



Skolväsendet

Till utbildningsutskottet

Utbildningsutskottet beslutade den 3 mars 2016, inom ramen för beredningen av motioner i betänkande 2015/16:UbU14 Skolväsendet, att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över angivandet av tidsgränser i tillkännagivanden till regeringen i de fall tillkännagivandet har en hög detaljeringsgrad när det gäller inriktningen på det förslag som utskottet vill att regeringen ska återkomma med till riksdagen. Gränsdragningen mellan riksdagen och regeringen är av särskilt intresse då regeringen enligt regeringsformen styr riket och ansvarar för beredning av lagförslag inför riksdagsbeslut.

Utskottets överväganden

Riksdagen, regeringen och tillkännagivanden

Inledning

Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen (RF) är riksdagen folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lagar, beslutar om skatter till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Vidare granskar riksdagen rikets styrelse och förvaltning.

Riksdagen fattar således beslut som är bindande för medborgare och myndigheter i form av lagar eller anslag. Enligt en grundlagskommentar finns det givetvis inget hinder för riksdagen att fatta beslut som inte är rättsligt bindande (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 67). Det kan röra sig om principbeslut eller beslut i form av riktlinjer eller uttalanden. En sådan mer obestämd beslutsform kan som Grundlagberedningen påpekade (SOU 1972:15 s. 101) ofta vara ändamålsenlig bl.a. genom att den gör det möjligt för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium. Beslut av detta slag kan alltefter omständigheterna medföra en ”politisk” bundenhet. I grundlagskommentaren konstateras att en vanlig form av riksdagsuttalanden är s.k. tillkännagivanden till regeringen. Dessa avser vanligen en begäran om utredning eller förslag i ett lagärende (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 67).

I en annan grundlagskommentar framförs att användningen av tillkännagivanden ibland kan framstå som om riksdagens majoritet i strid mot regeringens politik har fattat ett beslut som har rättsliga verkningar. Besluten är dock inte bindande för regeringen utan kan snarare förstås som en sorts ”beställningar” som likväl kan ha politisk betydelse. Tillkännagivanden är alltså ett politiskt betydelsefullt men oreglerat institut (Eka m.fl., Regeringsformen med kommentarer, 2012 s. 35 f.).

I ytterligare en grundlagskommentar sägs att regeringen inte är skyldig att följa tillkännagivanden som strider mot regeringens politik utan tvärtom har en skyldighet att slå vakt om den styrande makten enligt RF, i den mån riksdagen skulle överträda gränsen mot den (Bull och Sterzel, Regeringsformen en kommentar, 3 uppl. 2015, s. 131).

Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § RF riket. Den är ansvarig inför riksdagen. I motiven (prop. 1973:90 s. 230) sägs att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelser i olika kapitel i regeringsformen. Men allt som ingår i den styrande makten är inte omnämnt i grundlagen, påpekas i en grundlagskommentar (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 70). Den styrande funktionen bör uppfattas som en restfunktion först och främst i förhållande till riksdagens funktioner.

Enligt 4 kap. 4 § RF får regeringen och varje riksdagsledamot, i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen (RO), väcka förslag i fråga om allt som

kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i regeringsformen.

Historik

Inom ramen för konstitutionsutskottets uppföljnings- och utvärderingsarbete genomfördes under riksmötet 2005/06 en studie av tillkännagivanden där det framhölls att riksdagen mycket länge har beslutat om att ställa föreställningar och önskemål till kungen eller regeringen (bet. 2005/06:KU34 bil. 7). Enligt 89 § 1809 års regeringsform fick frågor väckas i riksdagens kamrar om förändringar, förklaringar och upphävanden av lagar och författningar som rörde rikets allmänna hushållning, om stiftande av nya sådana lagar samt om grunderna för allmänna inrättningar av olika slag. Riksdagen hade dock inte möjlighet att i dessa frågor besluta annat eller mer än föreställningar och önskningar som anmäldes hos kungen varefter kungen, sedan statsrådet hörts, gjorde det som han fann nyttigt för riket. Bestämmelsen var så formulerad att den täckte all lagstiftning som utgick från kungen ensam.

