



Riksdagen i en ny tid

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett samtliga övriga utskott samt EU-nämnden tillfälle att yttra sig över riksdagsstyrelsens framställning 2005/06:RS3 Riksdagen i en ny tid jämte de med anledning av framställningen väckta motionerna 2005/06:K4–K10. Genom framställningen överlämnar riksdagsstyrelsen för riksdagens bedömning och beslut Riksdagskommitténs förslag i betänkandet Riksdagen i en ny tid – huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté.

Bostadsutskottet tar i sitt yttrande upp de förslag från Riksdagskommittén som avser arbetet i riksdagens utskott och då främst frågan om utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten.

Sammanfattning

Utskottet framhåller i yttrandet att ett huvudsyfte med Riksdagskommitténs arbete har varit att söka utjämna arbetsbelastningen mellan utskotten. Det är en enligt utskottets mening väl motiverad ambition, som emellertid inte uppnås genom den föreslagna sammanslagningen av bostadsutskottet och lagutskottet. Tvärtom anser utskottet att risken är uppenbar att ytterligare ett mycket arbetsbelastat utskott tillskapas. Förslaget om en sammanslagning innebär att det uttryckta önskemålet om att minska antalet utskott tillgodoses, men det sker i så fall till priset av att ett utskott bildas som saknar ett sammanhållet beredningsområde. Utskottet avstyrker därför förslaget.

Bostadsutskottet förordar i stället att förnyade och mer grundliga överväganden kommer till stånd när det gäller utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten. En viktig utgångspunkt i detta arbete måste enligt utskottet vara en strävan att bibehålla eller skapa sammanhållna och politiskt relevanta beredningsområden samtidigt som en jämnare arbetsbelastning mellan utskotten uppnås.

Till yttrandet har fogats en avvikande mening (m).

Utskottets överväganden

Inledning

Riksdagens arbetsformer har setts över vid tre tillfällen sedan i början av 1990-talet. Resultatet av den senaste översynen läggs fram i Riksdagskommitténs betänkande Riksdagen i en ny tid – huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté. Till betänkandet har fogats nio reservationer och sju särskilda yttranden.

För riksdagens bedömning och beslut har riksdagsstyrelsen överlämnat Riksdagskommitténs förslag i framställning till riksdagen 2005/06:RS3 Riksdagen i en ny tid. Med anledning av framställningen har motionerna 2005/06:K4–K10 väckts.

Konstitutionsutskottet har berett övriga utskott och EU-nämnden tillfälle att avge yttrande över riksdagsstyrelsens framställning och motionerna senast den 24 mars. Framställningen har dessutom av konstitutionsutskottet remitterats till bl.a. Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm, SACO samt ett antal universitet.

Som framgår ovan behandlar utskottets yttrande den del av Riksdagskommitténs förslag som avser utskottens verksamhet och då främst frågan om utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten.

Riksdagskommitténs förslag

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

Kommittén föreslår dock att

- det till försvarsutskottet skall föras vissa ärendegrupper med anknytning till samhällets sårbarhet, t.ex. ärenden rörande kärnsäkerhet och strålskydd,
- integrationsfrågor skall föras över från socialförsäkringsutskottet till arbetsmarknadsutskottet.

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

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

Kommittén anser att antalet utskott bör minska genom att bostads- och lagutskottens beredningsområden överförs till ett nytt utskott benämnt civilutskottet. Dock bör beredningsområdet för det nya utskottet begränsas genom att ansvaret för ärenden rörande

- länsförvaltning och rikets administrativa indelning samt sådana kommunfrågor som inte tillhör annat utskotts beredning överförs till konstitutionsutskottet,
- utsökningsbalken till skatteutskottet (även om detta inte åtföljs av motsvarande förslag till ändring i riksdagsordningen),
- växel- och checkrätt till finansutskottet,
- transporträtt till trafikutskottet och
- immaterialrätt till näringsutskottet.

Mot förslaget om att slå samman bostads- och lagutskotten har s-ledamöterna i kommittén reserverat sig. Det sker bl.a. med hänvisning till att det inte finns en sådan logisk koppling mellan utskottens beredningsområden som motiverar en sammanslagning och till att det är oklart om den leder till en önskvärd utjämning av ärendehanteringens utskotten emellan.

Motionsförslaget

Enligt motion 2005/06:K5 (v) bör inte sammanslagningen av bostads- och lagutskotten genomföras. Förslaget leder inte, som avsett, till att jämna ut arbetsbelastningen mellan utskotten, utan i stället skapas ytterligare ett utskott med hög arbetsbelastning. Dessutom bör inte bostadspolitiken osynliggöras genom en sammanslagning.

