de övriga endast deltagit vid något eller några sammanträden.

Antal ledamöter och suppleanter i EU-nämnden

Inför EU-nämndens inrättande fördes en diskussion om nämndens storlek (SOU 1993:14 s. 245-246, förs. 1993/94:TK3 s. 31-34, bet. 1993/94:KU18 s. 38-39, förs. 1994/95:TK1 s. 20-22, bet. 1994/95:KU22 s. 29-30). Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14 s. 245-246) ansåg att det var tre krav som kunde ställas på nämnden för att den skulle få en stark politisk ställning. För det första borde alla partier som passerat fyraprocentsspärren vara representerade i nämnden. För det andra borde nämnden ha en proportionell sammansättning. För det tredje borde nämnden ha en begränsad storlek för att fungera väl som samrådsorgan. Dessa krav stod delvis i konflikt med varandra och kunde inte fullt ut tillgodoses samtidigt annat än i vissa tämligen osannolika situationer.

Riksdagens beslut blev att nämnden borde ha samma sammansättning som utskotten.¹⁶⁹ Representation för alla partier i riksdagen kunde tillgodoses nästan fullt ut genom ett system med extra suppleantplatser. När ett parti representeras av endast en ledamot borde systemet med extra suppleantplats kunna tillämpas (bet. 1994/95:KU22 s. 29).

Talmanskonferensen påpekade att ett argument för att ha en liten nämnd var förtrohetsaspekten. Nämnden kan behöva diskutera känsliga förhandlingslägen då det är angeläget att inget läcker ut om de ståndpunkter som ventileras. Å andra sidan erinrades om argument för en relativt stor nämnd. Många riksdagsledamöter dras in i det viktiga arbetet med EU-frågorna, arbetet kan fördelas mellan flera personer och möjligheter till kontakter genom nämndledamöternas överlappande medlemskap i utskott ökar (förs. 1993/94:TK3 s. 32).

Gällande riktlinjer innebär att ett parti som endast har en ordinarie plats inte har rätt till mer än en extra suppleantplats. Övriga partier har rätt till högst två extra suppleanter.

Alla partier utom Kristdemokraterna utnyttjar för närvarande fullt ut möjligheten till extra suppleanter i EU-nämnden. I följande tabell visas EU-nämndens ledamöter och suppleanter fördelade på utskott och parti. Ledamöter som sitter i utskottets presidium har markerats med asterisk (*).

¹⁶⁹ Formuleringen i RO är, för både utskotten och EU-nämnden, att organen skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton. Formellt kan olika utskott således ha olika antal ledamöter.

Tabell 4 EU-nämndens ledamöter och suppleanter fördelade på utskott och parti

	s	m	v	kd	c	fp	mp	Totalt
Finansutskottet	1	1	2	1*	0	1	0	6
Utrikesutskottet	1	1*	1	1	0	1	0	5
Miljö- och jordbruksutskottet	1*	1	1	1*	0	0	1	5
Konstitutionsutskottet	1*	0	0	1	1	1	0	4
Justitieutskottet	1	1*	1	0	0	0	1	4
Skatteutskottet	1	1	0	0	0	0	1	3
Näringsutskottet	1	1*	0	1	0	0	0	3
Socialförsäkringsutskottet	1*	1	0	0	0	0	0	2
Kulturutskottet	1	0	1	0	0	0	0	2
Utbildningsutskottet	1	1	0	0	0	0	0	2
Trafikutskottet	1	1	0	0	0	0	0	2
Arbetsmarknadsutskottet	1*	1	0	0	0	0	0	2
Lagutskottet	1*	0	0	0	0	0	0	1
Socialutskottet	1	0	0	0	0	0	0	1
Försvarsutskottet	0	0	0	0	0	0	0	0
Bostadsutskottet	0	0	0	0	0	0	0	0
Övriga	0	0	0	0	2	0	0	2
Totalt	14	10	6	5	3	3	3	44
Ordinarie	6	4	2	2	1	1	1	17
Suppleanter	8	6	4	3	2	2	2	27

Kategorin *Övriga* utgörs av en partiledare, som inte sitter i något utskott, samt en gruppleddare som är suppleant i åtta utskott. Avser förhållandena i maj 2000.

Det är tydligt att partierna i huvudsak har valt att placera ledamöter från de utskott som är mest berörda av EU-frågorna i EU-nämnden. Beträffande utskottsfördelningen kan konstateras att FiU, UU respektive MJU har representanter för fem partier som också sitter i EU-nämnden. FöU och BoU, som är de utskott som är minst berörda av EU-frågorna, har inga ledamöter i EU-nämnden.

En genomgång av protokoll från EU-nämndens sammanträden under 1999 (avseende 79 samråd) visar att de extra suppleanterna deltar i förhållandevis stor utsträckning i nämndens arbete. Också de ”ordinarie” suppleanterna deltar i stor utsträckning i nämndens arbete. Det skall dock sägas att en suppleant har deltagit endast tre gånger och en annan endast fem gånger av de 79 fallen. I genomsnitt har 20 ledamöter varit närvarande vid vart och ett av de

79 samråden. Under varje sammanträde, som ju kan omfatta flera samråd, närvarar oftast fler än 20 ledamöter. I nämndens arbete görs knappt någon praktisk skillnad på ledamöter och suppleanter.

5.10 Kontakter med andra nationella parlament och Europaparlamentet

Konferensen mellan organen för gemenskaps- och EU-frågor vid Europeiska unionen (COSAC¹⁷⁰) är ett samarbetsorgan mellan de nationella parlamentens Europautskott och Europaparlamentet som möts en gång per ordförandeskap, dvs. varje halvår. Enligt arbetsordningen för COSAC skall varje nationellt parlament representeras av högst sex ledamöter från dess gemenskaps- och EU-organ. Varje parlament skall fastställa sin egen delegations sammansättning. Det är ledamöter från EU-nämnden som deltar i mötena i COSAC. Platserna fördelas i princip proportionellt mellan partierna.

Enligt Amsterdamfördraget får COSAC bidra med allt den tycker att EU:s institutioner bör uppmärksamma, särskilt rörande vissa typer av lagförslag. Enligt Amsterdamfördraget skall bidrag från COSAC inte på något sätt vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkt.

Kontakterna mellan EU-nämndens ledamöter och de svenska Europaparlamentarikerna går framför allt genom partigrupperna. De mer övergripande frågorna om förhållandet mellan riksdagen och de svenska Europaparlamentarikerna behandlas nedan i avsnitt 8.

5.11 Öppenheten

5.11.1 Skriftlig dokumentation

EU-nämndens sammanträdeshandlingar sänds varje vecka till en stor krets utanför riksdagen, t.ex. Europaparlamentariker, massmedier och Europaforskare. Utskickena hålls också tillgängliga för massmedier utanför nämndens kansli och dessutom utanför sessionssalen under sammanträdena. Den huvudsakliga delen av sammanträdeshandlingarna är också tillgängliga på riksdagens hemsida.

Vid EU-nämndens samråd med regeringen förs stenografiska uppteckningar (RO 10 kap. 9 §). Delar av uppteckningarna kan sekretessbeläggas men den absoluta huvuddelen av uppteckningarna är tillgänglig. Sedan december 1999 publiceras uppteckningarna på riksdagens hemsida och de kommer också att ingå i riksdagstrycket från och med 1999/2000.

Inför nämndens sammanträden publiceras pressmeddelanden. Under 1996/97 och 1997/98 publicerades 45 respektive 37 pressmeddelanden.

¹⁷⁰ COSAC uttyds ”Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communitaires”.

Pressmeddelandena skickas ut till nyhetsmedier och andra intresserade och läggs också ut på riksdagens hemsida. I dessa pressmeddelanden lämnas information om vilka statsråd som skall närvara på nämndens sammanträde och några av de för allmänheten mest intressanta frågorna. Sedan december 1999 skickas pressmeddelanden också ut direkt efter samrådet med regeringen. I dessa pressmeddelanden redovisas kortfattat vilka frågor som diskuterats i nämnden.

5.11.2 Offentliga utfrågningar

Under EU-nämndens två första år kunde sammanträden ske endast bakom stängda dörrar. Som ett resultat av KU:s utvärdering 1996 ändrades riksdagsordningen så att nämnden får besluta att sammanträdet helt eller delvis skall vara offentligt till den del det avser inhämtande av upplysningar. Samrådet med regeringen inför rådsmötena skall således inte ske inför öppna dörrar. För att nämnden skall få ordna öppna utfrågningar krävs enligt riksdagsordningen ”synnerliga skäl”, ett krav som inte ställs på utskotten för att de skall få ordna sådana utfrågningar. KU anförde att offentliga utfrågningar i frågor som är under behandling i EU:s institutioner i första hand är en uppgift för utskotten. KU angav emellertid 1996-1997 års regeringskonferens som exempel på en fråga som på grund av sin övergripande karaktär saknar naturlig hemvist i något enskilt utskott och som därför skulle kunna föranleda att nämnden anordnade en offentlig utfrågning (bet. 1996/97:KU2 s. 28-29, RO 10 kap. 7 §, 4 kap. 12 §).

Nämnden utnyttjade rätten att ordna öppna utfrågningar två gånger under 1997. Nämnden ordnade dels en utfrågning tillsammans med konstitutionsutskottet om de demokratiska aspekterna av EMU, dels en utfrågning om tredje pelaren tillsammans med justitieutskottet. Vidare har nämnden under 1999 anordnat två offentliga utfrågningar om Agenda 2000 respektive WTO-förhandlingarna. I maj 2000 anordnade nämnden en offentlig utfrågning om stadgan för grundläggande rättigheter tillsammans med konstitutionsutskottet och utrikesutskottet.

Det kan nämnas att när EU-upplysningen inrättades i riksdagen anfördes att ett skäl var möjligheterna till nära samarbete mellan EU-upplysningen och EU-nämnden (bet. 1994/95:KU36). Ett sådant samarbete sker också genom bl.a. regelbundna möten mellan nämndens kansli och EU-upplysningen och genom att en företrädare för EU-upplysningen närvarar vid nämndens sammanträden.

5.12 Överväganden om EU-nämnden

5.12.1 Inledning

Vi kan konstatera att EU-nämnden fungerar i stort sett enligt de riktlinjer och de intentioner som fanns när den inrättades. Nämnden täcker in alla de frågor

som behandlas av ministerrådet liksom vissa övriga EU-frågor, t.ex. regeringskonferenser. Därmed får nämnden en bred översikt över verksamheten inom EU och kan också göra kopplingar mellan frågor inom olika områden i EU-samarbetet. Till exempel kan förhandlingstaktiska överväganden i rådet som bör ses i ett större perspektiv behöva göras. Vi anser att nämnden skall fortsätta att verka enligt den praxis som utvecklats.

Som framhölls i avsnittet om utskotten råder det personsamband mellan utskotten och EU-nämnden. De som deltar i EU-nämndens arbete deltar också i sina utskotts arbete. 14 utskott, varav nio på presidienivå, finns representerade i nämnden. De utskott som är mest berörda av EU-frågorna har ledamöter från flera partier i nämnden.

Vi vill erinra om att andra medlemsstaters parlaments hantering av EU-frågorna ofta är mer doku-mentbaserade än det svenska. Det innebär att resurser går åt till att hantera en stor mängd dokument – det kan röra sig om tusentals dokument per år som får en formell behandling – och de viktiga frågorna riskerar att drunkna i den stora massan. En styrka i riksdagens och EU-nämndens arbete är en koncentration på de viktiga frågorna och den i vissa avseenden informella hanteringen. EU-frågornas karaktär, särskilt tidigt i processen, innebär att ett formaliserat skriftligt förfarande ofta skulle vara meningslöst.

De i huvudsak goda erfarenheterna av EU-nämndens verksamhet hindrar dock inte att vissa förändringar kan göras. Amsterdamfördraget innebär att hanteringen i beslutsfasen av de ärenden som avgörs genom medbeslutandeprocessen går snabbare. Detta kan innebära att nämnden bör fokusera mer på när ett förslag till normgivning kommer upp för första gången i rådet. Nämnden bör då utgå från den behandling i berört utskott som bör ha skett tidigare och i lämplig form ha kommit EU-nämndens ledamöter till del. Nämnden kan också ha samrått om frågorna i ett tidigt skede eftersom kommissionen ofta kan informera om t.ex. grön- och vitböcker på rådets möten. Det är viktigt att utskottens synpunkter beaktas i EU-nämndens samråd med regeringen. För att vinna inflytande i EU-samarbetet krävs en konsekvent linje och det är också viktigt att riksdagen är konsekvent gentemot regeringen. När en fråga skall realbehandlas på rådsnivå, med andra länders ministrar, är det i praktiken för sent att föra fram nya synpunkter. Det innebär ofta en stor politisk kostnad att motsätta sig ett förslag i detta skede av beslutprocessen om man i tidigare skeden har accepterat förslaget.

5.12.2 Regeringens underlag till nämnden

Det åligger regeringen att presentera ett så fullgott underlag för nämnden att samrådet blir meningsfullt. Den skriftliga informationen från regeringen till EU-nämnden har blivit bättre över tiden och är i stort sett bra och följer de riktlinjer som finns. Många gånger krävs dock insatser och påpekanden från nämnden. Utgångspunkten skall naturligtvis vara att informationen är så fullständig att några särskilda påpekanden inte skall behöva göras. En fortlö-

pande uppföljning av materialets kvalitet är dock ett naturligt inslag i nämndens verksamhet.

Vi förutsätter att regeringen skickar det material som skall gå till nämnden så fort som det är praktiskt möjligt. Det är angeläget att det finns utrymme för partierna att internt diskutera och förankra frågorna. När det gäller hanteringen av dagordningarna för enskilda rådsmöten har det inom EU nåtts enighet om att det skall löpa en hel vecka mellan Coreper och rådsmötet. Detta kan innebära att problemen med att dokument och information om viktiga A-punkter kommer sent till nämnden minskar.

Vi vill påpeka att EU-nämnden bidrar till öppenheten kring EU-frågorna genom att materialet inför sammanträdena liksom de stenografiska uppteckningarna läggs ut på riksdagens hemsida.

5.12.3 Ytterligare extra suppleant

Kontakterna inom partigrupperna mellan utskotten och EU-nämnden skulle underlättas om partierna fick rätt till ytterligare en extra suppleantplats i EU-nämnden. De mindre partierna skulle få bättre möjligheter att bevaka EU-frågorna och fler riksdagsledamöter skulle bli engagerade i EU-nämndens arbete.

Ett argument som tidigare anförts mot ett större antal ledamöter i nämnden har varit förtrolighetsspekten. Nämnden kan behöva diskutera känsliga förhandlingslägen då det är angeläget att inget läcker ut om de ståndpunkter som ventileras. Genom att stenografiska uppteckningar förs vid EU-nämndens samråd med regeringen får detta argument anses ha försvagats. Uppteckningarna kan bli föremål för sekretess, men i praktiken har huvuddelen av nämndens verksamhet kommit att bli tillgänglig för den intresserade. Mot fler extrasuppleanter kan vidare anföras att den överblick som nämndens ledamöter får över olika ministerråd minskar om det i praktiken blir så att varje ledamot följer endast vissa ministerråd. Kontinuiteten i arbetet kan således bli mindre.

Vid en sammanvägning av för- och nackdelar anser vi att de partier som bara har en ordinarie ledamot i nämnden bör få rätt till ytterligare en extra suppleant. Detta ställningstagande görs mot bakgrund av EU-nämndens speciella roll där det är viktigt att utskottens sakkunskap kan komma till nytta. För de mindre partierna med bara en ordinarie ledamot, och för närvarande totalt två suppleanter, har erfarenheten visat att det har varit svårt att täcka alla områden som behandlas i EU-nämnden.

Vi vill betona att detta ställningstagande endast avser EU-nämnden. Praxis rörande antalet extra suppleanter i utskotten påverkas inte. Vi avvisar vidare en ordning där partierna har rätt att skicka vilken riksdagsledamot de vill till nämndens sammanträde. En sådan ordning skulle, bortsett från de praktiska problemen, leda till att kontinuiteten och överblicken i nämndens arbete riskerar att gå förlorad.

Någon författningsändring för att de partier som bara har en ordinarie ledamot i nämnden skall ha rätt till ytterligare en extra suppleant behövs inte.

Om partierna är överens om värdet av en sådan utökning kan en sådan överenskommelse nås i valberedningen.

5.12.4 Offentliga utfrågningar

Vi anser att riksdagsordningens krav på ”synnerliga skäl” för att EU-nämnden skall få hålla en offentlig utfrågning skall utgå.

Utvecklingen har visat att de övergripande frågorna i EU som berör flera utskott blir allt fler. Det gäller bl.a. förhandlingarna om Agenda 2000, WTO-förhandlingarna, utvidgningen och regerings-konferensen om institutionella frågor liksom stadgan för grundläggande rättigheter. Vidare förekommer en del frågor som inte är direkt övergripande men som ändå kan beröra flera utskott, t.ex. upphovsrätt, alkoholförsel eller ekonomiska sanktioner.

När EU-nämnden överväger att arrangera en offentlig utfrågning skall nämnden i första hand eftersträva att hålla utfrågningen tillsammans med berört utskott. Om ett utskott och nämnden gemensamt anordnar en offentlig utfrågning kan den information som framkommer komma till nytta i både utskottets och nämndens verksamhet. Vid överväganden om hur utfrågningar skall hanteras bör en grund vara EU-nämndens och utskottets roller i de olika faserna.

5.12.5 Nämndens ställningstaganden

Regeringen är alltid ansvarig inför riksdagen och de sedvanliga parlamentariska kontrollinstrumenten står naturligtvis till förfogande också i EU-frågor. Vi vill vidare erinra om att Grundlagsutredningen inför EG anförde att det kunde övervägas om regeringen inte borde kunna påfordra ett nämndens ställningstagande för att kunna utforma sin förhandlingsposition med beaktande av riksdagens synpunkter (SOU 1993:14 s. 245). KU påpekade när nämnden inrättades att den föreslagna ordningen innebär en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen ämnar inta vid förhandlingarna i rådet och att kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Samtidigt agerar regeringen med fullt politiskt ansvar vid rådets möten (bet. 1994/95:KU22 s. 15).

Beträffande EU-nämndens möjlighet att göra skriftliga uttalanden till regeringen vill vi erinra om att KU har påpekat att ett sätt att förtydliga opinionsläget i EU-nämnden skulle vara att nämnden antar ett skriftligt uttalande för att klarlägga nämndens inställning i frågor där regeringen framlagt förhandlingsståndpunkter. Sådana uttalanden saknar formell rättslig betydelse, men KU har i sammanhanget erinrat om 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. 1996/97:KU2 s. 28).

Det är enligt vår uppfattning dock inte tillräckligt att regeringen *inte* gör något som står i strid med nämndens synpunkter. Regeringen bör agera i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Om regeringen av någon anledning inte agerar i enlighet med vad nämnden uttalat skall regeringen tyd-

ligt redovisa skälen för detta i den skriftliga återrapporten som skall tillställas kammarkansliet och EU-nämnden efter rådsmötet. Frågan kan ha utvecklats på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig och i sådana fall kan en avvikelse ske men regeringen måste i så fall redovisa skälen för avvikelsen.

Vi har behandlat frågan om EU-nämndens hantering av yttranden från utskott i avsnitt 4 om utskotten. I avsnittet om uppföljning av regeringens agerande i EU föreslår vi att regeringens skyldighet att redovisa agerandet regleras i riksdagsordningen. Vi vill vidare erinra om att vi ovan har föreslagit att regeringens övergripande informations- och samrådsskyldighet skall regleras i regeringsformen.