Enligt Robert Malmgren (Sveriges riksdag, del 14 Riksdagen och lagstiftningen, s. 170, 1934) kunde väl riksdagens rätt att över huvud taget göra framställningar hos kungen betraktas som tillkommande riksdagen även utan något uttryckligt grundlagsstadgande. Detta följde också av den begränsning som gällde enligt 90 §. Enligt denna paragraf fick det under riksdagens eller utskottens överläggningar och prövning inte komma frågor om ämbets- och tjänstemäns till- och avsättande, regerings- och domarmakternas beslut, resolutioner och utslag, enskilda medborgares och korporationers förhållanden eller verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning. Vad som inte tillhörde området för riksdagens bestämmande, medbestämmande eller bemyndigande lagstiftning utgjorde området för kungens bestämmande och riksdagens hemställande. De framställningar och önskningar riksdagen i ekonomiska och administrativa lagstiftningsfrågor framförde till kungen kunde vara mer allmänt avfattade eller utmynna i mer eller mindre detaljerade förslag. Riksdagen kunde t.ex. helt allmänt anhålla om utfärdande av en författning, när det som gällde ansågs otillfredsställande. Men inget hindrade att framställningen innehöll ett i detalj utformat förslag till en författning eller en enstaka författningsbestämmelse.

1974 års regeringsform

1974 års regeringsform bröt med det maktdelningssystem som präglade 1809 års regeringsform. Riksdagen framhävs i 1974 års regeringsform som det centrala statsorganet, och dess huvudfunktioner anges (1 kap. 4 § RF). Regeringen ska grunda sin ställning på riksdagens sammansättning och ansvara inför riksdagen. Regeringen borde enligt förarbetena så länge den tolereras av riksdagen och inom den ram som riksdagens grundläggande beslut bildar kunna agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat

samhälle (SOU 1972:15 s. 75, prop. 1973:90 s. 91, bet. KU 1973:26 s. 17). Grundlagen skulle ge regeringen de befogenheter som detta kräver.

En funktionsuppdelning mellan olika statsorgan innebär enligt Författningsutredningen inte detsamma som maktindelning i äldre betydelse utan kunde sägas vara motiverad av följande överväganden (SOU 1963:17 s. 151):

Statens många uppgifter är av så inbördes skiftande natur att de bör anförtros åt skilda organ, sammansatta med hänsyn just till vad de särskilda uppgifterna kräver och verksamma i former som anpassats efter uppgifterna. Funktionsuppdelningen betingas av kravet på en ändamålsenlig arbetsfördelning. Härtill kommer att en bestämd och klar funktionsuppdelning underlättar den offentliga insynen i statsorganens verksamhet liksom att den också kan läggas till grund för olika slag av ansvarsreglering och kontroll.

Till riksstyrelseärendena hörde enligt Författningsutredningen (SOU 1963:17 s. 153) i främsta rummet förslag till riksdagen och verkställighet av riksdagens beslut, dvs. utfärdande av lagar och regeringens dispositionsrätt till statens medel. En annan väsentlig uppgift för regeringen som särskilt omnämndes i 1809 års regeringsform var att besluta författningar för rikets styrelse och förvaltning. Området för denna beslutanderätt begränsas genom bestämmningen av lagområdet. Författningsutredningen underströk att dess förslag till regeringsform lika lite som de då gällande grundlagarna innehöll en fullständig uppräkningslista av regeringens uppgifter. Konstruktionen var i stället den att övriga statsfunktioner skulle specificeras så långt möjligt och att regeringens verksamhet, förutom de uppgifter som angavs i regeringsformen, i princip kunde omfatta allt som inte var förbehållet något annat statsorgan eller på något annat sätt reglerat i en grundlag eller lag. Detta sätt att betrakta riksstyrelsefunktionen anslöt sig till uppfattningen att regeringen är det statsorgan som har huvudansvaret för initiativ, planering och överblick för hela den statliga verksamheten.