Utskottets ställningstagande

Som Riksdagskommittén konstaterar i sitt förslag har frågan om utskottindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten övervägts vid ett flertal tillfällen. Det främsta skälet till dessa i det närmaste kontinuerliga diskus-

sioner har varit strävan att åstadkomma en jämnare arbetsbelastning mellan utskotten. Under senare år har som ett ytterligare skäl tillkommit att flera partier haft svårigheter att bemanna samtliga utskott och att man därför gärna ser en reduktion av antalet utskott. Andra faktorer som legat till grund för övervägandena har dessutom varit förändringar i budgetprocessen och en önskan att få bättre sammanhållna beredningsområden.

Det är naturligtvis både rimligt och nödvändigt att såväl utskottsarbetet som sådant liksom utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten ses över från tid till annan, inte minst därför att fokus i politiken varierar över tiden. När en fråga står högt på den politiska dagordningen avspeglar sig detta också i utskottsarbetet. Samtidigt kan naturligtvis en fråga vara aktuell under en längre eller kortare tid. Det är därför viktigt att de förändringar som övervägs har sin grund i förhållanden som är bestående och inte bara av tillfällig karaktär. Det är också en utgångspunkt som har präglat de förändringar i ärendefördelningen mellan utskotten som hittills har genomförts.

Som utgångspunkt för sina överväganden har Riksdagskommittén låtit genomföra en undersökning av utskottens arbetsformer och arbetsbelastning. Som ett mått på arbetsbelastningen används totalt tio indikatorer. Kommittén konstaterar att ingen av indikatorerna ger en heltäckande bild av hur arbetssituationen ser ut i de olika utskotten. Enligt kommittén torde dock indikatorerna tillsammans ge en förhållandevis god bild av hur belastat respektive utskott är och vilka skillnader som finns mellan utskotten.

Det är enligt utskottets mening värdefullt att kommittén med olika mått har försökt ge en bild av hur situationen ser ut för riksdagens olika utskott. Samtidigt delar utskottet uppfattningen att ingen av indikatorerna ger en rättvisande bild av hur arbetssituationen ser ut för utskotten. Inte heller kan de använda indikatorerna tillsammans anses ge en heltäckande bild av arbetsbördan i utskotten. Sålunda är de mått som används utan undantag kvantitativa. Även om utskottet kan inse svårigheterna med att hitta mått som inte enbart utgår från kvantitativa metoder vore det önskvärt att försöka föra in också en kvalitativ dimension när arbetsbelastningen diskuteras.

En av de viktigaste utgångspunkterna för Riksdagskommitténs arbete har, liksom vid tidigare överväganden om utskottens arbetsformer, varit att åstadkomma en jämnare arbetsbelastning mellan utskotten. Enligt kommittén är det enklaste sättet att åstadkomma en sådan utjämning att flytta ärendegrupper från hårt belastade utskott till mindre belastade utskott. Bostadsutskottet delar helt denna uppfattning.

Trots att Riksdagskommittén menar att det enklaste sättet att utjämna arbetsbelastningen är att göra förändringar i ärendefördelning föreslår kommittén endast några mindre sådana förändringar. Förslagen motiveras dessutom i första hand av andra skäl än arbetsbelastningen. När det gäller de mest arbetstyngda utskotten framhåller kommittén att de alla varit aktuella i tidigare diskussioner, och att det då har varit svårt att finna ärendegrup-

per som med fördel kunnat flyttas till utskott med mindre arbetsbelastning. Kommittén avvisar därefter ånyo tanken på att göra några förändringar som har sin grund i en strävan att utjämna arbetsbördan. Bostadsutskottet anser att mycket talar för att det finns anledning att göra en mer grundlig översyn av utskottens beredningsområden än vad som varit möjligt att genomföra inom ramen för Riksdagskommitténs arbete. Utskottet gör också bedömningen att en sådan översyn bör kunna leda fram till slutsatsen att ytterligare ärendegrupper kan tillföras bostadsutskottet.

Den huvudsakliga utgångspunkten för Riksdagskommitténs förslag när det gäller utskottsindelningen och ärendefördelningen har kommit att bli ett önskemål om att samtliga riksdagspartier skall kunna delta i ärendeberedningen utan att för den skull proportionaliteten i utskottens sammansättning minskar. En minskning av antalet utskott är enligt kommittén mot denna bakgrund önskvärd. Den mest närliggande tanken anges då vara att lägga samman två utskott med angränsande beredningsområden.