6. Kammaren

- Kammarens centrala roll för insyn, öppenhet och allmän debatt i EU-frågor bör utvecklas. Vi anser att utrymme skall finnas i kammaren för debatt och regelbunden information om för Sverige viktiga EU-frågor och utvecklingen allmänt inom EU. EU-aspekter kan belysas i debatter om olika sakfrågor och politikområden så att EU-frågorna förs in i sitt naturliga sammanhang.
- Information från regeringen om EU-frågor bör planeras in mer långsiktigt och systematiskt i kammarens arbete. Statsministern bör alltid lämna information i kammaren i nära anslutning till möten i Europeiska rådet. Regeringen skall även informera kammaren om andra för Sverige särskilt viktiga frågor. När ett nytt ordförandeland presenterar sitt arbetsprogram skall det alltid övervägas om regeringen skall informera kammaren muntligt om sin syn på programmet.
- En särskild årlig EU-debatt på hösten efter allmänna motionstidens utgång bör anordnas.
- Hanteringen i riksdagen av regeringens årliga EU-skrivelse bör utvecklas. Samtliga utskott och EU-nämnden bör beredas tillfälle att yttra sig. Utgångspunkten bör vara att utskott avlämnar yttranden när motioner inom deras område behandlas i samband med skrivelsen. De utskott som i stor utsträckning har att hantera EU-frågor inom sina beredningsområden bör överväga att avge yttrande även om det inte finns några motioner inom området.
- Det är värdefullt att regeringen redovisar sin syn på utvecklingen inom EU i skrivelser och propositioner. Detta gäller både skrivelser och propositioner som fokuserar på förhållanden inom EU och de som avser ett politikområde utan att huvudsakligen avse EU-nivån. Riksdagens ledamöter och partier bereds därmed tillfälle att presentera sina åsikter i följdmotioner och frågorna blir föremål för beredning i utskott och för debatt och beslut i kammaren. Vidare kan utskotten ta upp olika för området relevanta EU-frågor även om inte propositionen eller motioner som behandlas i betänkandet explicit tar upp en viss EU-fråga.

6.1 Inledning

I kammaren kan EU-frågor debatteras i följande sammanhang och debattformer.

Ärendedebatter om utskottsbetänkanden. Avser olika områden med anledning av propositioner, skrivelser och motioner samt utskottsinitiativ i den mån någon EU-fråga tas upp. Här ingår också debatten varje år i maj/juni om

utrikesutskottets betänkande med anledning av regeringens årliga EU-skrivelse.

Särskilda debatter som partiledardebatter och allmänpolitiska debatter (vid något tillfälle har det funnits ett särskilt EU-avsnitt i den allmänpolitiska debatten).

Aktuella och särskilda debatter initierade av partierna, t.ex. om EMU.

Information från regeringen. Dit hör bl.a. statsministerns information om möten i Europeiska rådet.

Interpellationer och frågestunder. Riksdagsledamöterna kan också ställa skriftliga frågor för skriftliga svar som redovisas i kammarens protokoll.

EU-frågor behandlas i kammaren enligt de generella bestämmelserna i riksdagsordningen om ärendenas väckande, beredning och behandling i kammaren liksom enligt bestämmelserna om andra debattformer. Bestämmelserna i 10 kap. riksdagsordningen om regeringens informationsskyldighet gentemot riksdagen och utskottens skyldighet att följa EU-frågor inom sina sakområden inverkar också på kammararbetet. Regeringens informationsskyldighet i EU-frågor kan fullgöras genom skrivelser och propositioner som efter sedvanlig utskottsbehandling debatteras och beslutas i kammaren. Utskotten kan redovisa sitt arbete med EU-frågor i utskottsbetänkanden som följs av debatt i kammaren. Regeringens informationsskyldighet kan också fullgöras genom muntlig information i kammaren.

Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Informationen bör enligt Grundlagsutredningen inför EG så långt möjligt ges vid öppna riksdagssammanträden. Utredningen menade att på så sätt berikas den allmänna debatten vilket ytterst kan bidra till EG-politikens demokratiska förankring. EG-lagsutredningen ansåg att denna information givetvis endast bör avse sådana frågor som är av intresse för vårt land. Även om utrikesnämnden spelar en betydelsefull roll i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor blir enligt EG-lagsutredningen informationsskyldigheten särskilt viktig i sådana frågor. Utredningen underströk att det är viktigt att informationen lämnas så tidigt som möjligt så att riksdagen får möjlighet att noga följa utvecklingen i EU (SOU 1993:14 s. 243, SOU 1994:10 s. 95-96, 107, prop. 1994/95:19 s. 537).

I tidigare kapitel har utskottens hantering av EU-frågor behandlats utförligt. I detta kapitel tas vissa andra aspekter upp på EU-frågornas behandling i riksdagen som har särskild betydelse för förutsättningarna för en öppen redovisning och debatt i kammaren.

6.2 Propositioner och skrivelser om EU

Regeringen kan fortlöpande informera riksdagen om vad som sker i EU genom att ta upp olika EU-frågor i propositioner och skrivelser. Regeringen kan där redovisa sin syn på vilka frågor Sverige bör driva i EU-samarbetet och vilka ställningstaganden Sverige bör inta. Exempel på detta är skrivelser eller propositioner om *konsumtpolitiken* (skr. 1995/96:181, bet. 1995/96:LU26),

miljöarbetet (skr. 1994/95:167, bet. 1994/95:JoU23), *jordbruks- och livsmedelspolitiken* (prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU23), *budgetpolitiken* (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5), *handelspolitiken* (skr. 1996/97:71, bet. 1996/97:NU8) och om *den inre marknaden* (skr. 1996/97:83, bet. 1996/97:NU14). Ett annat exempel är propositionen om *Sverige och EMU*, där regeringen föreslog att Sverige inte skulle införa euron vid starten av den tredje etappen av EMU (prop. 1997/98:25, bet. 1997/98:FiU9).

EU-frågor kan naturligtvis också tas upp i skrivelser och propositioner som inte huvudsakligen behandlar EU-frågor. Ett exempel är en proposition om *riktlinjer för transportpolitiken* där regeringen som en av tjugo punkter föreslog att riksdagen skulle godkänna vad regeringen anförde om inriktningen av EU-arbetet inom transportområdet (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10). I en proposition om ungdomspolitik redovisade regeringen sin bedömning rörande en svensk strategi för ungdomsfrågor i EU (prop. 1998/99:115, bet. 1999/2000:KrU4).

I ett tillkännagivande krävde riksdagen att regeringen skulle komma med en *skrivelse inför regeringskonferensen 1996* (bet. 1994/95:KU43). Skrivelsen inför regeringskonferensen föranledde en omfattande riksdagsbehandling där tolv utskott yttrade sig till utrikesutskottet och en kammardebatt som varade i mer än nio timmar (skr. 1995/96:30, bet. 1995/96:UU13).

6.2.1 Årliga EU-skrivelsen

Enligt riksdagsordningen 10 kap. 1 § skall regeringen varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen. När EG-lagsutredningen föreslog detta anförde den som skäl att riksdagen därmed skulle få en sammanhållen bild av samarbetet i EU samt få en möjlighet att kontrollera att regeringen har fullgjort sina skyldigheter. Redogörelsen kan också fylla ett mer allmänt informationsbehov (SOU 1994:10 s. 96, 107, prop. 1994/95:19 s. 537-538).

Skrivelsen, som normalt kommer i mars och avser det gångna året, remitteras av kammaren till utrikesutskottet för beredning. Utrikesutskottet bereder de utskott som önskar tillfälle att yttra sig över skrivelsen jämte motioner som väcks med anledning av skrivelsen liksom vissa motioner från allmänna motionstiden med inriktning på EU. EU-nämnden bereds tillfälle att yttra sig över skrivelsen. På grundval av yttrandena och utrikesutskottets överväganden inom de egna beredningsområdena sammanställs ett betänkande. Debatten i kammaren äger i allmänhet rum i maj.

Skrivelsen utgör en väsentlig del av regeringens informationsskyldighet gentemot riksdagen och därmed av den politiska processen kring EU-politiken. Den utgör även en viktig del av öppenheten och det offentliga samtalet inom EU-politiken.

För en värdering av skrivelsen kan följande framhållas:

- Skrivelsen ligger till grund för motioner och debatt. Den ger oppositionspartierna och enskilda ledamöter tillfälle att presentera sina uppfattningar kring olika delar av Sverige EU-politik.

- Skrivelsen ger en omfattande översikt av EU-samarbetet och kan användas som en uppslagsbok inom olika områden.
 - I bilagor redovisas viktigare förordningar, direktiv och beslut antagna av rådet. Vidare redovisas mål av svenskt intresse vid EG-domstolen och EG:s förstainstansrätt, av viktigare domar i dessa instanser samt av överträdelseärenden. I bilagor finns också redovisningar av vilka gemensamma beslut och åtgärder som fattats inom ramen för samarbetet i utrikes, rättsliga och inrikes frågor.
 - Skrivelsen utgör en samlad återrapport över samrådet i EU-nämnden. Regeringen kan i skrivelsen redovisa vad som har hänt i ministerrådets behandling av ärenden som har behandlats i EU-nämnden.
- Frekvensen när det gäller yttranden från andra utskott har varierat genom åren och också varit beroende av om något annat stort EU-ärende nyligen behandlats så som regeringens proposition om resultatet från regerings-konferensen. En annan förklaring är att motionerna rör olika antal utskott olika år. Våren 2000 yttrade sig åtta utskott samt EU-nämnden över skrivelsen. I vissa fall har utskott inte bedömt det som angeläget att avlämna yttrande trots att motionsyrkanden inom utskottets beredningsområde behandlas i anslutning till skrivelsen. Det har förekommit att utskottskanslierna underhand tillställt utrikesutskottets kansli uppgifter som kan utgöra underlag för utrikesutskottets behandling av de enskilda yrkandena.
- Det är naturligt att yttrandena i första hand riktar in sig på de motioner som skall behandlas. Emellertid kan konstateras att genom att begränsa yttranden och överväganden till motionerna är det inte möjligt att skapa en överblick över hela samarbetsområden och den politiska vikt som ett utskott kan vilja lägga vid detta eller vid den senaste utvecklingen inom området. Under senare år har därför utrikesutskottets kansli framhållit att ett yttrande kan, förutom ställningstaganden till enskilda motionsyrkanden, innehålla något eller flera av nedanstående element.
- En kommenterad sammanfattning av de viktigaste resultaten under verksamhetsåret inom respektive utskotts beredningsområde.
 - Inom vissa samarbetsområden kan det ha skett viktigare förändringar under ett enskilt verksamhetsår. En *recit* avseende resultaten inom de olika samarbetsområden/förhandlingsområden som berör respektive utskotts beredningsområde kan vara värdefull, vilket även kan ske med hänvisning till vad utskotten tidigare eventuellt uttalat.
 - Ett utskott kan under det aktuella verksamhetsåret antingen ha behandlat en EU-fråga i särskilt betänkande eller behandlat EU-aspekter i ett betänkande inom ett givet sakområde.
 - Utskottet har då möjligheten att *redogöra* för detta arbete och för de viktigaste slutsatserna samt andra utskottsaktiviteter inom EU-området.
 - Utskottet har även möjlighet att *värdera* de förändringar i samarbetet som har uppnåtts alternativt de resultat som en viss förhandling har utmynnat i.

Exempel på denna typ av utskottstext som inte är relaterad till specifika yrkanden finns i de senaste årens betänkanden. Vissa utskott anser att det är möjligt att i yttrande göra denna typ av mer övergripande kommentarer medan andra utskott finner det svårt att göra detta på grund av att den politiska samsynen saknas.

6.3 Fristående debatter samt regeringens information i kammaren

Talmannen kan efter samråd med gruppledarna besluta om debatter utan anknytning till något formellt riksdagsärende (RO 2 kap. 10 §). Sådana fristående debatter ordnas regelbundet i form av partiledardebatter och allmänpolitiska debatter. Fristående debatter förekommer också i särskilda sakfrågor (särskilda debatter eller aktuella debatter) på initiativ av en partigrupp eller talmannen. Vidare kan regeringen lämna information i kammaren och ledamöterna har då möjlighet att ställa frågor i anslutning till informationen.

Av 43 aktuella eller särskilda debatter sedan 1995 till början av 2000 har 8 stycken handlat om EU. Debatterna har bl.a. handlat om EU allmänt, Schengen, EMU (tre debatter) samt Amsterdamfördraget.

Vid hälften (29 av 58) av de tillfällen under samma period som regeringen har lämnat information till riksdagen i kammaren har informationen handlat om EU. Statsministern har informerat med anledning av möten i Europeiska rådet och information har lämnats av andra statsråd om Schengenavtalet och Agenda 2000. Vidare har redogjorts för fördelningen av medel från EU:s strukturfonder och ett svenskt EU-programkontor för utbildning och utveckling. Socialministern har lämnat information om EG-domstolens utlåtande om Systembolaget.

6.4 Frågeinstitutet

I regeringsformens kapitel om kontrollmakten anges att riksdagsledamöterna får ”framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning” (RF 12 kap. 5 §).

En genomgång visar att cirka 15 % av samtliga interpellationer under de tre sista riksmötena under förra mandatperioden rörde EU.¹⁷¹ Vid varje riksmöte har omkring 100 frågor som rör förhållanden med anknytning till EU ställts. Det innebär att andelen frågor som tar upp någon EU-aspekt varierar mellan 10 % och 13 % av samtliga frågor. Jordbruksministern och utrikesministern har mottagit flest EU-relaterade interpellationer; tillsammans har de mottagit 45 % av dessa interpellationer. Av de interpellationer som har ställts till dessa båda statsråd har mer än hälften rört EU. Av de EU-relaterade

¹⁷¹ I promemorian om kammaren, som finns i den samlade volymen med promemorior, redovisas frågeinstitutet mer utförligt.

frågorna ställs också flest till jordbruksministern och utrikesministern. Handelsministern svarar också på ett stort antal frågor och interpellationer; 30 % av frågorna och 40 % av interpellationerna till handelsministern har handlat om EU. Nämnas bör att handelsministern periodvis också har haft hand om vissa övergripande EU-frågor. De statsråd som mottar minst antal frågor och interpellationer med anknytning till EU är försvarsministern, inrikesministern (civilministern) och kulturministern.

6.5 Överväganden om kammaren

Kammaren har en central roll för att skapa insyn, öppenhet och allmän debatt kring EU-frågorna. Samtliga ledamöter har möjlighet att debattera olika EU-frågor och regeringen och partierna kan i kammaren öppet redovisa sina ställningstaganden. Allmänheten kan följa riksdagens hantering. Debatterna kan bidra till den allmänna debatten i samhället om EU-frågor och på så sätt vara ett led i strävandena mot ett mer öppet och folkligt förankrat EU. EU-aspekter kan belysas i debatter om olika sakfrågor och politikområden så att EU-frågorna förs in i sitt naturliga sammanhang.

EU-frågorna debatteras redan i dag i kammaren i flera olika sammanhang men kammarens centrala roll bör utvecklas vidare. Debatterna i kammaren bygger dels på utskottsbetänkanden som grundar sig på förslag från ledamöter, regeringen eller på utskottens egna initiativ, dels på initiativ till andra debatter från ledamöter, partier, talmannen eller regeringen, t.ex. interpellationer, särskilda debatter och muntlig information från regeringen. Förutsättningarna finns således redan i dag för debatt och information i kammaren om för Sverige viktiga EU-frågor och utvecklingen allmänt inom EU. Med mer systematik och planering kan dock förutsättningarna förbättras. Dit hör en mer regelbunden information från regeringen, en årlig EU-debatt, redovisning i propositioner och skrivelser om utvecklingen på EU-området, en mer heltäckande behandling i riksdagen av regeringens årliga EU-skrivelse och en ökad behandling och redovisning i utskottsbetänkandena av EU-frågor inom utskottens område. Ledamöter och partier förutsätts i övrigt bevaka att viktiga EU-frågor tas upp till debatt.

Regeringens information i kammaren har hittills i huvudsak skett på ad hoc-basis. Vi anser att regeringens information om EU-frågor skall planeras in mer långsiktigt och systematiskt i kammarens arbete. Utrymme bör finnas i kammaren för debatt och regelbunden information om för Sverige viktiga EU-frågor och utvecklingen allmänt inom EU. Statsministern bör alltid lämna information i nära anslutning till möten i Europeiska rådet. När ett nytt ordförandeland presenterar sitt arbetsprogram anser vi att det skall övervägas om regeringen skall kommentera programmet i kammaren. Regeringen bör även informera kammaren om andra för Sverige särskilt viktiga frågor.

Vi anser att det som komplement till debatten i maj om den årliga skrivelserna skall anordnas en särskild årlig EU-debatt på hösten efter allmänna mot-

ionstidens utgång. Debatten bör avse mer övergripande frågor och en företrädare för regeringen bör delta.

Gränsdragningen mellan information och debatt i kammaren och öppna utskottsutfrågningar kan uttryckas så att i kammaren bör mer övergripande EU-frågor behandlas. Mer specifika ämnen är normalt mer lämpade för offentliga utskottsutfrågningar. Vissa enskilda ämnen kan dock vara så intressanta och röra så många riksdagsledamöter att det är motiverat med en debatt i kammaren. Vi anser att detta får avgöras från fall till fall.

Det är också av betydelse för möjligheterna till kammardebatter om regeringen redovisar sin syn på utvecklingen inom olika områden i skrivelser och tar upp EU-frågor i propositioner. Riksdagens ledamöter och partier bereds därmed tillfälle att presentera sina åsikter i följdmotioner och frågorna blir föremål för beredning i utskott och beslut i kammaren. Vi anser därför att regeringen bör överväga i vilken utsträckning EU-frågor kan tas upp i särskilda skrivelser eller i propositioner i olika sakfrågor. Som vi framhöll i avsnittet om utskotten är information i propositioner och skrivelser är värdefull för utskotten. Frågorna blir föremål för formell ärendehandling och utskotten kan markera sina ställningstaganden i ett betänkande. Utskott kan vidare ta upp olika för området relevanta EU-frågor även om inte propositionen eller motioner som behandlas i betänkandet explicit tar upp en viss EU-fråga.

Riksdagens hantering av den årliga skrivelsen bör utvecklas så att en samlad bild av hanteringen i riksdagen av EU-frågorna ges i större utsträckning. Vi vill framhålla värdet av skrivelsen, som ger en heltäckande bild av EU-samarbetet och regeringens agerande inom unionen. Det kan konstateras att under de första åren var skrivelsen till största delen beskrivande och saknade redogörelser för regeringens ställningstaganden. Det förklaras till stor del av att Sverige tog steget in i ett befintligt samarbete där ett stort antal frågor redan låg i beslutsprocessen. Riksdagen har framhållit att det är önskvärt med mer omfattande redogörelser för regeringens ställningstaganden. Skrivelsen har blivit mer utförlig i detta avseende under de senaste åren vilket även kan förklaras av att Sverige i stigande grad har kunnat följa ett ärende från idé till genomförande. Många frågor hanteras inom EU under flera år vilket innebär att de frågor som redovisas i skrivelsen ofta är aktuella också framdeles. Skrivelsen fyller således också ett framåtblickande syfte även om den skall redogöra för det gångna årets händelser.

Vissa utskott har avstått från att yttra sig över den årliga skrivelsen även om motioner inom utskottets område har behandlats. Vi anser att samtliga utskott och EU-nämnden skall beredas tillfälle att yttra sig. Utgångspunkten skall vara att utskott avlämnar yttranden när motioner inom deras område behandlas i samband med skrivelsen. De utskott som i stor utsträckning har att hantera EU-frågor inom sina beredningsområden bör överväga att avge yttrande även om det inte finns några motioner inom området.

Avslutningsvis vill vi framhålla att vi i nästa avsnitt föreslår att regeringens skyldighet att redovisa sitt agerande i EU skall regleras i riksdagsordning-

en. Regeringens redovisning kan med fördel ske genom de olika vägar som pekats på i detta avsnitt.

7. Uppföljning av regeringens agerande i EU samt EG-domstolen och revisionsrätten

- Regeringens skyldighet att redovisa sitt agerande i EU skall regleras i riksdagsordningen. Redovisningen skall inbegripa hur agerandet förhåller sig till de ställningstaganden som riksdagen gjort.
- Statsministern bör även fortsättningsvis lämna information i kammaren om Europeiska rådets möten.
- Det är viktigt att regeringen i den årliga EU-skrivelsen redovisar sitt agerande.
- Skriftliga återrapporter skall, som gällande riktlinjer föreskriver, lämnas efter samtliga möten i ministerrådet. Det svenska agerandet samt frågans fortsatta hantering i EU bör redovisas tydligt. Riktlinjerna om att återrapporterna skall inkomma till både kammarkansliet och EU-nämnden skall följas.
- Ordningen med muntliga återrapporter i EU-nämnden bör fortsätta.
- Mål och överträdelseärenden i EG-domstolen kan föranleda ändrad lagstiftning i Sverige. Det finns således skäl för utskotten, som har berett lagstiftningen, att följa dessa frågor.
- Regeringen bör i den årliga EU-skrivelsen redovisa vilka eventuella åtgärder domar från EG-domstolen som rör Sverige har föranlett.
- Regeringen bör i den årliga EU-skrivelsen redovisa de direktiv som Sverige inte genomfört trots att tidsfristen för genomförandet löpt ut liksom de åtgärder som regeringen avser att vidta för att avhjälpa bristerna i genomförandet.
- Även fortsättningsvis bör regeringen redovisa revisionsrättens iakttagelser och vilka åtgärder regeringen avser att vidta med anledning av dem i vårpropositionen.