I förhållande till rikets styrelse och förvaltning har riksdagen en särskild, alltmer väsentlig kontrollfunktion. Enligt Författningsutredningen (s. 154) var det av betydelse att kontrollfunktionen utövades enligt bestämda former som lagts fast i grundlagen. Statsråden skulle sålunda enligt förslaget vara föremål för politisk kontroll från riksdagens sida genom möjlighet till misstroendeförklaring och genom rätt för riksdagsledamöter att framställa interpellationer och frågor samt för administrativ och juridisk kontroll genom konstitutionsutskottets granskning.

Enligt grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 401) borde principen vara att riksdagen inte ska vara ett förvaltande eller rättskipande organ utan att förvaltnings- och rättskipningsuppgifter ska ligga hos regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Redan på grund av sin organisation och sammansättning var riksdagen som regel inte lämpad att handha uppgifter av detta slag utan borde i huvudsak ägna sig åt de uppgifter som följer med dess innehav av normgivnings- och finansmakten och åt kontrollen av rikets styrelse och förvaltning.

I konstitutionsutskottets uppföljning och utvärdering av tillkännagivanden 2005/06 påpekas att om regeringen inte hörsammar ett tillkännagivande från riksdagen har riksdagen vid sidan av möjligheten till misstroendeförklaring möjlighet att genom att utöva sin normgivningsmakt eller finansmakt åstadkomma det resultat tillkännagivandet syftar till (bet. 2005/06:KU34 s. 58).

Redogörelser för riksdagens skrivelser

Enligt 79 § 1866 års riksdagsordning skulle riksdagens framställningar till kungen, liksom svaren på kungens förslag till riksdagen, avlämnas genom skrivelser till kungen.

Enligt 11 kap. 21 § 2014 års riksdagsordning gäller att om ett riksdagsbeslut kräver verkställighet, ska det organ som har att verkställa beslutet underrättas genom en skrivelse. Riksdagens beslut med anledning av en proposition eller en framställning ska alltid meddelas regeringen respektive det riksdagsorgan som lämnat framställningen genom en skrivelse.

Sedan 1810 har regeringen redovisat vilka åtgärder tillkännagivanden har lett till. Redovisningen lämnades fram till 1961 till Justitieombudsmannen och därefter direkt till riksdagen. Sedan riksmötet 1997/98 har skrivelsen nummer 75. Skrivelsen omfattar samtliga riksdagsskrivelser som inte tidigare har avrapporterats som slutbehandlade. Således ingår också riksdagens beslut om lagar och anslag m.m. I det följande refereras till skrivelsen som skrivelse 75.

Sedan 2014 föreskrivs i 9 kap. 8 § RO att regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen ska redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som överlämnats till regeringen. I förarbetena till 9 kap. 8 § RO konstateras att skrivelse 75 har kommit att få en viktig roll i uppföljningen av riksdagens beslut, särskilt i fråga om tillkännagivandena. Mot denna bakgrund är det rimligt att regeringens skyldighet att årligen lämna denna skrivelse regleras i riksdagsordningen (2012/13:URF3 s. 174, förs. 2013/14:RS3 s. 142).

Konstitutionsutskottets uppföljning och utvärdering 2005/06

Ordningen med tillkännagivanden var föremål för ett omfattande uppföljnings- och utvärderingsarbete av konstitutionsutskottet under 2005/06. Arbetet redovisades i en promemoria (bet. 2005/06:KU34 bil. 7). Promemorian sammanfattas i det följande.