Utskottet delar kommitténs uppfattning att det är önskvärt att utskottens sammansättning skall medge att alla partier blir representerade samtidigt som den återspeglar styrkeförhållandena mellan partierna i riksdagen. Det förslag som nu lagts fram är dock inte någon garanti för att så skall bli fallet. För att detta mål skall kunna uppnås i varje politiskt läge måste sannolikt antalet utskottsledamöter öka samtidigt som antalet utskott minskar.

Även om målet är att minska antalet utskott kan det finnas anledning att genomföra en översyn av ett större antal ärendegrupper som berör flera utskott. Samtidigt är en sammanslagning av två utskott naturligtvis det enklaste sättet att minska antalet utskott. Som Riksdagskommittén framhåller är det då lämpligt att föra samman utskott med angränsande beredningsområden. Kommittén redovisar också några alternativa sammanläggningar av utskott vars ansvarsområden ligger nära varandra eller rent av griper in i varandra. Det gäller dels försvars- och utrikesutskotten, dels finans- och skatteutskotten. Båda dessa alternativ förkastas dock av utredningen. Huvudsakligen sker detta med hänvisning till att förslagen har prövats tidigare och då avvisats.

Kommittén konstaterar också att en sammanläggning av justitie- och lagutskotten tidigare har diskuterats, och då ofta kombinerat med att en del av lagutskottets frågor förs till andra utskott. Skälet till att frågan diskuterats har varit att lagutskottet är det enda utskott som inte har sitt beredningsområde bestämt enligt fackutskottsprincipen. Tanken på en förändring har dock avvisats med hänvisning till att det finns ett värde i att den centrala civilrätten bereds i ett utskott, lagutskottet.

Sedan de nu redovisade alternativen förkastats av Riksdagskommittén föreslår kommittén i stället att bostadsutskottets och lagutskottets beredningsområden skall läggas samman. De huvudsakliga skälen är att jordbalansen därigenom skulle komma att beredas i ett utskott och att samtliga utskott dessutom skulle få ansvar för minst ett utgiftsområde. Det nya utskottet föreslås få namnet civilutskottet.

Som utskottet anfört ovan delar utskottet kommitténs uppfattning att en eventuell sammanslagning av utskott bör avse utskott med angränsande beredningsområden. Det förslag som nu lagts fram svarar dock inte mot detta krav. Den enda egentliga gemensamma nämnaren mellan bostads- och lagutskotten är jordabalken. Det innebär dock inte att anknytning mellan beredningsområdena är stark. Bostadsutskottets beredningsansvar omfattar i dag en klart avgränsad del av jordabalken, i huvudsak den s.k. hyreslagen (12 kap.). Att kopplingen mellan utskottens beredningsområden är svag påpekas också i remissyttrandet från Lunds universitet. Liknande synpunkter framförs också av Jusek, som i sitt remissyttrande menar att skälen för en sammanslagning inte är övertygande.

Vid tidigare överväganden om ändringar i utskottsindelningen har det som ett skäl för att bibehålla lagutskottet anförts att det ligger ett värde i att den centrala civilrätten bereds i ett sammanhang. Fackutskottsprincipen har därför inte tillämpats för detta utskotts beredningsområde. Även om strävan nu är att tillämpa fackutskottsprincipen kommer den föreslagna sammanläggningen inte att leda till detta. Civilrätten kommer som hittills att till den övervägande delen vara samlad också i det nya utskottet tillsammans med huvuddelen av de frågor som nu bereds av bostadsutskottet. Följden av en sammanslagning skulle därmed snarast bli den motsatta, att ett utskott med en klar inriktning på ett centralt politikområde försvinner. Det föreslagna civilutskottet skulle präglas av en osedvanlig diversifiering som riskerar att skapa problem för såväl ledamöter som kansli. Ett utskott med ett så brett beredningsområde skulle påtagligt öka arbetsbelastningen för de enskilda ledamöterna, och då särskilt för dem som ensamma representerar sitt parti. Sett mot den bakgrunden skulle förslaget snarast leda till att försvåra arbetet för de mindre partierna.

Förslaget om en sammanslagning av bostadsutskottet och lagutskottet innebär inte heller någon lösning på det som varit en central utgångspunkt för översynen av utskottsindelningen, nämligen att utjämna arbetsbelastningen mellan utskotten. De i dag mest belastade utskotten kommer att fortsätta vara detta. Samtidigt skulle en sammanläggning av bostads- och lagutskotten leda till att ytterligare ett förhållandevis arbetstyngt utskott inrättas. Även om det inte med exakthet går att förutse det nya utskottets arbetsbörda indikerar den genomförda undersökningen att det föreslagna utskottet skulle bli ett av de mest belastade utskotten. Det gäller även om man beaktar att vissa begränsade ärendegrupper föreslås bli överflyttade till andra utskott. För bostadsutskottets del utgör länsstyrelsefrågorna, som föreslås bli flyttade till konstitutionsutskottet, vanligen en mycket begränsad del av beredningsarbetet. Det finns således en uppenbar risk för att en sammanslagning skulle leda till att snedfördelningen i arbetsbelastningen mellan utskotten snarare ökar än minskar.