7.1 Uppföljning av regeringens agerande

I detta avsnitt behandlas uppföljningen av regeringens agerande i EU. Frågeinstitutet, som utgör en viktig del av kontrollmakten, behandlas ovan i avsnittet om kammaren.

Återrapportering efter möten i ministerrådet

Regeringen skall enligt gällande riktlinjer skicka en återrapport från varje ministerrådsmöte till kammarkansliet och EU-nämnden inom fem arbetsdagar efter varje rådsmöte. Det skall i återrapporten framgå vilken inställning som Sverige redovisat i rådet samt hur frågan skall handläggas i fortsättningen.

Återrapporterna följer i allmänhet dagordningspunkterna vid det aktuella ministerrådsmötet och ibland biläggs pressmeddelandena från rådets press-tjänst. Förberedda svenska inlägg kan också bifogas. Till skillnad från huvud-delen av materialet inför samrådet i EU-nämnden läggs inte återrapporterna ut på riksdagens hemsida. Återrapporterna är dock tillgängliga i EU-nämndens databas som samtliga i riksdagen har tillgång till.

Med utgångspunkt i den förteckning som EU-nämndens kansli för över rådsmötena och inkomna återrapporter kan konstateras att under 1998 och 1999 hade ungefär 40 % av rådsmötena återrapporterats till nämnden inom tio dagar. Efter ytterligare tio dagar hade totalt knappt 70 % av rådsmötena återrapporterats. För ungefär 10 % av rådsmötena saknas skriftliga återrapporter.

Riktlinjernas tidsgräns har således inte hållits och alla ministerrådsmöten har inte återrapporterats. Det finns inga nämnvärda skillnader mellan olika ministerråd med avseende på när återrapporterna inkommer. EU-nämndens kansli inhämtar ofta rådets egna pressmeddelanden från rådsrådet på Internet och om regeringen inte har skickat någon återrapport till nämnden ingår detta pressmeddelande i nämndens utskick. EU-nämnden och dess kansli följer upp vilka rapporter som inte inkommit, bl.a. genom att förteckningarna överlämnas till Utrikesdepartementets EU-enhet.

När det gäller kammarkansliet kan konstateras att få återrapporter inkommer den vägen. Enligt kammarkansliets EU-diarium har fram till och med april 2000 tre återrapporter inkommit under 1999/2000. 1998/99 och 1997/98 var antalet åtta vardera året (dessa återrapporter inkom även till EU-nämnden).

Vissa utskott står på samma sändlista som EU-nämnden och får således återrapporterna direkt från aktuellt departement.

Hösten 1999 infördes en ordning med *muntliga återrapporter* i EU-nämnden. Inför det ordinarie samrådet med EU-nämnden inför den kommande veckans rådsmöte redovisar således berört statsråd vad som förevarit vid det senaste rådsrådet och ledamöterna kan ställa kompletterande frågor. De muntliga återrapporterna blir tillgängliga när de stenografiska uppteckningarna från sammanträdet justeras, normalt efter två veckor.

När det gäller kvaliteten på de skriftliga återrapporterna kan konstateras att den har ökat sedan de första åren av svenskt medlemskap. I stor utsträckning redovisas numera vilken inställning som Sverige redovisat i rådet samt hur frågan skall handläggas i fortsättningen. De skriftliga återrapporterna synes också ha blivit bättre sedan ordningen med muntliga återrapporter i EU-nämnden infördes.

Det skall i detta sammanhang erinras om att statsministern återrapporterar möten i Europeiska rådet i kammaren (återrapporteringen sker dock i EU-nämnden när kammaren inte är samlad). Efter beslutet i Europeiska rådet i maj 1998 om vilka länder som skall delta i valutaunionen informerade finansministern kammaren.

Återrapportering i årsboken och propositioner

I samband med behandlingen av den årliga EU-skrivelsen våren 1999 gjorde riksdagen ett tillkännagivande och efterlyste en mer utförlig redovisning i årsboken om hur Sverige röstat och agerat i olika frågor. Skrivelsen om 1999 – som avgavs i mars 2000 – är också mer utförlig än tidigare skrivelser i redovisningen av det svenska agerandet. När det gäller faktiskt röstande i rådet finns för första gången uppgift om hur många gånger Sverige har röstat nej eller avstått från att rösta (skr. 1999/2000:60 s. 327).

Konstitutionsutskottet framhöll i granskningen hösten 1999 att det för den beredning som skall äga rum i riksdagen innan beslut fattas med anledning av en proposition i skilda hänseenden är av värde om det på ett lättillgängligt sätt görs klart hur regeringens förslag har beretts. Detta är av betydelse även ur kontrollsynpunkt. Utskottet ansåg det vara på sin plats att propositioner innehåller redogörelser för hur de i 10 kap. riksdagsordningen föreskrivna informations- och samråds skyldigheterna har uppfyllts i de fall då sådan skyldighet finns. I ett svar till KU anförde Regeringskansliet att man inte hade något emot att utveckla en rutin för att i propositioner som behandlar EU-frågor lämna upplysningar om att riksdagen har informerats och om att samråd med EU-nämnden har ägt rum (bet. 1999/2000:KU10 s. 38-39).

Konstitutionsutskottets och övriga utskotts granskning och uppföljning

Konstitutionsutskottet skall enligt regeringsformen 12 kap. 1 § granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Under 1995-1999 har KU granskat totalt nära 175 ärenden. En genomgång av dessa ärenden visar att 23 (13 %) av dem har haft EU-anknytning. De flesta av de EU-relaterade granskningarna har fokuserat på regeringens agerande i Sverige. Bland de ärenden som granskats finns regeringens användning av medel till Europainformation och informationen till riksdag och allmänhet i olika frågor. Vidare har KU granskat tillämpningen av utrikessekretessen när det gäller EU-handlingar. Regeringens agerande inom EU har granskats i ett par fall. Miljöministern hade enligt en granskningsanmälan drivit en linje i EU rörande utsläpp av växthusgaser som inte var förenlig med riksdagens klimatpolitiska beslut 1993. Som redovisats i avsnittet om EU-nämnden granskades regeringens handläggning av ett förslag om turismsamarbete med utgångspunkt i om regeringens agerande överensstämde med vad som framkom i samrådet mellan EU-nämnden och regeringen. Hösten 1999 granskades Regeringskansliets beredning av fyra EG-direktiv under EU:s beslutsprocess. Vidare har KU redogjort för Regeringskansliets organisation för hantering av EU-frågor.

Vikten av att utskotten i större utsträckning än tidigare ägnar sig mer åt uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut framhölls av Riksdagsutredningen (förs. 1993/94:TK1). Även om en del har skett har utskottens uppföljning- och utvärderingsverksamhet ännu inte fått den omfattning som avsågs (jfr Riksdagskommitténs direktiv 1998-12-02 s. 11). EU-aspekter har upp-

märksammats i utrikesutskottets uppföljningsarbete men i övrigt har det varit ovanligt att EU-aspekter tagits upp i utskottens uppföljning.

7.2 EG-domstolen

Förfarandet vid EG-domstolen och vid handläggningen av överträdelseärenden

EG-domstolens huvudsakliga uppgift är att tillse att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av EG-fördraget (artikel 220). För att kunna göra detta har domstolen givits behörighet att avgöra ett antal olika typer av mål.

Att EG-domstolens domar har inverkan på av riksdagen fattade beslut märks främst i två typer av mål – mål om fördragsbrott (artikel 226) samt mål om förhandsavgörande (artikel 234). Överträdelseärenden som av kommissionen förs vidare till domstolen kan leda till att en medlemsstat döms för fördragsbrott exempelvis för att ha genomfört ett EG-direktiv på ett felaktigt sätt. Lagstiftning som riksdagen beslutat kan på detta sätt befinnas strida mot EG-rätten. Även i mål om förhandsavgörande kan EG-domstolen konstatera att en nationell bestämmelse är oförenlig med EG-rätten, även om domstolen inte har rätt att ogiltigförklara den nationella bestämmelsen. Om nationella bestämmelser underkänns av EG-domstolen åligger det medlemsstaten att i enlighet med den fördragsstadgade lojalitetsplikten tillse att bestämmelserna överensstämmer med EG-rätten (artikel 10). Utöver mål om förhandsavgörande och om fördragsbrott är mål om ogiltighet och om passivitet de viktigaste måltyperna vid EG-domstolen.

Mål om förhandsavgöranden

Den vanligaste måltypen i domstolen är mål om förhandsavgöranden. Medlemsstaterna skall underrättas när ett sådant mål har anhängiggjorts i domstolen och medlemsstaterna har rätt att inom en tvåmånadersfrist inkomma med skriftliga yttranden till domstolen. Handlingarna i målet tillställs samtliga medlemsstaters regeringar. Om det finns anledning för Sverige att inkomma med yttrande utarbetar UD-ERS (Rättssekretariatet för EU-frågor) i samarbete med de departement som berörs av sakfrågan i målet ett förslag till svenskt yttrande. Beredningen sker på politisk nivå i Utrikesdepartementet och berört fackdepartement genom föredragning hos statsråd eller statssekreterare.

Övriga mål

Mål om ogiltighet och passivitet handläggs av förstainstansrätten om talan väcks av enskild fysisk eller juridisk person. I övriga fall handläggs målen av EG-domstolen. Sverige kan vara part i dessa mål, antingen genom att Sverige väcker ogiltighetstalan eller passivitetstalan mot en institution eller genom att

kommissionen väcker en fördragsbrottstalan mot Sverige. Vidare kan Sverige överklaga en dom från förstainstansrätten eller vara motpart i ett mål om överklagande av en sådan dom. I de fall ett mål bedöms vara av svenskt intresse kan Sverige ansöka om rätt att få intervensera i målet. Efter att en sådan ansökan om intervention har beviljats får Sverige del av inlagorna i domstolen. UD-ERS utarbetar i samarbete med berört departement förslag till inlagor i målen.

Handläggningen av överträdelseärenden

Mål om fördragsbrott som anhängiggjorts av kommissionen föregås av ett omfattande administrativt förfarande. Det åligger kommissionen att i egen skap av fördragens väktare kontrollera att EU:s medlemsstater tillämpar och genomför EG-rättens bestämmelser på ett korrekt sätt. I praktiken rör överträdelseärendena i huvudsak dels utebliven anmälan till kommissionen om fullständigt genomförande av EG-rätten, dels felaktig tillämpning av EG-rätten.

Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördraget, ger kommissionen genom en *formell underrättelse* den berörda staten tillfälle att komma in med sina synpunkter. Om kommissionen efter att ha tagit del av medlemsstatens synpunkter anser att det finns skäl att driva ärendet vidare, lämnar kommissionen ett *motiverat yttrande* till medlemsstaten. Om den berörda staten sedan inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som kommissionen har angivit, får kommissionen föra ärendet vidare till EG-domstolen. Ofta har det dock tagits flera informella kontakter innan ett ärende har avancerat så långt att kommissionen har lämnat medlemsstaten en formell underrättelse. Information om överträdelseärenden publiceras i EU-kommissionens databas för pressmeddelanden, RAPID, samt i Europeiska unionens bulletin.

I Regeringskansliet sker en politisk samordning av överträdelseärendena genom att dessa behandlas i statssekreterargruppen i dess form av EU-beredning. Ett överträdelseärende kan också anmälas för allmän beredning i regeringen.

Mål som rör svenska intressen

EG-domstolen har funnit svenska bestämmelser stå i strid med EG-rätten i elva fall. Åtta av dessa mål gäller lagar som beslutats av riksdagen. Ett mål gällde en bestämmelse i lagen (1990:662) om skatt på vissa premiebetalningar. Innan EG-domstolens dom hade fallit upphävdes lagen om skatt på vissa premiebetalningar. I propositionen anfördes att skattebestämmelsen i fråga var föremål för prövning i EG-domstolen (prop. 1995/96:231 s. 30, bet. 1996/97:SkU4). Ett annat mål gällde den s.k. femprocentsregeln i försäkringsrörelselagen (1982:713). Med anledning av EG-domstolens avgörande har försäkringsrörelselagen, lagen om understödsföreningar och bankrörelselagen ändrats från och med den 1 januari 2000 så att femprocentsregeln har avskaffats för försäkringsbolag och understödsföreningar (prop. 1998/99:142, bet. 1999/2000:FiU8). Ett tredje mål innebar förändringar i sekretesslagen. Enligt

9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) gällde sekretess för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som avser tullkontroll. Sekretesslagen ändrades redan från och med den 1 januari 1999 så att dylik information numera är möjlig att lämna ut. Ändringarna motiverades med att den svenska lagstiftningen måste bringas i överensstämmelse med EG-rätten (prop. 1998/99:18 s. 34 f., bet. 1998/99:SkU6).

Sverige har möjlighet dels att *yttra sig* i mål om förhandsavgöranden som härrör från andra medlemsstater, dels att *intervenera* i mål om fördragsbrott, ogiltighet och passivitet m.fl. Denna möjlighet kan vara av värde om det anhängiggörs mål som har betydelse för svensk lagstiftning och svenska intressen. En fråga som lett till flera interventioner från Sveriges sida är allmänhetens tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar. Sverige intervenserade t.ex. i målet Tidningen Journalisten mot rådet. I samtliga de mål om utfående av handlingar som Sverige intervenserat i har förstainstansrätten i huvudsak låtit öppenheten segra.

De flesta *överträdelseärenden* löses under det administrativa förfarandet genom att regeringen och kommissionen når en överenskommelse om vad som behöver göras. Hittills har endast två mål mot Sverige drivits till EG-domstolen av kommissionen. Inget av målen har ännu avgjorts.

Information till riksdagen om EG-domstolen

Regeringens årliga skrivelse om verksamheten i Europeiska unionen innehåller information dels om mål i EG-domstolen med svensk anknytning, dels allmänt sett viktigare domar som har meddelats av domstolen under året.

I samband med behandlingen av skrivelsen för 1998 anförde EU-nämnden i sitt yttrande till utrikesutskottet att skrivelsen, utöver den befintliga redovisningen av mål vid EG-domstolen, också borde omfatta en redovisning av andra viktiga mål där Sverige har yttrat sig samt viktiga domar från förstainstansrätten. Utrikesutskottet instämde i EU-nämndens uttalande (bet. 1998/99:UU10 s. 43-45).

Av skrivelsen för 1999 (skr. 1999/2000:60) framgår att riksdagens synpunkter tillgodosetts. I bilaga redovisas dels de mål i EG-domstolen där Sverige varit part eller intervenserat, dels de mål om förhandsavgörande i vilka den svenska regeringen har yttrat sig eller där förhandsavgörande har begärts av en svensk domstol. Också övriga viktigare domar från EG-domstolen och förstainstansrätten redovisas.

I ett cirkulär från Utrikesdepartementet angående samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor anges att information till EU-nämnden kan bli aktuell om frågor av större vikt i EU-samarbetet (utöver frågor som behandlas på ministerrådet och som således ingår i den löpande informations- och samrådsskyldigheten). Som exempel på frågor av större vikt anges mål i EG-domstolen som är av särskilt intresse från svenska utgångspunkter. En gång i halvåret får EU-nämnden således en redogörelse för mål av svenskt intresse vid EG-domstolen och förstainstansrätten av departementstjänstemän vid UD-ERS (rättssekretariatet för EU-frågor). En prome-

moria med snarlikt innehåll som årsberättelsen överlämnas och EU-nämndens kansli gör också en lägesöversikt över svenska mål i EG-domstolen. Utöver de mål som rapporteras i regeringens skrivelse gäller informationen till EU-nämnden mål om förhandsavgörande där regeringen yttrat sig samt lite mera utförlig information om viktigare domar meddelade av EG-domstolen och förstainstansrätten.

EU-nämnden fick under riksmötet 1996/97 besök av domare från EG-domstolen och förstainstansrätten. Vidare redovisar konstitutionsutskottet och arbetsmarknadsutskottet i sina promemorior om EU-frågor relevanta mål i EG-domstolen på respektive område.

7.3 Genomförandet av EG-rätten

Genomförande av direktiv

Redan från början av medlemskapet i EU hade Sverige genomfört en stor andel av de beslutade EG-direktiven inom den föreskrivna tidsramen. Att så var fallet förklaras av att Sverige redan genom den EU-anpassning som EES-avtalet krävde hade genomfört en stor del av de gällande direktiven. Efter första året som medlem hade Sverige genomfört en större andel direktiv än två tredjedelar av medlemsstaterna. Vid utgången av 1997 var Sverige den medlemsstat som genomfört störst andel direktiv. Året därefter hade tre länder genomfört en större andel direktiv än Sverige. Statistik som avser endast de direktiv som gäller för den inre marknaden visar en likartad bild.

I jämförelse med andra medlemsstater har Sverige mottagit förhållandevis få formella underrättelser och motiverade yttranden från kommissionen. Under 1999 mottog Sverige 18 formella underrättelser och 11 motiverade yttranden. Under samma tid har kommissionen beslutat avskriva sammanlagt 19 överträdelseärenden mot Sverige.

Sverige har således i stor utsträckning genomfört tillämpliga direktiv och kommissionen har haft förhållandevis få invändningar mot det svenska genomförandet. En viktig förklaring till att Sverige i så stor utsträckning uppfyllt sina åtaganden anses vara den svenska förvaltningskulturen som i likhet med övriga nordiska länder präglas av en pliktrogen och noggrann tillämpning av de regler som föreskrivs.¹⁷²

Vid utgången av 1998 hade Sverige anmält genomförandebestämmelser för 97 % av tillämpliga direktiv. Sverige hade inte anmält genomförandebestämmelser beträffande 43 direktiv trots att så borde ha skett. Två av dessa direktiv är följande:

Direktiv 97/68/EG, det s.k. arbetsmaskinsdirektivet, som reglerar avgasutsläpp från mobila arbetsmaskiner, skulle ha genomförts i nationell lagstiftning senast den 30 juni 1998. I Sverige genomfördes direktivet slutgiltigt genom

¹⁷² Tallberg, Jonas (1999) "Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk" i Johansson, Karl Magnus (red.), *Sverige i EU*. Stockholm: SNS s. 72 f.

lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner med tillhörande förordning (1998:1709), vilka trädde i kraft den 1 januari 1999. Det svenska genomförandet blev således sex månader försenat.

Direktiv 97/18/EG, som reglerar att det datum efter vilket det skall vara förbjudet att i djurförsök utprova beståndsdelar som ingår i kosmetikaprodukter skall skjutas upp. Sista datum för genomförande var den 31 december 1997. Enligt vad som har kunnat utrönas har direktivet ännu inte genomförts. Detta föranledde kommissionen att i september 1998 rikta ett motiverat yttrande till Sverige. Regeringen har besvarat det motiverade yttrandet och gjort gällande att den svenska lagstiftningen i praktiken uppfyller kraven enligt direktivet och framhållit att osäkerhet råder om när förbudet kommer att träda i kraft.

Information till riksdagen om genomförandet av EG-rätten

Regeringens årliga skrivelse om verksamheten i EU innehåller inte någon information om rådande status beträffande genomförandet av beslutade direktiv. När det gäller överträdelseärenden innehöll regeringens skrivelse 1998/99:60 en kortfattad sammanställning över inom vilka ämnesområden som formella underrättelser och motiverade yttranden har mottagits. Det angavs också att kommissionen för första gången väckt talan mot Sverige för fördragsbrott.

I utrikesutskottets betänkande om årsberättelsen för 1998 behandlades en motion vari yrkades att överträdelseärendena i kommande årsberättelser borde redovisas på sådant sätt att utfallet av kommissionens klagan samt Sveriges ståndpunkt tydligt framgår. EU-nämnden anförde i sitt yttrande till utrikesutskottet att det i skrivelsen borde redovisas mera utförligt vilka frågor överträdelseärendena gäller, eftersom dessa ärenden kan beröra lagstiftning som har beslutats av riksdagen. Konstitutionsutskottet anförde i sitt yttrande liknande synpunkter. Utrikesutskottet förklarade sig dela EU-nämndens och konstitutionsutskottets uppfattning (bet. 1998/99:UU10 s. 43-45). I skrivelsen avseende 1999 har dessa synpunkter tillgodosetts. I bilaga till skrivelsen redovisas varje överträdelseärende för sig med angivande av kommissionens respektive regeringens ståndpunkter.