I promemorian görs en genomgång av riksdagens tillkännagivanden till regeringen sedan regeringsformen trädde i kraft (studien granskar tre tidsperioder: 1975–1979/80, 1988/89–1992/93 och 2000/01–2004/05). En märkbar nedgång i antalet tillkännagivanden kan noteras under denna tidsperiod. Antalet minskade från ca 1 300 under perioden 1975–1979/80 till färre än 400 under perioden 2000/01–2004/05. Som tänkbara bidragande orsaker till denna nedgång anges dels att de socialdemokratiska

regeringsförslagen under den senare delen av den studerade perioden förbereddes i samråd med samarbetspartierna Vänsterpartiet och Miljöpartiet, dels att den reformerade budgetprocessen inneburit att riksdagen genom ett enda beslut fattar beslut om utgiftsramar och utgiftstak, vilket enligt utvärderingen förefaller ha minskat oppositionspartiernas möjligheter att söka majoriteter för sina förslag. Vidare diskuteras i promemorian om det skett en attitydförändring bland riksdagsledamöterna.

Det minskade antalet tillkännagivanden har enligt promemorian inte lett till att tillkännagivandena åtgärdas snabbare än tidigare. Tvärtom tycks de genomsnittliga handläggningstiderna ha förlängts. Samtidigt har andelen propositioner som åberopats som åtgärd med anledning av tillkännagivanden tydligt ökat. Detta skulle, enligt konstitutionsutskottet, möjligen kunna tyda på att tillkännagivandena under senare år varit av en annan och mer krävande karaktär än tidigare.

Av promemorian framgår vidare att regeringens redogörelser för behandlingen av riksdagens skrivelser har förbättrats avsevärt med åren. Under den första perioden (1975–1979/80) var redovisningarna i allmänhet mycket knapphändiga. Successivt och i takt med att riksdagens utskott tagit upp be-hovet av förbättringar i skilda avseenden har redovisningarna blivit mer lättillgängliga och även utförligare. Av promemorian framgår även att det dock inte alltid går att direkt utläsa av redogörelserna om tillkännagivandena följts helt eller delvis. I stor utsträckning hänvisar regeringen till att frågan behandlas i propositioner, utan att ange om tillkännagivandet därigenom tillgodoses eller inte. För det stora flertalet tillkännagivanden förefaller emellertid regeringen ha följt riksdagens tillkännagivanden även om det många gånger dragit ut på tiden. Det är dock inte ovanligt att det direkt av redogörelsen framgår att regeringen inte avser att följa ett tillkännagivande.

Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 302 f.) konstaterade att enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen emellertid inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas (se också t.ex. bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.).

Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 304 f.) framhöll att möjligheten att besluta om tillkännagivanden till regeringen är en viktig funktion för riksdagen. Detta kommer dock inte till uttryck i regeringsformen, där begreppet tillkännagivanden inte nämns. Inom Grundlagsutredningen hade det bl.a. mot denna bakgrund diskuterats om det fanns anledning att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden.

Någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen finns inte, konstaterade utredningen. Om

regeringen inte följer ett tillkännagivande, har riksdagen möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftade till. Riksdagen har även ytterst möjligheten att avge en misstroendeförklaring mot regeringen.

Grundlagsutredningen ställde frågan om praxis för tillkännagivanden borde återspeglas i regeringsformen. Det skulle t.ex. kunna åstadkommas genom att en bestämmelse infördes som innebar att regeringen inom den tidsgräns som ges i ett tillkännagivande ska underrätta riksdagen om vilka åtgärder som vidtagits eller som man avser att vidta med anledning av riksdagens önskemål.

Samtidigt kunde Grundlagsutredningen konstatera att dagens ordning i allt väsentligt fungerar väl. Det kunde dessutom inte uteslutas att den praxis som i dag finns kan komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag. Sammanfattningsvis ansåg således Grundlagsutredningen att det inte borde införas någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen i regeringsformen.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen

Kommittén för översyn av riksdagsordningen skulle enligt sina direktiv närmare analysera den konstitutionella betydelsen och innebörden av riksdagens tillkännagivanden.

Kommittén redovisade uttalanden av konstitutionsutskottet och andra och konstaterade att det finns uttalanden om tillkännagivandenas status (2012/13:URF3 s. 159 f.). Genom den årliga granskningen av skrivelse 75 finns också en mekanism för att följa upp tillkännagivandena (utöver riksdagens kontrollinstrument, t.ex. frågeinstituten).