Det bör framhållas att bostadsutskottet inte ifrågasätter att det kan finnas goda skäl att utvidga utskottets beredningsområde eller genomföra en ändrad utskottsindelning i andra avseenden. Utgångspunkten bör då vara

att föra samman frågor som i olika avseenden tangerar eller griper in i varandra. Det finns med denna utgångspunkt flera områden som skulle kunna vara aktuella och som är betydligt mer relevanta än den föreslagna kopplingen till lagutskottets beredningsområden. Under ett normalt år finns det således för bostadsutskottets del en betydligt större koppling till frågor som avser äldreboende, hemlöshet, energihushållning, regionalpolitik och miljöanknutna markfrågor, dvs. frågor som i dag bereds av andra utskott än lagutskottet. Bostadsutskottet avstår emellertid från att här närmare gå in på denna fråga.

Avslutningsvis vill bostadsutskottet framhålla vikten av att bostadsfrågorna även i fortsättningen ges en framträdande roll i riksdagens politiska beredningsarbete. Det kan mot den bakgrunden finnas skäl att erinra om den kritik som under en följd av år förts fram i bl.a. motioner mot att plan- och bostadsfrågorna i Regeringskansliet inte har hållits samman i ett departement. Bostadsutskottet har i dessa sammanhang erinrat om att regeringen själv väljer sina arbetsformer, men samtidigt betonat vikten av att bostadsfrågorna i det politiska arbetet ges en framträdande, sammanhållen och tydlig behandling. Genom att huvuddelen av dessa frågor nu förts till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har en bättre samordning kommit till stånd inom Regeringskansliet. Enligt utskottets mening vore det mot den bakgrunden särskilt olyckligt om bostadsfrågorna i riksdagen ges en mindre framträdande roll och kopplas samman med helt andra, artskilda frågor.

Sammanfattningsvis gör utskottet följande bedömning när det gäller förslagen om utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten.

Ett huvudsyfte med Riksdagskommitténs arbete har varit att söka utjämna arbetsbelastningen mellan utskotten. Det är en enligt utskottets mening väl motiverad ambition. Den föreslagna sammanslagningen av bostadsutskottet och lagutskottet leder emellertid inte till den eftersträlvade utjämningen av arbetsbelastningen. Tvärtom är risken uppenbar att ytterligare ett mycket arbetsbelastat utskott tillskapas. Förslaget om en sammanslagning innebär att det uttryckta önskemålet om att minska antalet utskott tillgodoses. Detta skulle i så fall ske till priset av att ett utskott bildas som saknar ett sammanhållet beredningsområde. Förslaget avstyrks därför.

Bostadsutskottet förordar i stället att förnyade och mer grundliga överväganden kommer till stånd när det gäller utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten. En viktig utgångspunkt i detta arbete måste vara en strävan att bibehålla eller skapa sammanhållna och politiskt relevanta beredningsområden samtidigt som en jämnare arbetsbelastning mellan utskotten uppnås.

Stockholm den 23 mars 2006

På bostadsutskottets vägnar

Owe Hellberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Owe Hellberg (v), Anders Yge-
man (s), Lilian Virgin (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Nina Lund-
ström (fp), Siw Wittgren-Ahl (s), Maria Öberg (s), Mariam Osman
Sherifay (s), Carl-Axel Roslund (m), Gunnar Sandberg (s), Lars Tysklind
(fp), Rigmor Stenmark (c), Ewa Thalén Finné (m), Sten Lundström (v)
och Dan Kihlström (kd).

Avvikande mening

Marietta de Pourbaix Lundin (m), Eva Thalén Finné (m) och Carl-Axel Roslund (m) anför:

Vi har från Moderata samlingspartiets sida verkat för en mera ändamålsenlig utskottsorganisation. Riksdagskommittén har också lagt fram ett förslag som innebär att bostadsutskottet och lagutskottet slås samman och får namnet civilutskottet. Vi moderater i bostadsutskottet tycker dock att Riksdagskommittén borde ha gjort en djupare genomgång och analys av de olika politikområdena för att finna helt nya skärningspunkter. Trots denna ståndpunkt tillstyrker vi kommitténs förslag i denna del.