I övrigt får riksdagen information om direktivens genomförande genom kommissionens årliga rapport om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning. Rapporten ingår i KOM-serien och inkommer således till kammarkansliet som vidarebefordrar rapporten till berörda utskott.

7.4 Revisionsrätten

Revisionsrätten och dess rapporter

Revisionsrätten skapades 1977 och blev genom Maastrichtfördraget (1993) en självständig institution med samma formella ställning som Europeiska kommissionen, ministerrådet, Europaparlamentet och EG-domstolen.

Revisionsrättens uppgift är att granska hur EU:s medel används, såväl inom EU:s egna institutioner som i medlemsländerna. Rättens granskningar görs genom inspektioner både vid gemenskapens institutioner och i medlemsländerna. I medlemsstaterna skall undersökningarna ske tillsammans med de nationella myndigheterna.

Revisionsrätten består av 15 ledamöter, en från varje medlemsland. Ledamöterna får inte begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat organ. Medlemsstaterna får heller inte söka påverka ledamöterna i rätten. Revisionsrätten fungerar, liksom kommissionen, som ett kollegium och dess årsrapporter och yttranden skall antas av en majoritet av ledamöterna.

Resultatet av revisionsrättens granskningar redovisas i olika typer av rapporter. I november varje år presenteras en *årsrapport* som innehåller revisionsrättens anmärkningar och rekommendationer, samt kommentarer till dessa från kommissionen och berörda institutioner. Rapporten avser det gångna budgetåret. Revisionsrätten ger också löpande ut *särskilda rapporter* (eller specialrapporter) med resultatet av granskningar inom olika förvaltningsområden. Genom att revisionsrätten presenterat en större del av sina iakttagelser i specialrapporter har årsrapporten i gengäld kunnat komprimeras betydligt. Årsrapporten och revisionsrättens andra rapporter utgör underlag för Europaparlamentets beslut om ansvarsfrihet för kommissionens förvaltning av gemenskapens budget. De andra institutionerna kan också be revisionsrätten avge *yttranden* i särskilda frågor. Revisionsrättens yttrande är obligatoriskt då lagstiftning med finansiellt innehåll skall antas. Genom Amsterdamfördraget får revisionsrätten en starkare ställning.

Rådets yttrande över årsrapporten och relevanta specialrapporter bereds av rådets budgetkommitté i januari och februari varje år. På Ekofin-rådet i mars beslutas sedan om slutsatser med anledning av revisionsrättens iakttagelser samt eventuell rekommendation om ansvarsfrihet. Till rekommendationen fogar rådet sin syn på vilka åtgärder som borde vidtas för att komma till rätta med eventuella brister som uppdagats och med hänsyn tagen till eventuell ny information som erhållits genom institutionernas yttranden. Specialrapporterna bereds inom ramen för de rådsarbetsgrupper som ansvarar för det område som berörs av respektive specialrapport. Rådsarbetsgruppernas slutsatser utgör sedan grunden för budgetkommitténs slutsatser beträffande ansvarsfrihetsprövningen.

Revisionsrättens verksamhet har fått ökad politisk betydelse, mycket beroende på den kritik som EU:s institutioner fått utstå på grund av fusk och misshushållning med EU-medel och bidrag.

Regeringskansliets handläggning

Regeringskansliets beredning av årsrapporten samordnas av Finansdepartementets budgetavdelning. Årsrapportens olika delområden bereds av fackdepartementen. Ansvar för beredningen av specialrapporterna åvilar det berörda fackdepartementet. Ställningstagandet beträffande specialrapporterna

skall alltid beredas gemensamt med Finansdepartementets budgetavdelning. I den mån revisionsrätten kritiserat förhållanden i Sverige inhämtas vid beredningen underlag från berörda nationella myndigheter. Om kritiken avser bristande hantering av EU-medel konsulteras också ansvarig revisor på Riksrevisionsverket.

Fackdepartementet skall ta fram en ståndpunktspromemoria, som efter fortsatt beredning ligger till grund för en instruktion för Sveriges agerande i rådet. Dokumentet skall innehålla en övergripande bedömning av revisionsrättens kritik, ett ställningstagande till behovet av nationella åtgärder respektive åtgärder på gemenskapsnivå för att komma till rätta med bristerna, samt ett förslag till svenskt agerande vid berörda rådsmöten. Om revisionsrättens årsrapport innehåller specifik kritik mot svenska förhållanden skall Sverige i en särskild skrivelse redovisa vilka åtgärder som vidtagits och som skall vidtagas med anledning av rättens iakttagelser.

Information till riksdagen om revisionsrätten

Riksdagen får del av revisionsrättens rapporter genom att de publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT). Vidare har regeringen utfäst sig att informera riksdagen om revisionsrättens årliga rapport och regeringens agerande med anledning av denna (prop. 1994/95:40 s. 38, bet. 1994/95:FiU5 s. 10). Den praxis som har utvecklats innebär att mer utförliga redogörelser för revisionsrättens iakttagelser ges i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150 s. 219 f., prop. 1997/98:150 s. 203 f., prop. 1998/99:100 s. 189 f.). Finansutskottet har behandlat revisionsrättens iakttagelser, och regeringens bedömningar av dessa, i betänkandena med anledning av vårpropositionen (bet. 1996/97:FiU20 s. 274 f., 1997/98:FiU20 s. 209 f., 1998/99:FiU20 s. 186). Vid behandlingen våren 1998 tog fyra utskott upp revisionsrätten i sina yttranden till finansutskottet (utrikes-, jordbruks-, närings- samt arbetsmarknadsutskottet). Våren 1999 yttrade sig utrikesutskottet. Våren 2000 behandlade utrikesutskottet och näringsutskottet revisionsrätten i sina yttranden.

Regeringens redovisning i 1999 års vårproposition utgjordes av en sammanfattning av de viktigaste iakttagelserna i revisionsrättens rapporter, regeringens agerande vid behandlingen av rapporterna samt regeringens bedömning av de iakttagelser som berör Sverige. Redovisningen gällde inte bara årsrapporten utan också vissa specialrapporter. Finansutskottet har framhållit att stor vikt bör läggas vid revisionsrättens rapporter och att det är angeläget att regeringen redogör för sin bedömning av iakttagelser rörande Sverige i rättens rapporter.

Regeringens årliga skrivelse om verksamheten i Europeiska unionen innehåller översiktlig information om revisionsrätten och dess rapporter. Innehållet i specialrapporterna framgår dock inte medan innehållet i årsrapporten refereras kortfattat (skr. 1998/99:60 s. 205 och 283 f. och skr. 1999/2000:60 s. 211 och 308 f.).

Utöver den ovannämnda skriftliga informationen har riksdagens EU-nämnd vid flera tillfällen fått en muntlig presentation av revisionsrättens årsrapport av den svenske ledamoten Jan O. Karlsson. Eftersom presentationen av rapporten inte utgör samråd med regeringen förs inga stenografiska uppteckningar vid mötet i denna del. Regeringen informerar och samråder med EU-nämnden inför Ekofin-rådet i mars, då rådet beslutar om eventuell rekommendation om ansvarsfrihet för kommissionen. Vid detta tillfälle behandlas revisionsrättens årsrapport och regeringens ställningstagande i frågan om ansvarsfrihet.

7.5 Överväganden om uppföljning av regeringens agerande i EU

7.5.1 Inledning

Vid en bedömning av frågan om uppföljning av regeringens agerande i EU är det viktigt att väga in att regeringen tillsammans med andra medlemsstaters regeringar – och med Europaparlamentet i vissa fall – fattar beslut i frågor där beslut skulle ha fattats av riksdagen om Sverige inte hade varit medlem i EU. Detta understryker vikten av att riksdagen följer upp regeringens agerande i EU.

Regeringen redovisar sitt agerande i EU för riksdagen redan i dag. Mot bakgrund av EU-samarbetets omfattning och att det är regeringen som företäder Sverige i EU är det dock rimligt att regeringens skyldighet att redovisa sitt eget agerande i EU tydligare än för närvarande framgår av riksdagsordningen. Gällande lydelse av riksdagsordningen 10 kap. 1 § är¹⁷³:

Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen samt varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

För att markera vikten av att regeringen redovisar sitt agerande i EU för riksdagen anser vi att ett nytt stycke skall läggas till 10 kap. 1 § enligt följande:

Regeringen skall redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen.

Redovisningen skall inbegripa hur agerandet förhåller sig till riksdagens ställningstaganden. Med riksdagens ställningstaganden avses betänkanden som kammaren ställt sig bakom, men regeringens redovisning bör också relateras till vad som framkommit i samrådet i EU-nämnden. Redovisningen kan lämnas i olika former. Statsministern skall även fortsättningsvis lämna

¹⁷³ I avsnitt 2 ovan har föreslagits att regeringens informations- och samrådsskyldighet skall anges i regeringsformen. Som en konsekvens av det förslaget föreslås där också följande lydelse av riksdagsordningen 10 kap. 1 §: "Regeringen skall varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen".

information i kammaren om Europeiska rådets möten, den årliga skrivelsen skall innehålla redogörelser för regeringens agerande, skriftliga återrapporter skall lämnas efter samtliga möten i ministerrådet och ordningen med muntliga återrapporter i EU-nämnden skall fortsätta. Självfallet kan utskott påkalla information om regeringens handlande i en viss fråga.

7.5.2 Regeringens agerande i ministerrådet

Sedan direktiven till Riksdagskommittén antogs har muntliga återrapporter i EU-nämnden införts vilket innebär att förutsättningarna för uppföljning av regeringens agerande har ökat. Genom de stenografiska uppteckningarna blir också de muntliga återrapporterna allmänt tillgängliga. Muntlig information ersätter dock inte de skriftliga återrapporterna som skall inkomma i tid och vara fullständig. Vikten av att det svenska agerandet samt frågans fortsatta hantering i EU tydligt redovisas i återrapporterna förtjänar att framhållas. Detta underlättar också för riksdagen att fortlöpande följa de enskilda frågorna. Riktlinjerna om att återrapporterna skall ställas till både EU-nämnden och kammarkansliet skall följas. Det finns naturligtvis heller inget som hindrar att ett utskott hos berört departement ber att få stå på sändlistan för återrapporterna, vilket redan är fallet för vissa utskott.

7.5.3 EG-domstolen

EG-domstolen har i ett antal fall kommit till slutsatsen att svensk lagstiftning stått i strid med EG-rätten. I sådana fall är det väsentligt för riksdagen att få klarhet i vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta för att tillse att den svenska lagen överensstämmer med EG-rätten. Vi anser att regeringens årliga EU-skrivelse skall kompletteras med dessa uppgifter.

Vi har vidare övervägt en ordning som innebär att regeringen regelmässigt informerar riksdagen om nya överträdelseärenden i särskilda promemorior. En sådan ordning finns i Danmark. Mot en sådan formalisering skall ställas att utskotten genom sin löpande EU-bevakning bör få kännedom om relevanta ärenden. Vissa utskott har t.ex. redan avsnitt om relevanta mål i EG-domstolen i sina EU-promemorior. Vid en sammanvägd bedömning finner vi således inte anledning att föreslå att regeringen åläggs att särskilt informera riksdagen om nya överträdelseärenden. Vi förutsätter att regeringen även framdeles lämnar utförliga redovisningar i den årliga EU-skrivelsen och där redogör för den svenska ståndpunkten.

7.5.4 Genomförandet av direktiv

Genomförandet av gemenskapslagstiftningen är en central del av de förpliktelser som Sverige underkastat sig i samband med medlemskapet i EU. I egenskap av lagstiftare har riksdagen del i ansvaret för att genomförandet av direktiv är korrekt. Det är därför av väsentlig betydelse för riksdagen att få

återkommande information som ger en överblick över gemenskapslagstiftningens genomförande i Sverige.

Att för varje direktiv i förväg kräva en tidsplan för genomförandet synes överflödigt, dels mot bakgrund av att Sverige genomför de flesta direktiv i tid, dels eftersom tidsfristen för genomförande vanligen är så lång som två år. Vi anser i stället att den årliga EU-skrivelsen skall innehålla en särskild sammanställning över de direktiv för vilka tidsfristen löpt ut, med en redogörelse för de åtgärder som regeringen avser att vidta för att avhjälpa bristerna i genomförandet.

7.5.5 Revisionsrätten

Vårpropositionens information om revisionsrättens rapporter och regeringens ställningstagande är förhållandevis utförlig. Dessa uppgifter kompletteras i viss mån av den årliga EU-skrivelsen, och det föreligger således knappast något behov för riksdagen av mera omfattande information i de sammanhangen. Även fortsättningsvis bör regeringen redovisa revisionsrättens iakttagelser och vilka åtgärder regeringen avser att vidta med anledning av dem i vårpropositionen.

Vad beträffar specialrapporterna kan det finnas ett behov av att få mer aktuell information om de rapporter som är politiskt intressanta. Om utskotten generellt har god EU-bevakning, t.ex. av kommissionens och Europaparlamentets nyhetsbrev, fångar de upp de viktiga specialrapporterna och kan begära kompletterande information från regeringen. Någon särskild ordning är inte påkallad.

8. Kontakter med Europaparlamentarikerna

- Europaparlamentet och riksdagen är två skilda parlament. Det är värdefullt med goda kontakter mellan de svenska Europaparlamentarikerna och riksdagens ledamöter men deras olika mandat skall inte sammanblandas.
- Kontakter bör även fortsättningsvis gå genom partierna, men det finns anledning att utveckla kontakterna mellan Europaparlamentarikerna och andra delar av riksdagen. Till exempel bör utskotten och EU-nämnden överväga att bjuda in Europaparlamentariker till utfrågningar, öppna eller slutna.
- Möjligheten att i riksdagen ordna ett öppet seminarium där Europaparlamentarikerna deltar skall utnyttjas.

Europaparlamentarikernas syn

I syfte att inhämta de svenska Europaparlamentarikernas syn på förhållandet till riksdagen har flera intervjuer genomförts.¹⁷⁴ Flera europaparlamentariker anser att det saknas ett rum för europeisk debatt i Sverige. Europaparlamentarikerna har erfarenheter som de anser skulle kunna bidra till EU-debatten i Sverige, och även om de redan deltar i den svenska debatten (genom t.ex. artiklar, möten) anser flera av dem att riksdagen borde kunna bidra med en arena.

Kontakterna med det egna partiet anses i huvudsak fungera väl men tiden är en begränsande faktor. Flera Europaparlamentariker påpekar att frågornas behandling i Europaparlamentet respektive i rådet, när EU-nämnden kommer in, sker vid olika tillfällen och att man således inte är i fas med varandra i det avseendet.

Partigrupperna

Alla partier har regelbundna och nära kontakter med sina Europaparlamentariker. De huvudsakliga kontakterna mellan Europaparlamentarikerna och riksdagen går genom partigrupperna. En synpunkt som har framförts i intervjuer med partikanslierna i riksdagen är att det vore värdefullt om Europaparlamentarikerna hade tillgång till Helgonät.

Utskotten

Det har under 1990-talet skett en ökning i antalet möten mellan utskott i Europaparlamentet och i de nationella parlamenten. Representanter för utskott

¹⁷⁴ Vi har vidare tagit del av Martin Brothén ”Parlamentariker emellan – om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker”, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, år 2000. Information om det nederländska parlamentets kontakter med Europaparlamentarikerna har inhämtats från Sveriges ambassad i Haag och genom en intervju med en holländsk Europaparlamentariker.

i riksdagen har också deltagit i sådana möten. Ledamöter från t.ex. justitieu-
skottet, trafikutskottet, arbetsmarknadsutskottet och finansutskottet har delta-
git i möten med företrädare för motsvarande utskott i Europaparlamentet. Det
förekommer också att utskott från Europaparlamentet besöker riksdagen.

Alla utskott har gjort resor till Bryssel för att besöka EU:s institutioner in-
klusive Europaparlamentet.

EU-nämnden

Ledamöter från EU-nämnden deltar i möten i COSAC¹⁷⁵, som består av repre-
sentanter för de nationella parlamentens EU-organ och för Europaparlamen-
tet. Två svenska Europaparlamentariker informerade EU-nämnden om sitt
arbete i drog- och narkotikafrågor vid ett sammanträde i nämnden i maj 1998.
De båda Europaparlamentarikerna närvarade även vid två av de samråd som
äggde rum vid mötet. EU-nämnden höll i juni 1995 ett sammanträde med
Europaparlamentets två representanter i reflexionsgruppen inför regerings-
konferensen.

De svenska Europaparlamentarikernas partikanslier i Bryssel erhåller EU-
nämndens utskick.

Kammaren

Demokratiutredningen anser i sitt slutbetänkande att det är av vikt att skapa
nya mötesplatser mellan svenska Europaparlamentariker och riksdagens le-
damöter. Exempelvis kunde riksdagens talman arrangera gemensamma debat-
ter med Europaparlamentarikerna och riksdagsledamöterna i aktuella politiska
frågor (SOU 2000:1 s. 124).

Fem svenska Europaparlamentariker föreslog i ett gemensamt brev till
talmannen 1997 att svenska Europaparlamentariker skulle få delta i debatter
om Europafrågor i riksdagen, vilket skulle kunna bidra till att övervinna pro-
blemet att Europaparlamentarikerna inte har någon given plats i den politiska
strukturen i Sverige. I svaret anförde talmannen att det vid en diskussion med
partiernas gruppledare i riksdagen rådde enighet om riksdagsordningen inte
bör ändras så att Europaparlamentarikerna får rätt att yttra sig i kammaren. I
första hand, anfördes i svaret, bör samarbetet mellan riksdagsledamöterna och
Europaparlamentarikerna handhas inom ramen för partiernas verksamhet.

I Nederländerna fick i höstas Europaparlamentarikerna för första gången
delta i en debatt i parlamentet. Debatten avsåg regeringens årliga rapport till
parlamentet om samarbetet inom EU.

Regeringsformen och riksdagsordningen

Det finns inga särskilda regler om Europaparlamentarikernas rätt att delta i
riksdagens arbete i regeringsformen eller riksdagsordningen.

¹⁷⁵ COSAC uttyds ”Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communi-
taires”.

Utskotten sammanträder bakom slutna dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande. Utskottet kan dock besluta att sammanträde till den del det avser inhämtande av upplysningar helt eller delvis skall vara offentligt (RO 4 kap. 12 §). Utskotten kan bjuda in Europaparlamentarikerna och andra till slutna eller öppna utfrågningar.

Också EU-nämnden sammanträder bakom stängda dörrar. Nämnden kan medge att även annan än ledamot, suppleant eller tjänsteman är närvarande. Om det finns synnerliga skäl får nämnden besluta att sammanträde helt eller delvis skall vara offentligt till den del det avser inhämtande av upplysningar (RO 10 kap. 7 §).¹⁷⁶ Även EU-nämnden kan alltså bjuda in Europaparlamentarikerna och andra till slutna eller öppna utfrågningar.

Rätten att tala i kammaren regleras i både regeringsformen och riksdagsordningen. I regeringsformen 4 kap. 4 § anges att när ärende skall avgöras i kammaren få varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med vad som närmare anges i riksdagsordningen. I riksdagsordningen 2 kap. 10 § första stycket anges att vid sammanträde får varje ledamot och varje statsråd, med de undantag riksdagsordningen föreskriver, fritt yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som tilldrager sig i kammaren. Europaparlamentarikerna kan alltså inte få rätt att yttra sig vid kammarens sammanträden med gällande reglering.

8.1 Överväganden om kontakter med Europaparlamentarikerna

Europaparlamentet och riksdagen är två skilda parlament och Europaparlamentarikerna och riksdagsledamöterna är valda på olika mandat. Det är värdefullt med goda kontakter mellan de svenska Europaparlamentarikerna och riksdagens ledamöter men deras olika mandat skall inte sammanblandas. Europaparlamentarikerna och riksdagsledamöterna har var sina formella arenor att verka på och någon sammanblandning bör inte ske av arenorna.

I likhet med vad riksdagen och KU anfört tidigare bör kontakterna med Europaparlamentarikerna inte formaliseras (bet. 1996/97:KU2 s. 31-33). Kontakterna bör främst gå genom partierna men kontakterna mellan andra delar av riksdagen och Europaparlamentarikerna kan utvecklas.

Utskotten och EU-nämnden kan utnyttja de svenska Europaparlamentarikerna i sitt informationsinhämtande t.ex. genom att bjuda in dem till öppna, eller slutna, utfrågningar. Det finns inget hinder mot att också bjuda in andra länders Europaparlamentariker. Det kan t.ex. i vissa frågor vara värdefullt att ha kontakt med rapportören i berört utskott i Europaparlamentet. Mot bakgrund av EU-nämndens roll och arbetssätt torde kontakterna inom partierna vara tillräckliga för det löpande arbetet där.

¹⁷⁶ Vi har ovan i avsnittet om EU-nämnden föreslagit att kravet på ”synnerliga skäl” skall utgå.

Det pågår ett arbete i riksdagsförvaltningen för att t.ex. förbättra Europaparlamentarikernas tillgång på material från riksdagen. Det är en självklar utgångspunkt att de praktiska arrangemangen i kontakterna med Europaparlamentarikerna skall fungera.

Vi anser att Europaparlamentarikerna inte heller fortsättningsvis skall ha någon rätt att framträda i kammaren.

Däremot finns det inga hinder för att ett seminarium av t.ex. det slag som anordnades av EU 96-kommittén genomförs i riksdagens lokaler och att Europaparlamentarikerna inbjuds att delta.¹⁷⁷ En sådan möjlighet finns således redan i dag. Seminarierna kan anordnas av t.ex. informationsenheten i samarbete med EU-upplysningen. Vi anser att ett sådant seminarium skall anordnas. De närmare arrangemangen får diskuteras vidare och erfarenheterna får avgöra om ytterligare seminarier av detta slag skall anordnas.

¹⁷⁷ EU 96-kommittén beskrivs nedan i avsnittet om EU-information till allmänheten.

9. Stödfunktioner för kunskaps- och informationsinhämtning

- Inom riksdagen erbjuds en mängd tjänster som kan vara ett stöd i EU-arbetet, t.ex. av EU-upplysningen, biblioteket och utredningstjänsten. Dessa tjänster bör göras mer kända för att kunna utnyttjas bättre. De viktigaste åtgärderna gäller kompetensutveckling genom internutbildning och kontaktresor till EU:s institutioner.
- Informationsteknik bör användas för att undanröja de brister som finns i den nuvarande hanteringen av EU-dokument och skall bidra till effektivare arbetsmetoder, ökad samordning och undvikande av dubbelarbete. Ett IT-system skall underlätta för riksdagens ledamöter och anställda i arbetet med EU-frågor och utgöra ett stöd vid kunskaps- och informationsinhämtning. Systemet har även till syfte att öka öppenheten och insynen i riksdagens arbete med EU-frågor.
- Ansvaret för att grundläggande skriftlig information om EU-frågor når ut till fackutskotten och EU-nämnden skall ligga på kammarkansliet. Kammarkansliets roll som mottagare och distributör av EU-relaterade dokument bör förtydligas.
- Vi presenterar ett underlag för överväganden om direktbevakning av EU:s institutioner. Vi är positiva till en sådan försöksverksamhet och konstaterar att ytterligare erfarenheter kommer att vinnas genom den tillfälliga ordningen med bevakning på plats inför och under det svenska ordförandeskapet.
- De samlade förslagen i rapporten innebär en ambitionshöjning i riksdagens arbete med EU-frågor. Om detta skall kunna förverkligas måste resurser avsättas. Det gäller såväl en utökning av utbildningsverksamheten, studiebesök i EU:s institutioner som uppbyggnaden av ett IT-system för dokumenthantering och informationsinhämtning. Det är också nödvändigt att erforderlig tid och engagemang läggs på utveckling av nya arbetsmetoder, EU-bevakning, nätverksbyggande och kunskapsinhämtning.

9.1 Synpunkter från ledamöter, partikanslier och utskottskanslier

Ledamotsenkäten

Ledamotsenkäten redovisas utförligt i volymen där de viktigaste promemoriorna publiceras. Här redovisas några få svar på frågorna om behov av utbildning och hur man kan göra EU-frågorna politiskt intressanta.

Några ledamöter anför i sina svar att de gärna vill ha mer utbildning om EU. En ledamot efterlyser utbildning om fördragsändringar. Några citat:

Framför allt behöver jag veta litet mer om EU:s organisation.

Det vore nog inte så illa med en mer grundläggande utbildning.

Ja tack, mer utbildning om EU:s struktur, gärna internetbaserad utbildning.

Andra ledamöter anser sig inte behöva mer utbildning;

Anser att jag fått en god grundkunskap om EU:s institutioner och ärendegången. Allt kan bli bättre men jag är i stort sett nöjd med det jag har.

De flesta ledamöter som har svarat tycker att de kan finna den information som de söker. Några exempel:

Inga problem, det är nog mer upp till var och en att sätta sig in i EU-strukturen. Material finns enligt min uppfattning.

Jag tycker att jag utan större svårigheter kan skaffa mig nödvändig kunskap om EU.

Information om EU-frågor som jag är intresserad av letar jag reda på själv, via handläggare eller RUT.

I ett par svar efterlyses dock mer information:

Jag känner mig inte tillräcklig informerad om hur transportfrågor bedrivs inom EU.

Mer lättläst information skulle vara välkommen.

Inför ordförandeåret borde det tydligare framgå om vem som gör vad bl.a. Det vimlar av EU-grupper – var hittar jag listan med ansvariga.

EU-avdelningen på riksdagens hemsida får gott betyg av de ledamöter som gått in på den men många ledamöter har aldrig tittat på den. En ledamot anför: ”Jag har aldrig besökt hemsidans EU-avdelning förrän frågan ställdes. Den såg fin ut.”

Av tidsskäl kan det dock vara svårt att utnyttja den information som finns på hemsidan. Problemet är att hinna med – och komma ihåg – EU-frågorna i

det stora flödet av andra frågor. Någon anser att hemsidan är bra men att det är viktigt att komplettera den med information i tidskriftsform.

Ett svar som sammanfattar många svar på olika ställen i enkäten är följande:

Vad jag lider mest brist på är tid och det kan ingen hjälpa mig med. Informationen finns och är lättåtkomlig för mig som ledamot.

Ett svar som ofta återkommer på frågan om *hur man kan göra EU-frågorna mer intressanta* är att det gäller att visa hur frågorna berör Sverige och svenska förhållanden. Möjligheten att påverka nämns också.

Några exempel:

Genom att visa hur beroende vi är av EU:s behandling av frågorna. Därför borde vi få tillfälle att diskutera ärendena *innan* de dras i Bryssel. Vi måste *märka* att vi kan påverka Sveriges ställningstagande.

Mer kunskap om vad EU-beslut innebär för Sverige.

Mer underifrånperspektiv.

Lyfta mer frågor om helhet, sammanhang.

Genom att ännu tydligare visa vilka direkta konsekvenser de får för Sverige och svenskarna i allmänhet.

Partikanslierna

När det gäller *informationen i EU-frågor* saknar några partikanslier ställningstaganden från regeringen i de frågor som tas upp. Särskilt de mindre partierna anser att materialet kommer för sent vilket gör det svårt att förankra ställningstagandena inom partiet. Något parti anser att det är för lite material, medan ett annat parti anser det är bra om materialet är kortfattat. Den som är intresserad av en fråga får utnyttja hänvisningar till ytterligare material. Kunskap om var man hittar information är därför viktig. EU-upplysningen är en viktig källa. Flera partikanslier påpekar att mycket material finns på Internet.

Man efterlyser uppgifter om vilka faktiska konsekvenser frågorna får för Sverige. Information om att t.ex. ett direktivförslag kommer att föranleda lagändringar i Sverige är inte tillräckligt; det viktiga är vad ändringarna får för konsekvenser.

Några partikanslier skickar ut det elektroniska nyhetsbrevet EP-nytt till sina ledamöter. Nyhetsbrevet vidarebefordras till EU-handläggarna av EU-nämndens kansli.

För att *intresset för EU-frågorna* skall öka bland ledamöterna krävs att det finns belöningar i den politiska debatten att hämta, anför ett partikansli. Intresset ökar om man har varit delaktig i frågan och följt den. Det gäller att få in EU-aspekterna i de vanliga politikområdena.

Alla partikanslier har goda erfarenheter av *resor*. Handläggarna bereds normalt tillfälle att besöka Bryssel och Strasbourg. Vikten av informella kontakter understryks. Det finns internationella respengar för ledamöterna och ledamöterna reser också på utskottsresor. För tjänstemännen finns inte samma resurser. Eftersom resor är så värdefulla kan det övervägas om inte tjänstemännen borde kunna få resa mer, anser några partikanslier.

Mer *utbildning* i EU-frågor för både ledamöter och tjänstemän kan vara bra, men det kan vara svårt att hinna med. Utbildningen kan också gälla språk och den annorlunda mötesteknik man kan möta i EU-sammanhang.

Det skulle underlätta rent praktiskt om också tjänstemännen och inte bara ledamöterna kunde ringa direkt till Bryssel. En samlad ingång till EU-information på Helgonät eller riksdagens hemsida vore bra.

Utskottens kanslichefer

Beträffande flödet av *information* framhåller de flesta av utskottens kanslichefer att om man vet vad man vill ha kan man ta reda på det. I några fall sägs att Regeringskansliet kan vara väl trögt med att ge information på eget initiativ, medan andra har mer positiva erfarenheter. Lagutskottet framhåller att myndigheterna inte skall underskattas som informationskällor. Myndigheterna besitter sakkunskap som kan vara av värde för utskotten.

Generellt anses inte att information saknas om man vill veta något. Tvärtom finns det en mängd informationskällor som kan utnyttjas. Problemet är att sälla och att göra frågorna hanterliga och begripliga. Det är mycket arbetskrävande att koncentrera informationen och presentera den på ett relevant sätt för utskottet. Att bedöma t.ex. en grönboks implikationer för Sverige kan vara mycket komplicerat.

Trafikutskottet, som är ett av de utskott som får flest faktapromemorior, anser att faktapromemoriorna sällan säger särskilt mycket intressant. De kan vara väldigt utslätade och dölja det intressanta. För att de skall vara meningsfulla måste de innehålla mer information än i dag. En annan iakttagelse är att efterfrågan från riksdagen på information och ställningstaganden tycks medföra att Regeringskansliet blir bättre i sitt arbete med EU-frågor.

Några kanslichefer framhåller att det handlar om att ställa rätt krav på Regeringskansliet så att utskottet får rätt information därifrån. En kanslichef sammanfattar situationen med att mångårigt tjat från utskottskansliet bidrar till att departementet ger information.

Ledamöternas intresse för EU-frågor skiftar. När frågorna behandlas i vanliga betänkanden görs egentligen ingen skillnad på om frågan hanteras nationellt eller inom EU. För de frågor som hanteras t.ex. genom muntlig information och som inte är formella riksdagsärenden uppfattas intresset vara ökande men ändå begränsat.

De ledamöter som deltar i EU-grupper (NU och JuU) är oftast intresserade och formen fungerar bra för de utskott som arbetar med den. Andra utskott har inte lika goda erfarenheter av grupper och har därför slutat med dem.

Flera kanslichefer framhåller att det inte går att skapa intresse genom konstlade metoder. Ett sätt att skapa intresse är att visa vad frågorna innebär för Sverige, t.ex. hur mycket av forskningsmedlen som går genom EU.

I huvudsak finns det *stöd* som utskottskanslierna önskar sig tillgängligt. Man kan alltid tänka sig mer utbildning, och några kanslier skulle behöva mer anslag för att gå på seminarier och liknande. Detta är dock en avvägningsfråga mot andra behov. Någon särskild "EU-dokumentcentral" anses inte behövas. I princip är det snarare personalresurser på det egna kansliet som behövs om man skall ägna EU-frågorna mer uppmärksamhet.

I stort sett får lagutskottet det material man vill ha. När man vid ett tillfälle inte fick kontakt med rätt person på Regeringskansliet utnyttjade man EU-upplysningen i stället med mycket gott resultat. En erfarenhet är således att kompetensen på EU-upplysningen måste finnas kvar i riksdagen. Kulturutskottets kansli efterlyser information om vilka frågor som kan vara intressanta för KrU. Det vore bra med ökad kunskap om vilken EU-information som finns på t.ex. kammarkansliet.

Utskottskanslierna har genomgående goda erfarenheter av *resor* till Bryssel. Det gäller både för kanslierna och ledamöterna. Det bör finnas utrymme för regelbundna resor, minst en gång per mandatperiod, ibland oftare, kanske varje riksmöte. Det är bättre att åka med en mindre grupp, säg max 8 personer, än hela utskottet. I samband med resor ökar ofta intresset, både före och efter resan.

Både tid och pengar anges som restriktion för mer resande. Sammanfattningsvis kan man säga att för ledamöterna är det snarare tiden som begränsar möjligheterna till resande medan det för utskottstjänstemännen är pengarna. Bedömningarna varierar dock mellan utskotten.

Några utskottskanslier påpekar att det vore bra med en särskild budget för resor till Bryssel. Å andra sidan påpekar några kanslier att det är viktigt att resa också till andra EU-länder och till kandidatländerna.

Tjänstemän vid några utskottskanslier har varit med på möte i rådsarbetsgrupper vilket har varit en mycket bra stimulans för dem. Någon kanslichef pekar på möjligheten för föredragandena att vara vid t.ex. Europaparlamentet en månad. Om en sådan vistelse planeras in väl kan man klara det utan att någon vikarie behöver sättas in.

Genomgående framhålls att *om EU-frågor skall ägnas mer uppmärksamhet måste något annat prioriteras mindre*. Man kan inte ägna mer tid åt allt. Det som man framför allt skulle kunna minska på är den noggranna behandlingen av motioner som ändå bara avslås.

För vissa utskott är det bättre med en särskilt ansvarig EU-handläggare som kan följa EU-frågorna löpande och meddela övriga berörda föredragande när det är något särskilt som sker på deras område. Det är att kräva för mycket att begära att alla löpande skall följa vad som sker på EU-nivå. Varje utskott borde således ha en EU-handläggare, enligt denna syn. Andra kanslichefer

framhåller att varje handläggare skall bevaka sitt område, inklusive vad som sker på EU-nivå.

9.2 Stödfunktioner i riksdagen

I riksdagen arbetar flera enheter med EU-frågor utifrån olika utgångspunkter.

Kammarkansliet är mottagare av EU-dokument som inkommer till riksdagen. Dokumenten registreras i ett särskilt diarium och distribueras till bland andra berörda utskott.

Tjänster som erbjuds:

- *EU-diarium*
- *Distribution av EU-dokument*

EU-nämndens kansli sysslar med alla EU:s politikområden och är väl uppdaterat med vad som händer i EU:s institutioner. Kansliet förmedlar information till övriga i riksdagen inför fredagsmötena i nämnden genom att lägga in kallelser och övriga dokument i utskicket i en Notesdatabas. Kansliet är också behjälplig vid förfrågningar och sänder per e-post ut Europaparlamentets nyhetsbrev och annan relevant EU-information till dem i riksdagen som så önskar. Man har också tillsammans med EU-upplysningen ordnat sammankomster med EU-ansvariga på utskottskanslier, partikanslier och EU-ansvariga i departementen.

Tjänster som erbjuds:

- *Svar på frågor*
- *Databas med dokument och information inför EU-nämndens sammanträden*
- *Utskick av nyhetsbrev från Europaparlamentet m.m.*
- *Utskick av PM i EU-frågor*
- *Genomgång av aktuella EU-frågor med utskottskanslier*

Riksdagens internationella kansli (RIK) biträder talmannen och riksdagens parlamentariska delegationer i deras internationella aktiviteter. RIK planlägger och genomför också ett omfattande besöksutbyte och medverkar i det parlamentariska samarbetet – inte sällan med direkt inriktning på kunskaps- och erfarenhetsöverföring till kandidatländernas parlament. Täta kontakter förekommer bl.a. med parlamenten i EU:s medlemsländer och i kandidatländerna. RIK avses under det svenska EU-ordförandeskapet få en sammanhållande roll för praktiska frågor i samband med de möten etc. som olika utskott och andra delar av riksdagen då blir värd för.

Tjänst som erbjuds:

- *Samordning och stöd för mötes- och besöksverksamheten under det svenska EU-ordförandeskapet*

EU-upplysningen har till uppgift att tillgodose allmänhetens behov av saklig och partipolitiskt neutral information om EU. En viktig del i uppdraget handlar om att förmedla information om vad som händer i EU:s institutioner. För att kunna fullgöra arbetet bevakar EU-upplysningen alla EU:s politikområden och följer dagligen nyhetsflödet i olika informationskällor både tryckta och elektroniska. EU-upplysningens tjänster är i första hand riktad till allmänheten, men tas i allt högre grad i anspråk även av riksdagens ledamöter och anställda.

Tjänster som erbjuds:

- *Svar på frågor per telefon och e-post*
- *EU-information på webbplatsen med t.ex. faktadatabasen EUSVAR, fakta-promemorior, EU-relaterade riksdagsärenden och dagligt uppdaterad nyhetssida.*
- *Kurser i sökning av EU-dokument på Internet (tillsammans med Riksdagsbiblioteket)*
- *Reuters EU-bevakning med EU-information från över 4 000 olika källor i Helgonät (tillsammans med Riksdagsbiblioteket)*

Riksdagens utredningstjänst (RUT) är riksdagens interna utredningsenhet. Enheten gör utredningar och analyser samt tar fram fakta och bakgrundsmaterial inom olika politikområden, inbegripet EU-aspekten på dessa områden.

Tjänster som erbjuds:

- *Utredningar/analyser*
- *Framtagning av bakgrundsmaterial och fakta*

Riksdagsbiblioteket (RB) är sedan 1991 basdepåbibliotek för Europeiska unionens officiella publikationer. Biblioteket mottar från Publikationsbyrån i Luxemburg utan kostnad ett exemplar av de viktigaste dokumenten från EU:s institutioner. I egenskap av depåbibliotek har RB även skyldighet att bevara dessa dokument för all framtid. Detta görs numera i olika medier – tryckta publikationer, microfiche och elektroniska medier.

Tjänster som erbjuds:

- *EU-relaterade dokument och publikationer*
- *Sökningar efter EU-information och dokument på cd-rom och Internet*
- *Anskaffning av EU-publikationer och bevakning av prenumerationer*
- *Presentationer av tryckta och elektroniska EU-dokument i biblioteket*

- *Kurser i sökning av EU-dokument på Internet (tillsammans med EU-upplysningen)*
- *Reuters EU-bevakning med EU-information från över 4 000 olika källor i Helgonät (tillsammans med EU-upplysningen)*
- *Celex-databasen*

Tidningen Från Riksdag & Departement bevakar vad som händer i EU:s institutioner. Varje nummer innehåller som regel flera artiklar om olika EU-frågor. Det kan t.ex. gälla ett nytt förslag från kommissionen, ett betänkande från Europaparlamentet eller rättsfall i EG-domstolen.

Tjänst som erbjuds:

- *Veckotidning med EU-bevakning*

I *personalenhetens* regi erbjuds olika utbildningar och kurser med EU-anknytning. Språkutbildningen, som främst avser engelska och franska, riktar sig till såväl ledamöter som tjänstemän. Det finns konversationscirklar som pågår under terminerna, särskilt inriktade utbildningar samt intensivutbildningar i Regeringskansliet och på internat utomlands. Personalenheten har ett par gånger per år anordnat grundläggande EU-cirklar. Dessa har stått öppna för alla tjänstemän efter behov. Ofta har medarbetare deltagit i dem innan enheten har gjort en studieresa till EU:s institutioner.

De kurser och utbildningar som anordnas av *Forum Europa* i Regeringskansliet är öppna för alla inom riksdagen efter behov. Här finns grundläggande kurser i EU, såväl som mer fördjupade EU-utbildningar, t.ex. universitetsutbildning i EG-rätt 10 poäng. Anställda i riksdagen har också möjlighet att delta i vissa seminarier som Regeringskansliet anordnar i olika EU-frågor.

Särskilda medel har avsatts för utbildningsresor till EU:s institutioner. Ett tiotal tjänstemän har hittills, inom ramen för ett avtal om tjänstemannautbyte med Europaparlamentet, praktiserat i parlamentet. Praktikperioden har varit allt från en månad upp till sex månader.

För nya ledamöter erbjöds hösten 1998 en föreläsning om cirka två timmar som behandlade dels EU:s institutioner och beslutsprocess, dels riksdagens arbete med EU-frågor. Våren 2000 erbjöds liknande föreläsningar för de nya politiska sekreterarna respektive nyanställda tjänstemän i andra delar av riksdagen.

Tjänster som erbjuds:

- *Språkutbildningar*
- *EU-utbildningar och kurser i Forum Europas regi*
- *Seminarier i Regeringskansliet*
- *Utbytestjänstgöring i Europaparlamentet*
- *Introduktionsföreläsning för nya ledamöter och för nyanställda.*

9.3 Dokumentflödet och dokumenthanteringen

Till riksdagen inkommer EU-relaterade dokument från regeringen och från EU:s institutioner. Vissa officiella EU-dokument sänds till riksdagen direkt från EU:s institutioner, huvudsakligen från Europaparlamentet, kommissionen och från EU:s publikationskontor. Andra dokument inkommer via Regeringskansliet. En rad EU-relaterade dokument upprättas i Regeringskansliet som ett led i regeringens informations- och samrådskyldighet gentemot riksdagen.

Kammarkansliet tar emot inkommande dokument från Regeringskansliet och EU:s institutioner. Dokumenten registreras i ett särskilt EU-diarium. Dokumenten kopieras och distribueras till berörda utskott och till andra intresserade i riksdagen. EU-diariet finns i Rixlex och är tillgängligt på riksdagens webbplats.

Även *EU-nämndens kansli* tar emot dokument som inkommer från externa avsändare, huvudsakligen från Regeringskansliet. Kansliet distribuerar stora mängder dokument både internt i riksdagen och till mottagare utanför riksdagen såsom Europaparlamentarikerna, massmedier och andra intresserade.

Utskottskanslierna tar emot dokument i första hand från kammarkansliet och EU-nämndens kansli. Utskottens kanslier inhämtar också dokument på eget initiativ, främst från Regeringskansliet.

Kanslierna har olika rutiner för hur ledamöterna informeras om dokumenten. Det vanligaste är att dokument delas ut till ledamöterna om kansliet bedömer dem vara av särskilt intresse eller vid begäran från ledamot. Några kanslier för egna register över inkomna dokument. Registren görs tillgängliga för ledamöter som vid intresse kan begära att få del av dokument på listan. Det kan noteras att flera utskottskanslier regelmässigt delar ut faktapromemorior trots att kammarkansliet delar ut dessa till alla ledamöter.

Kammarkansliet, EU-nämndens kansli och utskottskanslierna är stora distributörer av dokument internt i riksdagen. Det är en mycket omfattande distribution. Mängder av dokument kopieras och sänds i pappersform till olika mottagare i riksdagen, både till enskilda ledamöter och till olika enheter. Det är kommissionsdokumenten, faktapromemoriorna och EU-nämndens veckoutskick som utgör de tunga delarna i det interna dokumentflödet. Pappersflödet från EU-nämnden har under det senaste året kunnat reduceras genom en utskicksdatabas som är tillgänglig för alla i riksdagen.

9.4 Direktbevakning av EU:s institutioner och kontakter med andra parlament

Vi kan inledningsvis konstatera att Riksdagskommittén har ställt sig bakom att riksdagen inför och under det svenska ordförandeskapet skall ha ökad en bevakning på plats i Bryssel. De närmare formerna är ännu inte bestämda, men erfarenheterna från den verksamheten kommer att ge ytterligare underlag i frågan. Vi redovisar här vårt underlag i frågan.

Besöksverksamheten mellan riksdagen och andra nationella parlament har ökat över tid. De frågor som är aktuella inom EU kan också vara aktuella samtidigt i 15 nationella parlament vilket talar för att kontakter med andra parlament är av särskild vikt i EU-frågor. EU-nämndens kansli får varje vecka utskicken från det danska Europaudvalget och kan finna material som nämnden inte har fått från regeringen. Det har också förekommit att material från den finländska riksdagen har skickats ut till nämnden. Flera länders parlament, bland dem parlamenten i Storbritannien, Finland och Danmark, lägger i likhet med riksdagen ut aktuellt material om sin hantering av EU-frågor på Internet.

Andra parlaments direktbevakning av EU:s institutioner

Insikten om behovet av tidig information – i kombination med en förtroendekris mellan Folketinget och den danska regeringen – ledde redan 1991 till att en särskild representant för Folketinget placerades i Bryssel med uppgift att säkerställa hemparlamentets informationsbehov beträffande EU-frågor. Den finländska riksdagen, Eduskunta, ansåg på ett tidigt stadium att den information som kom via regeringen inte alltid var snabb eller fullständig nog. Man beslöt därför att följa det danska exemplet och låta en egen rapportör komplettera regeringens informationer till Stora utskottet. På senare tid har även det brittiska underhuset och den franska senaten samt det italienska parlamentet infört liknande arrangemang.

En faktor som sannolikt bidragit till att dessa beslut fattats om att placera representanter i Bryssel är att Europaparlamentet på ett tidigt stadium utfäste sig att ställa rum och viss kontorsutrustning till förfogande i sin byggnad i Bryssel för de nationella parlamentens utsända. Det finns rum reserverade också i den nya byggnaden i Strasbourg.

Arbetsättet skiljer sig emellertid en del mellan de olika ländernas ombud. Medan engelsmannen producerar veckovisa nyhetsbrev, som även innehåller material om aktuella debatter (och alltså delvis utgör ett komplement till medierapporteringen) är de danska och finländska rapportörerna starkt fokuserade på kontakter med kommissionen, Europaparlamentet, den egna regeringsrepresentationen och andra källor – inte minst på pressidan - som kan ge tidig information, vilken vidarebefordras hemåt i koncis rapportform. Den danske representanten utför vidare uppdrag åt Folketingets EU-upplysning, skaffar fram svåråtkomliga dokument och deltar i två telefonkonferenser per vecka med dels Europaudvalgets kansli och EU-upplysningen, dels utskottskanslierna. Flertalet av hans rapporter läggs omedelbart ut på Folketingets hemsida och finns tillgängliga även för riksdagen. Den franske representanten reser hem varje vecka för att delta i Europautskottets möten och den italienska kollegan för en tämligen ambulerande tillvaro med tre dagar i veckan i Bryssel, övriga i Rom.

Samarbetet med regeringssidans ständiga representation i Bryssel tycks fungera väl i samtliga fall. Detta har även betydelse i de fall då parlamentariker från hemmaparlamentet kommer på besök. Parlamentsrepresentanten har

goda möjligheter att bidra med särskilt intressanta kontakter, som han eller hon upparbetat, medan den ständiga representationen oftast bär huvudansvaret för program-läggning och besökens praktiska genomförande.

Samtliga danska intressenter som tillfrågats i Folketinget har gjort bedömningen att direktbevakningen i Bryssel varit nyttig och givit valuta för kostnaderna. Enligt bl.a. Europaudvalgets ordförande är samtliga partier nöjda med arrangemanget.

På finländsk sida är omdömena lika positiva. På brittiska House of Commons har man hittills allmänt sett sagt sig vara nöjd. Talmannen, Betty Boothroyd, tog upp frågan i ett anförande inför Europarådets talmanskonferens den 5 maj 2000 och sade då följande: "Det var ett svårt beslut att fatta och det är givetvis svårt att avstå från en tjänsteman på hemmaplan - men det har redan betalats sig ('it is already paying dividends'). Jag rekommenderar helt och fullt de parlament som ännu inte satt upp ett kontor i Bryssel att göra detta."

Även i italienska Camera dei Deputati uttrycker man allmän tillfredsställelse, men säger att man förväntar sig att nyttan skall öka ännu mer i takt med att ledamöterna får tillfälle att styra rapporteringen genom egna beställningar.

Ett positivt omdöme som spontant kommit från samtliga tillfrågade länders representanter gäller nyttan av det nära samarbete som representanterna sinsemellan upprättat i Bryssel. Dels, säger man, får man ut mycket av synergieffekter genom att man tipsar och informerar varandra, dels har det visat sig utomordentligt värdefullt att genom kollegorna erfara hur man i deras hemparlament bedömer och behandlar vissa frågor.

Partikansliernas och utskottskansliernas synpunkter

De flesta partikanslier tror att det vore bra med en riksdagens representant i Bryssel enligt de intervjuer som genomförts. Därmed skulle man inte bli begränsad till Regeringskansliets material. Något partikansli tror att ledamöterna skulle uppskatta det. Ett partikansli är dock mer tveksamt och menar att partierna har olika önskemål om vad en sådan representant skulle täcka. Det är dock tydligt att partikanslierna i allmänhet inte har funderat särskilt mycket över frågan.

Utskottskanslierna bedömer, sammanfattningsvis, att de skulle utnyttja en riksdagens representant i Bryssel. Ändamålet skulle dock skifta. Flera kanslichefer pekar på fördelen med att ha någon i Bryssel som kan förbereda besök. Andra pekar på att det kan vara ett sätt att få information, inte minst genom att de kan utnyttja representanten som vägvisare och komma vidare till rätt person. Samtidigt pekar flera kanslichefer på att de kan utnyttja den svenska representationen och där få den hjälp de behöver. En riksdagens representant i Europaparlamentet skulle dock kunna ge mer inblick i parlamentets verksamhet. Ett kansli påpekar att det spelar ingen roll var personen sitter utan det viktiga är att informationen kommer.

Även om förutsättningarna naturligtvis skiljer sig åt kan nämnas att tidningen Från Riksdag & Departement har goda erfarenheter av att ha en egen korrespondent eller meddelare på ort och ställe i Bryssel.

9.5 Överväganden

9.5.1. Stödfunktioner för arbetet med EU-frågor

I denna rapport har en ambitionshöjning i riksdagens arbete med EU-frågorna förespråkats. Arbetet med EU-frågorna kan vara resurskrävande och som vi framhållit i avsnittet om utskotten görs en helhetsbedömning av resursfrågan bäst när andra delar av Riksdagskommitténs arbete kan vägas in.

En inriktning i utskotten med större tonvikt på beredningsfasen kommer delvis att kräva ändrade arbetsmetoder. Ledamöterna och utskottskanslierna behöver själva hålla sig uppdaterade om utvecklingen och bygga upp egna informationsvägar och nätverk. När frågor skall bevakas redan under beredningsfasen finns inte i samma grad tillgång till officiella dokument som under beslutsfasen. Man är hänvisad till andra källor och väl informerade kontaktpersoner. Det finns därför ett behov av att bygga upp kontaktnät i unionens institutioner, främst i kommissionen. Europaparlamentet, som har fått en starkare ställning i beslutsfasen genom Amsterdamfördraget, bör också ägnas ökad uppmärksamhet.

I arbetet med att följa och bevaka EU-frågor inom olika områden finns en del gemensamma problem och svårigheter att övervinna. Det handlar om det svåröverskådliga dokument- och informationsflödet, problem att urskilja vad som är väsentligt och vilka frågor som har politiskt intresse samt att på ett tidigt stadium se vilka konsekvenser ett kommissionsförslag kan få för svenska förhållanden.

Informationskällorna är dessutom under ständig förändring. Några försvinner, andra ändrar karaktär och nya tillkommer. Det gäller framför allt de elektroniska källorna och innebär att den kunskap som behövs för att hantera dessa källor ständigt måste underhållas och förnyas. Arbetet med EU-frågor ställer också krav på goda kunskaper inom sakområdet.

Det finns behov av att vidta åtgärder för att förbättra stödet både till den enskilde ledamoten och tjänstemannen för att öka riksdagens kompetens. De åtgärder som väljs skall kännetecknas av:

- Anpassning
 - Den utbildning och det stöd som erbjuds skall så långt möjligt anpassas efter individens och de olika verksamheternas speciella behov,
- Valfrihet
 - Varje utskott och enhet väljer det arbetssätt och strategi för kunskapsinhämtning som passar det egna berednings- eller arbetsområdet bäst. En gemensam bas för metoder vid dokumenthantering och informationsinhämtning skall dock finnas,

- Återkommande utbildning
Utbildning och kompetensutveckling måste ses som en ständigt pågående process där aktivitet hela tiden krävs.

9.5.2 Förslag till åtgärder

För att framgångsrikt kunna genomföra förslagen i detta avsnitt krävs en god arbetsorganisation, genomtänkt planering och tydligt utpekade ansvarsförhållanden. De kommer också att medföra att särskilda resurser behöver avsättas. En ökad satsning på olika typer av utbildningar och utökning av studiebesök är exempel på åtgärder som kräver nya resurser. Det är viktigt att påpeka att det inte bara handlar om att avsätta medel i budget. Det handlar i lika hög grad om planering och engagemang och att erforderlig tid avsätts för kunskapsinhämtning, EU-bevakning och nätverksbyggande.

Flera av de förslag som förs fram i detta avsnitt rör befintlig verksamhet och service. Dessa tjänster bör förstärkas och göras mer kända för att kunna utnyttjas bättre. Det gäller t.ex. EU-upplysningens, utredningstjänstens och Riksdagsbibliotekets tjänster.

De viktigaste åtgärderna gäller kompetensutveckling genom internutbildning och kontakter till unionens institutioner. Här följer en uppräkningslista av våra olika förslag.

Handbok för EU-arbetet i riksdagen

Det finns en mängd informationskällor av både muntligt och skriftligt slag. I t.ex. tjänstemannarapporterna från våren 1999 rörande riksdagens arbete med EU-frågorna finns omfattande redovisningar av olika källor. Dessa redovisningar bör tjäna som underlag för en samlad redovisning av olika källor som är viktiga för riksdagen. Också olika vägar för att bygga informella nätverk bör redovisas, liksom EU:s beslutsprocess. Ett sådant dokument, en *Handbok om EU*, bör också finnas tillgängligt i elektronisk form och uppdateras löpande.

Kurser och utbildningar

Redan i dag finns en hel del kurser som olika enheter i riksdagen ansvarar för. Denna verksamhet bör byggas ut och göras mer känd. Kurser som kan erbjudas ledamöter och anställda är bl.a.:

- Grundläggande kurser om EU:s institutioner
- Fördjupningskurser i EG-rätt
- Kurser som rör EU:s olika politikområden
- Språkkurser
- Kurser i informationsinhämtning via Internet

- Vägledning bland de officiella EU-dokumenterna och användning av bibliotekets EU-samling.

Det finns också externa arrangörer som anordnar kurser om EU:s institutioner och i EG-rätt som bör kunna utnyttjas mer.

Det kan vara motiverat med föredragningar om EU:s beslutsprocess och om grundläggande fakta om EU-samarbetets omfattning och struktur för enskilda utskott. Sådan mer *grundläggande utbildning* bör också erbjudas ledamöterna oberoende av utskottstillhörighet med regelbundna mellanrum.

Studiebesök och nätverksbyggande

Studiebesök i EU:s institutioner är viktiga för att höja kompetensen och skapa möjligheter att knyta kontakter och bygga upp nätverk. Det finns t.ex. goda erfarenheter från närvaro tillsammans med den svenska delegationen på möten i rådet, Coreper och rådsarbetsgrupper. Det finns i dag en EU-studiegrupp med tjänstemän i riksdagen som möter personer från t.ex. Regeringskansliet och representanter för EU:s institutioner i Sverige och får information och knyter kontakter. Gruppen har rest till Bryssel respektive Strasbourg. *Informella nätverk* inom EU:s institutioner är värdefulla. Den svenska representationen i Bryssel bör också kunna utnyttjas och utskotten bör genom sina kanslier etablera direktkontakter med handläggare vid representationen inom utskottets område. Det är vidare värdefullt med besök till och kontakter med andra länder, t.ex. ordförandelandet och kandidatländerna.

Utbytestjänstgöring

Praktiktjänstgöring inom ramen för utbytesverksamhet i EU:s institutioner är ett utmärkt sätt att skaffa kunskap om verksamheten och att knyta värdefulla kontakter. Periodernas längd kan variera.

Seminarier

Seminarier om aktuella EU-frågor bidrar till att höja kunskapsnivån.

Nyrekrytering

Ett sätt att höja kompetensen i verksamheten är att vid nyrekrytering av personal beakta behovet av relevanta EU-kunskaper.

Stöd för att utarbeta strategier för informationsinhämtning

Som talmanskonferensen framhållit bör utskottens och EU-nämndens kanslier samt kammarskansliet diskutera gemensamma frågor med Regeringskansliets EU-samordnare och Utrikesdepartementets EU-enhet (förs. 1997/98:TK1 s. 9). Också andra enheter som biblioteket och EU-upplysningen bör kunna bidra i ett utskottskanslis ambition att lägga upp en strategi för informationsinhämtning och EU-bevakning som passar det egna utskottet.

Nyhetsbrev

Europaparlamentet och kommissionen publicerar veckovisa elektroniska nyhetsbrev som man kan prenumerera på per e-post. Genom den löpande uppdateringen av EU-sidan på riksdagens webbplats finns där ett ständigt aktuellt nyhetsbrev. Möjligheten att samla uppgifterna i ett arkiv och att sprida dem som ett nyhetsbrev via e-post bör prövas.

Helgonät

Helgonät bör kunna utnyttjas bättre än i dag, dels för att sprida information om den service som olika enheter kan erbjuda, dels för att underlätta informations- och kunskapsinhämtningen. En särskild EU-ingång bör finnas på Helgonäts förstasida.

9.5.3 IT-stöd för dokumenthantering och informationsinhämtning

Dokumentflödet är mycket omfattande och svåröverskådligt. Samma information finns på flera ställen och det råder brist på överblick. Det stora flödet av dokument medför också svårigheter när det gäller att identifiera vilka förslag och dokument som är särskilt viktiga och när det gäller att återfinna relevanta EU-dokument när de behövs för kunskapsinhämtning eller ärendehantering. Mängder av dokument kopieras och distribueras på papper. Hanteringen är tidskrävande och orationell.

För att få ordentlig kontroll på dokumentflödet är det viktigt att riksdagen har en central funktion för dokumentmottagning. Det underlättar vid kontakterna med departementen och ger möjligheter att förbättra distributionen av dokument och information internt i riksdagen. Ansvar för att grundläggande skriftlig information om EU-frågor når ut till fackutskotten och EU-nämnden skall ligga på kammarkansliet (jfr förs. 1997/98:TK1). Kammarkansliets roll som central mottagare och distributör av EU-relaterade dokument bör förtydligas.

Under riksdagens arbete med EU-relaterade frågor behövs ofta snabb tillgång till olika typer av EU-dokument. Det är viktigt att framhålla att behovet inte bara handlar om att få tillgång till själva dokumentet. Ofta gäller det att kunna identifiera var i processen ett dokument eller ärende befinner sig och att kunna följa ett ärende genom de olika berednings- och beslutsprocesserna, både på EU-nivå och på nationell svensk nivå.

I dag finns en mängd EU-dokument tillgängliga på EU-institutionernas och riksdagens webbplatser. Det betyder dock inte att det alltid är lätt att hitta det man söker. Dokumenten är spridda på olika webbplatser och nås med olika sökmetoder. Det finns inte heller någon direkt koppling mellan berednings- och beslutsprocessen på EU-nivå och nationell svensk nivå.

Ett sätt att förbättra stödet till ledamöter och anställda i riksdagen är att på ett pedagogiskt sätt presentera EU-dokument och EU-information på riksdagens webbplats. Det skall vara möjligt att med utgångspunkt från ett kom-

missionsförslag följa ett ärende genom lagstiftningsprocessen fram till den antagna rättsakten och – i förekommande fall – vidare i den svenska genomförandeprocessen.

För att genomföra de föreslagna förändringarna om dokumenthanteringen i denna rapport på ett rationellt sätt bör informationsteknik användas. Det handlar om IT-stöd för dokumenthantering, dokumentdistribution och informationsåtervinning.

Riksdagens externa EU-information

Riksdagen har en omfattande verksamhet som gäller EU-information till allmänheten.¹⁷⁸ Den bedrivs i stora delar genom EU-upplysningen. En viktig del i enhetens uppdrag handlar om att förmedla information om vad som händer i EU:s institutioner; vilka nya lagförslag som kommissionen lägger, Europaparlamentets behandling av kommissionsförslagen och besluten i ministerrådet. Häri ingår även att förmedla information och kunskap om EU-ärendens beredning i Sverige. En effektiv och rationell dokumenthantering bör vara så utformad att samordningsvinster kan göras mellan arbetet med den interna informations- och kunskapsförsörjningen och EU-informationen till allmänheten.

En utökad och förbättrad publicering av EU-relaterade dokument och information på riksdagens webbplats ökar öppenheten och insynen i EU:s och i den nationella svenska berednings- och beslutsprocessen. Faktapromemoriorna hör till de dokument som bör vara lättillgängliga och som man enkelt kan placera in i beslutsprocessen. Också andra EU-relaterade dokument som är offentliga bör kunna läggas ut på webbplatsen.

Målsättning

Det IT-system som härmed föreslås skall underlätta för riksdagens ledamöter och anställda i arbetet med EU-relaterade frågor och utgöra ett stöd vid informations- och kunskapsinhämtningen. Systemet har även till syfte att öka öppenheten och insynen i riksdagens arbete med EU-frågor.

IT-systemet skall göra det möjligt att följa ett ärende från det att kommissionen lagt ett förslag, genom de olika beredningsprocesserna på EU-nivå och på nationell svensk nivå. Det skall gå att få fram information om var i processen ett ärende befinner sig samt att ta fram de dokument som avsätts under ärendets gång.

Det IT-stöd som byggs skall undanröja de brister som finns i den nuvarande hanteringen av EU-dokument och bidra till effektivare arbetsmetoder, ökad samordning, bättre överblick och undvikande av dubbelarbete.

Målsättningen är:

- att effektivisera riksdagens hantering av EU-relaterade ärenden och dokument

¹⁷⁸ Vi återkommer till frågan om EU-information till allmänheten i nästa avsnitt.

- att tydliggöra var ett EU-ärende befinner sig i berednings- och beslutsprocessen på EU-nivå och på nationell nivå
- att på riksdagens webbplats tillhandahålla EU-relaterade dokument i berednings- och beslutsprocesser på EU-nivå och på nationell nivå.

9.5.4 Direktbevakning av EU:s institutioner

Vi är positiva till att riksdagen ordnar med ökad bevakning i Bryssel inför och under det svenska ordförandeskapet. Erfarenheterna från den bevakningen kommer att ge ytterligare erfarenheter. Vi redovisar här hur vi nu ser på en direktbevakning i framtiden. Förnyade överväganden får göras efter det svenska ordförandeskapet.

För den svenska riksdagens del gäller rimligtvis samma behov av tidig information som för de nationella parlament som hittills beslutat att ha egna utsända rapportörer. Även om något misstroende mellan parlament och regering beträffande beredvillighet att dela med sig av viktig information, som tidigare i det danska fallet, inte är aktuell här, kan det ändå noteras att viss kritik beträffande sent inkommen information från regeringen har framförts, liksom beträffande urvalet av frågor för och, i några fall, kvaliteten på fakta-promemorior i EU-ärenden.

Förutom *tidig* information är givetvis också *snabbt inhämtad* information under hela beslutsprocessen av stort värde. Regeringens hänvisningar till att den officiella informationen stundom kommer sent antyder också att det kan vara av vikt att i någon form vara på plats för att på eget initiativ kunna söka sen information.

Denna typ av informationsinhämtande är – liksom klassisk diplomatisk verksamhet – i stor utsträckning beroende av att fungerande nätverk har kunnat byggas upp. Etablerade kontakter kan inte bara anvisa ytterligare källor i dagens snabba och informationsöversvämmade internetvärld utan även kommentera, förklara och svara på följdfrågor kring relevanta uppgifter.

Mot den bakgrunden torde också en ökad reseverksamhet från utskottens och utskottskansliernas sida (även om den skulle bli mindre kostnadskrävande än t.ex. en utsänd kontaktperson) vara mindre effektiv som alternativ – man måste veta vart och till vem man skall vända sig och dessutom ha skapat ett förtroendekapital hos sina tilltänkta samtalspartners. Dessutom kan konstateras att det erfarenhets-mässigt synes vara svårt att få tid till ett omfattande resande mot bakgrund av den arbetsbelastning som redan nu råder i utskottsarbetet. Resande är dock viktigt och en kontaktperson kan bidra till att kontakter knyts med relevanta personer.

Ett annat sätt att söka tillfredsställa riksdagens informationsbehov skulle kunna vara att se till att riksdagen får instruktionsrätt gentemot Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen ungefär av samma typ som den Sida eller Exportrådet har i vissa avseenden beträffande relevanta ambassader. En sådan uppläggnings skulle dock i ett längre perspektiv rimligen resultera i krav på kostnadstäckning som minst motsvarar de utlägg som skulle krävas för en riksdagsutsänd person i Europaparlamentets korridor för nation-

ella parlamentsrepresentanter. Principiellt allvarigare är emellertid att faran för prioriteringsproblem för representationen skulle kunna bli stor liksom risken för kritik av sammanblandning av riksdagens och regeringens roller och mandat.

Prövningen av idén om en riksdagsutsänd kontaktperson (med någon form av assistent- eller praktikantstöd) bör göras med utgångspunkt i att vederbörande å ena sidan endast kan utgöra ett komplement till annan rapportering och annat dokumentflöde men å den andra kan styras av beställare på hemmaplan och dessutom genom sin kunskap och sitt kontaktnät bidra till urval och prioritering av för riksdagen viktiga informationer.

Övervägandena bör dessutom inkludera följande aspekter (där avsnitten om huvuduppgifter och kontaktytor givetvis är att betrakta som bruttolistor).

Huvuduppgifter:

- att fungera som ett första led i ett "early warning system", dvs. som bevakare och förmedlare av så tidig information som möjligt av för riksdagen – och Sverige - särskilt intressanta och relevanta planer på EU-initiativ genom att
 - hålla en så bred bevakning som möjligt
 - göra en kvalitativ bedömning av tillgängliga informationer
 - göra ett urval och prioritera sådan information som riksdagen bedöms ha nytta av och kunna absorbera
 - ge informationen lämplig form och förmedla den till riksdagen
- att skapa för riksdagen intressanta kontakter och kontaktnät
- att skaffa fram viktiga dokument så fort som möjligt
- att förmedla frågor och svar samt att bistå med kontaktskapande och information vid besök från riksdagen
- att hålla nära kontakt med Sveriges ständiga representation för att dels hålla denna fullt informerad om egna rön och inhämtade upplysningar, dels få kompletterande information av den
- att utgöra en kompletterande länk till svenska ledamöter i Europaparlamentet.

Kontaktytor:

Kommissionen. En ytterst viktig kontaktpunkt härvidlag är den svenske kommissionärens kabinett. Eftersom kommissionen fattar sina beslut i kollegieform är samtliga kommissionärers kabinett – och särskilt kabinettscheferna – informerade om allt viktigt som rör sig inom kommissionen.

Ministerrådet, dess sekretariat och arbetsgrupper. I detta sammanhang kan även nyttig information av sent slag vaskas fram och förmedlas till EU-nämnden, t.ex. sen information om förhandlingsläget i en viss fråga.

Europaparlamentet. Inte minst med tanke på dess roll i medbeslutandeförfarandet och i förlikningsproceduren, men även beträffande dess roll som politisk drivkraft och inspiratör till kommissionsinitiativ.

Övriga EU-institutioner. Hit hör revisionsrätten, EG-domstolen, Ekonomiska och sociala kommittén, regionkommittén, Europeiska monetära institutet, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken samt EU:s ombudsman – i den mån dessa är intressanta ur riksdagens synvinkel.

Sveriges ständiga representation. Nära kontakter bör upprätthållas såväl med den av utrikesförvaltningen utsända personalen som med specialattachéerna. Det är synnerligen viktigt att något motsatsförhållande inte uppstår mellan riksdagens kontaktperson och representationen. Det vore därför önskvärt om ett ömsesidigt informationsutbyte kunde institutionaliseras genom att kontaktpersonen regelbundet deltar i representationens morgonböner.

De svenska ledamöterna i Europaparlamentet. Även i detta fall är det önskvärt att informationsutbytet är ömsesidigt. Kontaktpersonen skall vidare vid behov kunna hjälpa de svenska Europaparlamentarikerna med lämpliga aktuella kontaktvägar in i den svenska riksdagen. Kontoret bör kunna tillhandahålla allt aktuellt riksdagsmaterial.

Andra nationella parlaments kontaktpersoner. Samtliga dessa har sina kontor i Europaparlamentets lokaler. Härigenom kan inte bara praktiska synergieffekter uppnås (arbetsfördelning beträffande mötesdeltagande, gemensamt informationsinhämtande, kollektivt utnyttjande av viss kontorsmateriel etc). Det är också värdefullt att utbyta informationer beträffande hemparlamentens prioriteringar i vissa frågor.

Andra EU-bevakande institutioner inklusive nyhetsmedier.

Praktiska frågor:

En kontaktman för riksdagen behöver sannolikt inte vara särskilt senior, men måste ha djup kunskap om och gedigen erfarenhet av riksdagens sätt att arbeta för att kunna bedöma, prioritera och ge lämplig form åt rapporteringsobjekten. Hans eller hennes erfarenheter från arbetet som utsänd kan sedan bli en nyttig tillgång i riksdagens vidare arbete med EU-frågorna.

Det är sannolikt svårt för kontaktpersonen att klara sig helt på egen hand. Det mest praktiska sättet att lösa detta problem på torde vara att – på samma sätt som Eduskuntas kontaktman – förlita sig på en (föga kostnadskrävande) korttidsanställd praktikant. Den finländska erfarenheten är att intresset för en sådan halvårsanställning är mycket stort, bl.a. i kretsen av studenter med särskild EU-inriktning, och att arrangemanget fungerat väl. Även övriga kontaktpersoner har praktikanter eller lokalanställda assistenter till sin hjälp.

Det torde vara mest praktiskt att acceptera Europaparlamentets erbjudande att kostnadsfritt utnyttja lokaler i dess byggnader i Bryssel och Strasbourg. Där finns redan en fysisk infrastruktur samt direkt geografisk tillgång till den viktiga institution som Europaparlamentet utgör. Dessutom innebär det en

styrka att fungera i nära samverkan med andra nationella parlaments kontaktpersoner.

Regelbundna och intensiva kontakter med riksdagen är en självklarhet. Utöver spontan och beställd rapportering torde kontakter hemåt lämpligen kunna ske i form av regelbundna telefonkonferenser, där kammarkansliet, utskottskanslierna, EU-nämnden, EU-upplysningen och partikanslierna inbjuds att delta.

10. EU-information till allmänheten

- Trots att EU-informationen flyttades över till riksdagen 1996 har regeringens EU-information vuxit, och är nu större än riksdagens. Frågan om allmänhetens tillgång till EU-information efter det svenska ordförandeskapet bör utredas gemensamt av riksdag och regering.

10.1 Riksdagen

1994 gav regeringen en utredare i uppdrag att genomföra en studie över hur den samlade samhällseliga Europainformationen skulle vara utformad efter den 30 juni 1995. Detta ledde fram till ett beslut att föra över delar av verksamheten vid Sekretariatet för Europainformation i Utrikesdepartementet till riksdagen. EU-upplysningen i riksdagen inrättades i januari 1996 (SOU 1995:127, bet. 1994/95:KU36). Riksdagens EU-upplysning skall vara *centralt organ med övergripande ansvar för Europainformationen i Sverige*. Informationen skall vara kvalificerad samt *saklig, värderingsfri och neutral*. Målgruppen är allmänheten. Ett av skälen till att EU-upplysningen skulle ligga under riksdagen var möjligheterna till nära samverkan med EU-nämnden och att upplysningen därmed skulle få tillgång till löpande information om den svenska beredningsprocessen. Sakligheten och opartiskheten i verksamheten skulle ytterst garanteras av den parlamentariskt sammansatta förvaltningsstyrelsen.

EU-upplysningen har 8,5 tjänster. Mellan 1996 och 1999 har budgeten legat på ungefär 4,5 miljoner kronor årligen. Utfallet år 1999 uppgick till ca 3,8 miljoner kronor. EU-upplysningen informerar allmänheten om EU, vad som sker i EU:s institutioner och om EU-relaterade frågor i Sverige. Verksamheten bedrivs genom en omfattande frågeservice per telefon och e-post, genom framställning och distribution av tryckt informationsmaterial och i allt högre grad genom produktion av elektronisk EU-information på en egen avdelning på riksdagens webbplats. En viktig del av arbetet utgörs av promemorior som skrivs om EU:s olika politikområden och som publiceras på webbplatsen. Det förekommer att EU-upplysningens promemorior ingår i EU-nämndens utskick.

Vid inrättandet i riksdagen den 1 januari 1996 organiserades EU-upplysningen som en sektion i riksdagens informationsenhet. I samband med en organisationsförändring inom riksdagen överfördes EU-upplysningen den 1 januari 1997 till Verksamhetsområde Kunskapsförsörjning och utgör sedan dess en självständig sektion inom detta område.

10.2 Regeringen

Regeringskansliet informerar också, särskilt genom *Utrikesdepartementets EU-information*, om EU-frågor. Målet är att *öka kunskaperna om EU och regeringens EU-politik*. Målgrupp är allmänheten. Verksamheten består av produktion av informationsmaterial och informationsaktiviteter samt fördelning av projektbidrag.

Anslaget 1996 var 10,7 miljoner kronor. 1997 anslags 8,8 miljoner kronor och 1998 7,8 miljoner kronor. Anslaget förbrukades inte helt under 1998 men anslagssparandet togs i anspråk under 1999 då omkring 27 miljoner kronor förbrukats. Av dessa medel disponerade Finansdepartementet 5 miljoner kronor för praktisk information om euron. Vidare kan nämnas att av medlen fördelades under 1998 och första halvåret 1999 sammanlagt 6 miljoner kronor i projektbidrag för informationsinsatser om EU. För år 2000 och 2001 uppgår de årliga anslagen till 21,8 miljoner kronor.¹⁷⁹

I budgetpropositionen för år 2000 anför regeringen att den anser att information till den svenska allmänheten har fortsatt hög prioritet. I budgetpropositionen 1999 gavs alltså en kraftfull ökning av medel för EU-information under tre år. Målet är att öka kunskaperna om EU och regeringens EU-politik. Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd ger anledning och tillfälle att öka intresset för EU i Sverige, anføres det i budgetpropositionen. Under 2000 fortsätter arbetet med att planera och förbereda informationsaktiviteter i anslutning till ordförandeskapet. En fortsatt ökad satsning på kunskapshöjande och intresseväckande informationsinsatser om EU kräver långsiktighet, framhåller regeringen. Vidare anføres att för år 2002 måste en ny bedömning göras av behovet av en omfattande EU-information i Sverige. Regeringen avser att återkomma om detta.

Till detta kan läggas de 20 miljoner kronor som EMU-delegationen har fördelat i projektbidrag till folkhögskolor, folkbildningsorganisationer och liknande för folkbildning om EMU.

Vidare informerar många *statliga myndigheter*, t.ex. Kommerskollegium, Internationella program-kontoret, NUTEK och AMS, om EU-frågor på sina verksamhetsområden.

10.3 EU-institutionerna

Europaparlamentet och Europeiska kommissionen bedriver genom sina respektive kontor i Stockholm bl.a. informationsverksamhet riktad till allmänheten. Kommissionens representation i Stockholm har också sammanhållande ansvar för de informationsnätverk i Sverige som på olika sätt stöds av kommissionen. Det gäller Info Point Europa, Euro Info Centre, Carrefour-kontor samt Depå- och EDC-bibliotek.

¹⁷⁹ Siffrorna kan inte jämföras exakt med riksdagens EU-upplysning men ger en uppfattning om verksamheternas omfattning.

10.4 EU 96-kommittén

I mars 1995 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppdrag att

- låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid 1996 års regeringskonferens
- stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

Kommittén arbetade under namnet *EU 96-kommittén*. Ett av huvuduppdragen var således att låta *utreda viktiga sakfrågor* inför regeringskonferensen. Kommittén skulle också enligt direktiven ”identifiera andra viktiga frågor som kommer att behandlas vid konferensen, och närmare analysera dessa utifrån svenska intressen”. För att fullfölja denna uppgift gav kommittén i uppdrag till experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut att utreda ett antal viktiga områden. En viktig målsättning med expertuppdragen var att bygga upp en kompetens i Sverige kring EU:s stora framtidsfrågor – inte minst i förhållande till övriga medlemsländer och EU:s institutioner. Uppdragen gällde bl.a. frågor om insyn och öppenhet, EU:s framtida utvidgning, subsidiaritetsprincipen, den demokratiska kontrollen, miljöpolitik, jämställdhet samt gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Kommittén publicerade sammanlagt 24 expertrapporter.

Kommittén var enligt direktiven oförhindrad att, där den finner det lämpligt, göra sådana bedömningar i enskilda sakfrågor som kan vara av värde vid beredningen av svenska förhandlingspositioner. Under arbetet med att beställa utredningar kring EU:s framtid diskuterade kommittén olika aspekter av de aktuella frågeställningarna. Det samma gällde när kommittén diskuterade inriktningen av sina seminarier och utfrågningar som i sin tur ledde till impulser. På detta sätt kunde kommittén göra sina bedömningar i ljuset både av de svenska inläggen och av debatten i EU. Kommittén presenterade i början av februari 1996 betänkandet *Sverige, EU och framtiden*. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996 (SOU 1996:19). Detta betänkande publicerades efter det att regeringen i november 1995 överlämnat en skrivelse till riksdagen om regeringskonferensen men innan riksdagsbehandlingen av skrivelsen avslutades i slutet av mars 1996.

Kommittén ingav också skrivelsen *Europapolitikens kunskapsgrund*. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter (SOU 1996:59). Skrivelsen tar upp de erfarenheter kommittén gjort under sitt arbete, bl.a. när det gäller kunskaps- och expertläget i Sverige beträffande den typ av frågeställningar som kommittén behandlat i sitt betänkande *Sverige, EU och framtiden*. Kommittén konstaterar i skrivelsen bl.a. att kunskapsgrunden för Europapolitiken måste stärkas, och att medlemskapet i EU medför behov av ökad Europaforskning – inte minst tvärvetenskaplig – på medellång sikt, en långsiktig kompetensuppbyggnad som syftar bl.a. till att försörja den nödvändiga offentliga debatten och folkbildningen. Vidare konstaterar kommittén att den modell som EU 96-kommittén tillämpat (”temporär think tank”) med en

kombination av traditionell utredning, uppbyggnad av ett forskarnät, bred folkbildning och politisk debatt är klart positiv och framhåller som sin uppfattning att en uppläggnings liknande EU 96-kommittén bör övervägas inför kommande viktiga vägval i EU.

Det andra uppdraget var att *stimulera den offentliga debatten* kring regeringskonferensens huvudfrågor. Kommittén anordnade som en del av sin utåtriktade verksamhet tio centrala seminarier och utfrågningar i Stockholm och tio regionala möten runt om i landet. Målgruppen för de centrala seminarier var bl.a. företrädare för organisationsvärlden, myndigheter, riksdagsledamöter och tjänstemän i regeringskansli och riksdag, företrädare för EU-ländernas och ansökarländernas ambassader, debattörer och många enskilda. De regionala mötena arrangerades i samarbete med en lokal partner, som kände till regionen och vilka frågor som var av intresse för invånarna. De omfattade i regel en eftermiddag med inbjudna besökare och följdes upp med ett offentligt möte på kvällen.

Vid sidan av expertuppsatserna gav kommittén ut en serie småskrifter som i mer allmän form presenterade olika problemområden inför regeringskonferensen och som sammanfattade seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Skrifterna publicerades i SOU-serien och upplagan var 9 000 exemplar för varje skrift. Skrifterna behandlar ämnen som EU:s första, andra och tredje pelare, unionens framtida utvidgning och institutionernas interna spelregler.

Kommittén beslutade i december 1995 att fördela drygt 10 miljoner kronor som bidrag till sammanlagt 55 skolor, organisationer m.m. Kommittén arrangerade vidare en egen hemsida på Internet med information om regeringskonferensen och de skrifter som utredningen tog fram. I Sveriges Televisions "Anslagstavlan" hade kommittén ett informationsinslag. En expertgrupp bestående av cirka 30 forskare, samhällskritiker och forskare fick material om regeringskonferensen och samlades i februari 1996 till samtal om regeringskonferensens huvudfrågor.

Enligt en utvärdering¹⁸⁰ av EU 96-kommitténs arbete lyckades kommittén uppfylla den första uppgiften - att göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid 1996 års regeringskonferens – tillfredsställande. Kommittén lyckades skapa ett omfattande och grundläggande parlamentariskt underlag för regeringen vid förhandlingarna i regeringskonferensen och i EU-samarbetet. Den andra uppgiften – att stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar – lyckades man inte uppnå. Man lyckades enligt opinionsundersökningar inte öka kunskapen om regeringskonferensen bland det svenska folket i den utsträckning som man önskat.

¹⁸⁰ Anna Halén *EU 96-kommittén – en utvärdering*. Självständigt arbete vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, höstterminen 1997.

10.5 Överväganden

Vi kan konstatera att regeringens informationsverksamhet inte begränsades på det sätt som var avsett när ansvaret för EU-information till allmänheten flyttades över till riksdagen. Tvärtom har regeringens informationsverksamhet utvecklats och fått en omfattning som överstiger verksamheten i riksdagens EU-upplysning. Uppdragen skiljer sig så till vida att EU-informationen i Utrikesdepartementet inte förutsätts vara partipolitiskt neutral eller i övrigt värderingsfri såsom den i riksdagen.

Barbro Björkhem, riksdagens informationsenhet, har på referensgruppens uppdrag skrivit en rapport (cirka 50 sidor) om EU-informationen. Rapporten utgör en viktig grund för våra överväganden.

Regeringen har i budgetpropositionen anfört att efter Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd och inför år 2002 måste en ny bedömning göras av behovet av en omfattande EU-information i Sverige. Vi anser att när frågan därmed kommer att prövas på nytt bör riksdagen medverka i de överväganden som görs. Frågan om allmänhetens tillgång till EU-information bör således utredas gemensamt av riksdag och regering. De närmare formerna får avgöras efter ordförandeskapet. En möjlighet är att utse en ensamutredare till vilken det knyts en referensgrupp med företrädare för riksdag och regering.

I en sådan utredning bör bl.a. följande punkter belysas:

- Vilket behov finns i samhället av en oberoende och neutral EU-information?
- Vilka krav ställer EU-frågornas komplexa karaktär på den verksamhet som ska förmedla informationen? Var bör ansvaret för EU-informationen ligga?
- Har KU:s och riksdagens beslut från 1995 om att riksdagens EU-upplysningen skall vara centralt organ med övergripande ansvar för Europainformationen i Sverige genomförts?

Det kan i detta sammanhang erinras om att det i Riksdagskommitténs direktiv anges att en målsättning för arbetet skall vara att tillse att största möjliga öppenhet råder i riksdagens hantering av EU-frågor. I den nya lagen med instruktion för riksdagsförvaltningen anges att en av huvuduppgifterna för riksdagsförvaltningen är att informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU (förs. 1999/2000:TK2 s. 12, 26, bet. 1999/2000:KU19).

Vi vill i detta sammanhang framhålla att det är viktigt att den kompetens som finns på EU-upplysningen smidigt kan utnyttjas av utskotten och EU-nämnden. För att underlätta detta bör det övervägas att placera EU-upplysningen närmare utskottens och EU-nämndens lokaler än i dag. En sådan placering skulle underlätta utskottens och EU-nämndens informationsinhämtande.

När det gäller EU 96-kommittén vill vi framhålla att dess verksamhet i flera avseenden var framgångsrik. Underlag gavs för en bred debatt och bidrog till uppbyggnaden av ett forskarnät. Vi vill erinra om att enligt vad utri-

kesutskottet inhämtat planerar regeringen att inrätta en expertgrupp för EU-frågor, en motsvarighet till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) på det nationella området. Expertgruppen föreslås ges formen av en kommitté och ha till uppgift att bl.a. ta initiativ till forsknings- och utredningsverksamhet inom EU-relaterade områden och på uppdrag av Regeringskansliet utföra regeringsuppdrag. Utrikesutskottet, som justerade det aktuella betänkandet den 11 maj 2000, anför att enligt vad utskottet erfarit bereds ärendet för närvarande inom Regeringskansliet (bet. 1999/2000:UU10 s. 48).

Det är möjligt att detta EU-ESO kan fylla den roll som EU 96-kommittén spelade. Vi vill dock understryka att om detta inte är fallet när den i detta avsnitt föreslagna utredningen skall ske, bör den utredningen också analysera behovet av den verksamhet som EU 96-kommittén bedrev och vara firi att föreslå något av det slag som EU 96-kommittén stod för.

11. Författningsförslag m.m.

11.1 Grundlagsreglering av regeringens informations- och samrådsskyldighet

Vi har i avsnitt 2 föreslagit att regeringens informations- och samrådsskyldighet skall anges i regeringsformen. Vi har också påpekat att det finns praktiska fördelar med att förslaget i den fortsatta processen bereds tillsammans med Författningsutredningens förslag. Den lagtekniska lösning som förordats ovan presenteras här som ett underlag för de fortsatta övervägandena. Ändringen i regeringsformen föranleder en konsekvensändring i riksdagsordningen.

Förslag till lag om ändring av regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen³⁸

dels att nuvarande 10 kap. 6-9 §§ skall betecknas 10 kap. 7-10 §§,

dels att 10 kap. 5 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 10 kap. 6 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. 5 §³⁹

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I annat fall kan beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Regeringen skall, om riksdagen har fattat beslut som avses i första stycket, fortlöpande informera och samråda med riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om behandlingen i riksdagen av frågor i Europeiska unionen meddelas i riksdagsordningen.

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom

³⁸ Regeringsformen omtryckt 1998:1437

³⁹ Senaste lydelse 1994:1375

Nuvarande lydelse

beslut i den ordning som anges i andra stycket föreskriva att också en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i annat fall än som avses i första stycket, genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Föreslagen lydelse

10 kap. 6 §

Regeringen skall fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

I annat fall än som avses i 5 § första stycket kan beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom beslut i den ordning som anges i första stycket föreskriva att också en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i annat fall än som avses i 5 § första stycket, genom beslut av riksdagen överlätas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Förslag till lag om ändring av riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen⁴⁰ att 10 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. 1 §⁴¹

Regeringen skall *fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen samt* varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Regeringen skall varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

⁴⁰ Riksdagsordningen omtryckt 1998:1450

⁴¹ (Senaste lydelse 1996:1530)

11.2 Förslag till lag om ändring av riksdagsordningen

Vi har i vår rapport föreslagit några ändringar av riksdagsordningen. Lagtext och författningskommentar följer här.

Förslag till lag om ändring av riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen⁴² att 10 kap. 1, 6 och 7 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*10 kap. 1 §⁴³

Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen samt varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Regeringen skall redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen.

10 kap. 6 §⁴⁴

Annan statlig myndighet än regeringen skall lämna upplysningar och avgiva yttrande i frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd, då EU-nämnden begär det. Myndighet som ej lyder under riksdagen kan hänskjuta begäran från nämnden till regeringens avgörande. Begär minst fem av ledamöterna i nämnden att upplysningar eller yttrande skall inhämtas enligt första stycket, skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

Annan statlig myndighet än regeringen skall lämna upplysningar och avgiva yttrande i frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd, då EU-nämnden begär det. Myndighet som ej lyder under riksdagen kan hänskjuta begäran från nämnden till regeringens avgörande.

Begär minst fem av ledamöterna i nämnden att upplysningar eller yttrande skall inhämtas enligt första stycket, skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

10 kap. 7 §⁴⁵

EU-nämnden skall sammanträda inom stängda dörrar. Nämnden kan medge att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i nämnden är närvarande. *Om det finns synnerliga skäl får nämnden besluta att sammanträde helt eller delvis skall vara offentligt till den del avser inhämtande av upplysningar.*

EU-nämnden skall sammanträda inom stängda dörrar. Nämnden kan medge att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i nämnden är närvarande. *Nämnden kan dock besluta att sammanträde till den del avser inhämtande av upplysningar helt eller delvis skall vara offentligt.*

Vid offentlig del av sammanträde är företrädare för statlig myndighet inte skyldig att lämna uppgift för vilken sekretess gäller hos myndigheten.

_____ Denna lag träder i kraft den ...

⁴² Riksdagsordningen omtryckt 1998:1450

⁴³ Senaste lydelse 1996:1530

⁴⁴ Senaste lydelse 1996:1530

⁴⁵ Senaste lydelse 1996:1530

Författningskommentar

Riksdagsordningen

10 kap. 1 §

Det nya andra stycket har kommenterats i avsnitt 7.5 med överväganden om uppföljning av regeringens agerande i EU. Det första stycket kvarstår oförändrat. I avsnitt 2.3 har vi föreslagit att regeringens informations- och samrådsskyldighet anges i regeringsformen. Om det sker bör det första stycket i 10 kap. 1 § ändras så att orden ”fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen samt” utgår. Ikraftträdandet för de båda ändringarna i RO 10 kap. 1 § kan förväntas ske vid olika tidpunkter och därför har förslagen här hållits i sär.

10 kap. 6 §

Ändringen är teknisk och har inte behandlats ovan. Vid en tidigare ändring kom uppdelningen av paragrafen i två stycken av misstag att försvinna. Detta bör nu åtgärdas.

10 kap. 7 §

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 5.12 med överväganden om EU-nämnden. Ändringen innebär att kravet på att ”synnerliga skäl” måste föreligga för att EU-nämnden skall få hålla en offentlig utfrågning utgår. Den föreslagna formuleringen motsvarar 4 kap. 12 § riksdagsordningen där utskottens rätt att hålla offentliga utfrågningar regleras.

Ikraftträdande

Det bör ankomma på Riksdagskommittén att göra en samlad bedömning av när ändringarna bör träda i kraft.

11.3 Promemorior

Under arbetet i referensgruppen har en mängd material tagits fram. Huvuddelen av de promemorior som skrivits för referensgruppen trycks i en särskild volym. Promemoriorna innehåller mer utförliga beskrivningar av de olika aspekter som tas upp i denna rapport, bl.a. om hur frågorna hanteras i andra EU-länders parlament. Promemoriorna förtecknas här. Inom parentes anges antal sidor.

1. Bör förhållandet mellan riksdag och regering i EU-frågor regleras i regeringsformen? (8)
2. Ledamotsenkäten (16)
3. Intervjuer med partiernas och utskottens kanslier (7)
4. Grönböcker och vitböcker (8)
5. Tidsrytmen i EU-arbetet och i riksdagen (4)
6. Ekonomiska och sociala kommittén respektive Regionkommittén (3)
7. Utrikesutskottet och samarbetet inom Europeiska unionen (29)
8. Riksdagen och EU:s samarbete inom den tredje pelaren - polissamarbete och straffrättsligt samarbete (8)
9. Utskottens arbete med EU-frågor (20)
10. EU-nämnden (36)
11. Kammarens arbete med EU-frågor (11)
12. Propositioner som genomför EG-direktiv eller i övrigt har EU-anknytning (9)
13. Riksdagen och så kallad soft law (13)
14. Riksdagen, EG-domstolen och EG-rättens genomförande (23)
15. Riksdagen och Europeiska revisionsrätten (8)
16. Uppföljning av regeringens agerande i Europeiska unionen (8)
17. Riksdagen och genomförandekommittéerna (kommittologin) (13)
18. Hanteringen i Finland av yttranden från fackutskotten till Stora utskottet samt rapporteringssystemet (4)
19. Europaudvalgets beretning om större öppenhet i den danska behandlingen av EU-frågor (18)
20. En holländsk Europaparlamentarikernas syn på kontakterna med det nationella parlamentet (2)
21. Talare i kammaren (2)
22. Direktbevakning av EU:s institutioner och kontakter med andra parlament (7)

11.4 Förslag till beslut

Referensgruppen föreslår att riksdagskommittén föreslår att riksdagen

1. antar förslaget till lag om ändring av riksdagsordningen,
2. godkänner de förordade riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågorna.

12. Avvikande meningar och särskilda yttranden

12.1 Avvikande meningar

1. Övergripande inriktning (v)

Eva Zetterberg (v) anser:

Att riksdagens inflytande när det gäller utformandet av politiken på EU-området behöver stärkas står klart för alla partier och är bakgrunden till det arbete som Riksdagskommitténs referensgrupp för EU-frågor utfört. Regeringen har en alltför dominant position. Som folkets främsta företrädare är det inte acceptabelt att riksdagens möjligheter att påverka besluten och regeringens agerande inom EU är så begränsade. Det är mot den bakgrunden värdefullt att rätten för riksdagen att få upplysningar grundlagsfästs så som kommittén föreslår. Vi är helt överens om att även på andra sätt stärka riksdagens inflytande och komma in i beslutsprocessen på ett tidigt stadium. Men det är inte tillräckligt. De mer än fem år Sverige varit medlem i Europeiska unionen har visat att riksdagen behöver ytterligare redskap för att kunna påverka.

Vänsterpartiet anser därför att det bör finnas en form för riksdagen att binda regeringen vid en linje i ministerrådet. Regeringens behov av flexibilitet i ministerrådet måste i vissa fall underordnas högre mål. I särskilt viktiga frågor bör inriktningen för Sveriges del kunna avgöras av riksdagen. Vänsterpartiet anser att EU-nämnden i övrigt skall fortsätta verka enligt den praxis som utvecklats.

2. Övergripande inriktning (mp)

Yvonne Ruwaida (mp) anser:

EU-frågorna bör så långt möjligt behandlas som nationella frågor. Om man framhåller det utrikespolitiska inslaget i hanteringen av EU-frågor finns det en risk för att man drar slutsatsen att det framför allt är regeringen som har att hantera EU-frågorna. Riksdagen kan därmed komma att spela en andra rangens roll.

För att komma till rätta med det demokratiska underskottet anser jag att riksdagspartierna skall ges inblick i ministerrådets arbete på ett mycket tidigt stadium och med möjlighet att följa och påverka ärendegången i Coreper.

För att bättre förankra den svenska regeringens åsikt i ministerrådet hos riksdagen bör riksdagens EU-nämnd bli beslutande i fråga om Sveriges hållning i ministerrådet. Utskotten bör avge yttranden till EU-nämnden som sedan kan bli bindande för regeringens agerande. För att bättre förankra EU-arbetet i resten av riksdagen bör riksdagens fackutskott således kopplas in på ett tidigare stadium i beslutsprocessen för att på så vis förbereda besluten i

EU-nämnden. I övergripande frågor bör EU-nämnden avge yttrande till regeringen.

Förslagen i rapporten går i rätt riktning men är inte tillräckligt långtgående.

3. Hantering av faktapromemoriorna (v) och (mp)

Eva Zetterberg (v) och Yvonne Ruwaida (mp) anser:

Vi anser att ordningen där utskotten åläggs att inom 3 månader återredovisa till kammarkansliet vilken åtgärd de har vidtagit eller avse att vidta med anledning av faktapromemorian skall införas. Därmed kommer EU-frågorna upp till explicit prövning i utskotten och faller inte mellan stolarna. Hanteringen skall vara smidig och inte leda till onödiga administrativa rutiner.

Uppgifterna från utskotten skall läggas in i en gemensam databas. I den övergripande EU-promemoria som varje utskott skall upprätta skall också dessa uppgifter återges. Utskotten bör komplettera uppgifterna till kammarkansliet när så är påkallat. En sådan ordning främjar informationen internt mellan utskott och mellan utskott och EU-nämnd och ger också extern information om utskottens hantering av promemoriorna.

Uppgifterna om utskottens hantering av de frågor som skall upp på den kommande veckans rådsmöten blir genom detta förfarande lättillgängliga för EU-nämnden inför samrådet med regeringen. Därmed kan utskottens synpunkter regelbundet användas i nämndens samråd med regeringen.

Åtterrapporeringen kan vara enkel. Om ett utskott finner att ärendet inte behöver föranleda någon särskild åtgärd antecknas detta i utskottets protokoll. Om utskottet har fått kompletterande muntlig information genom t.ex. föredragningar från regeringen bör detta också redovisas. Utskottet kan också hänvisa till tidigare uttalanden i betänkanden eller till att frågan förväntas tas upp i ett kommande betänkande eller att man avser att yttra sig till EU-nämnden.

Denna ordning bör regleras i riksdagsordningen.

4. Hanteringen av yttranden till EU-nämnden (m)

Göran Lennmarker (m) anser:

EU-nämndens samråd med regeringen har hittills präglats av en obyråkratisk smidighet, där muntliga överläggningar varit förhärskande. En övergång till formella beslut om yttranden med vidhängande reservationer medför att arbetet ändrar karaktär.

Det finns inget som hindrar ett utskott från att avge ett yttrande till EU-nämnden, men normalt bör kontakterna som hittills gå genom ledamöterna.

EU-nämndens hantering av 1999/2000: MJU1y var inte bra. Nämnden vidarebefordrade yttrandet till jordbruksdepartementet för beaktande i det fortsatta beredningsarbetet. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att EU-nämnden ställde sig bakom innehållet i skrivelsen. Vidare innebär det att riksdagen ger till känna en uppfattning utan att ställningstagandet getts formen av ett beslut

i kammaren. Det vore olyckligt om det tillvägagångssättet blir mönsterbildande.

Det är inte heller något lockande perspektiv att EU-nämnden ges rollen av brevbefordringsanstalt. Någon överprövning av fackutskottets synpunkter kan det inte gärna bli frågan om.

5. Europaparlamentarikernas rätt att delta i debatter i kammaren (fp)

Karl-Göran Biörsmark (fp) anser:

I Sverige saknas idag en bred och öppen debatt om EU-frågorna. Inte sällan diskuteras de europeiska frågorna utifrån en snäv nationell nyttsynpunkt istället för att diskuteras utifrån gemensamma europeiska värderingar. Möjligheten för den enskilde medborgaren att aktivt delta i europadebatten är begränsad. Det beklagansvärt låga valdeltagande i det senaste EU-valet är i mångt och mycket ett resultat av detta. Endast 38,8 % av Sveriges röstberättigade deltog i EU-valet 1999. Inom hela EU deltog däremot cirka 50 % av de röstberättigade.

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 återsrapportering. På så sätt skulle Europaparlamentarikernas roll bli mer tydlig och europadebatten föras närmare medborgarna. I Nederländerna har idag 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 min uppfattning bör de svenska Europaparlamentarikerna ges möjlighet att delta i särskilt anordnade EU-debatter i den svenska riksdagen.

6. Direktbevakning i Bryssel (m)

Göran Lennmarker (m) anser:

Jag anser att riksdagen inte behöver någon direktbevakning i Bryssel av det slag som diskuteras i rapporten. Den djupare information som riksdagen behöver inhämtas bättre genom att kvalificerade handläggare i riksdagen etablerar direktkontakter med EU:s institutioner. Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen bör i större utsträckning och med tydliga instruktioner bistå riksdagen i detta arbete. Partigrupperna har dessutom redan nära kontakter med sina Europaparlamentariker och får den vägen information.

12.2 Särskilda yttranden

1. Övergripande inriktning (fp)

Karl-Göran Biörsmark (fp) anför:

I riksdagsordningen stadgas att regeringen har skyldighet att informera riksdagen om alla frågor som skall behandlas i EU:s ministerråd. Regeringen skall också samråda med riksdagen om vilken ställning Sverige skall inta i viktigare frågor som behandlas i ministerrådet. Detta samråd sker i riksdagens EU-nämnd.

EU-nämnden är således ett samrådsorgan. Samtidigt är det svårt för regeringen att företräda en ståndpunkt i ministerrådet som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Som KU har påpekat måste det föreligga mycket goda skäl för att regeringen skall få avvika från nämndens mandat. Regeringen måste dock ha utrymme för att gör förhandlingstaktiska överväganden och det måste alltså finnas en flexibilitet i mandatet.

Det finns i praktiken inte utrymme att behandla varje enskilt EU-ärende i riksdagens fackutskott och plenum. Riksdagens inflytande och kontrollmöjlighet över regeringens ställningstagande vad avser EU-frågor är därmed begränsad. Detta har visat sig särskilt problematiskt genom att gränsen mellan vad som är EU-politik och svensk inrikespolitik blivit otydligare. Jag anser att riksdagskommittén bör behandla frågan om gränsdragning mellan EU-politik och svensk inrikespolitik djupare än vad referensgruppen har haft tillfälle att göra.

2. Grundlagsreglering av informations- och samrådsskyldigheten (m)

Göran Lennmarker (m) anför:

Jag delar uppfattningen att regeringens informations- och samrådsskyldighet bör regleras i regeringsformen. Lagtexten kan göras dock göras enklare än vad som ovan föreslagits. Texten bör kunna lyda:

Regeringen skall informera och samråda med riksdagen om vad som sker i Europeiska unionen.