Kommittén noterade att Grundlagsutredningen konstaterade att dagens ordning i allt väsentligt fungerar väl och att Grundlagsutredningen ansåg att det inte borde införas någon bestämmelse som reglerar riksdagens tillkännagivanden till regeringen i regeringsformen.

Kommittén redovisade också andra former av riksdagsuttalanden än tillkännagivanden. I kommitténs arbete gick man igenom utskottens förslag till riksdagsbeslut under de fem riksmötena 2007/08–2011/12. Vid varje riksmöte fanns det drygt 2 000 förslag till riksdagsbeslut, dvs. punkter i utskottens förslag till riksdagsbeslut. Huvuddelen avsåg motioner som föreslogs bli avslagna. Vidare fanns förslag om att lagar skulle antas och anslag anvisas. I ca 150 fall per riksmöte föreslogs riksdagen bemyndiga regeringen olika saker, t.ex. att ingå åtaganden som innebar framtida utgifter. I genomsnitt ungefär 120 gånger per riksmöte föreslogs riksdagen godkänna t.ex. mål för utgiftsområden, investeringsplaner och frågor som anses kräva riksdagens godkännande utan att de regleras i lag (t.ex. lån till hemutrustning). I kommitténs betänkande kallas dessa förslag till riksdagsbeslut för godkännandeklämmor. De allra flesta frågor som kräver ett godkännande från riksdagens sida har initierats av regeringen i budgetpropositionen och andra propositioner. Det förekommer emellertid också, anförde kommittén, att ett

utskottet föreslår att riksdagen ska godkänna vad utskottet anfört utan att det finns något förslag från regeringen. Till exempel brukar finansutskottet i utvärderingen av penningpolitiken föreslå att riksdagen ska godkänna vad utskottet anfört om penningpolitiken under den granskade perioden. Kommittén anförde att man kan säga att beslut av detta slag alltefter omständigheterna kan medföra en ”politisk” bundenhet. Om tillkännagivanden skulle regleras är frågan hur man ska se på t.ex. godkännandeklämmor. Det finns enligt kommittén en risk att den oklarhet som redan finns om godkännandeklämmors ställning skulle öka.

Grundlagsutredningens resonemang om att en reglering i grundlag skulle kunna försvåra en ytterligare utveckling av den praxis som finns i dag kan sägas vara tillämpligt också på en reglering i riksdagsordningen. Därtill kommer alltså att riksdagen fattar andra slags riktlinjebeslut än tillkännagivanden. En reglering av tillkännagivanden skulle också kunna försvåra en utveckling av den typen av beslut.

Kommittén fann således inte skäl att föreslå några ytterligare uttalanden om tillkännagivandenas status.

Konsistens mellan olika riksdagsbeslut och över tid

Kommittén för översyn av riksdagsordningen förde ett resonemang om konsistens mellan olika riksdagsbeslut och över tid. Kommittén anförde följande (2012/13:URF s. 172 f.):

Det finns i detta sammanhang skäl att beröra vikten av att riksdagens beslut hänger ihop över tid. Det är olyckligt om riksdagen fattar motsägande beslut som går i olika riktning. Det är rimligt att riksdagen åtminstone på medellång sikt inte ger regeringen olika och motstridande signaler.

Givet att utgångspunkten bör vara att regeringen tillgodoser tillkännagivanden har riksdagen ett ansvar för att tillkännagivandena är tydliga och genomförbara. Det är svårt för en regering att leva upp till riksdagens beslut om besluten inte hänger ihop.

Oklara och skiftande besked från riksdagen riskerar att skada riksdagens konstitutionella ställning. Självfallet kan verkligheten medföra att riksdagens ställningstaganden behöver förändras, men det är rimligt att riksdagens grundinställning är stabil över en mandatperiod.

Rambeslutsmodellen i den nya budgetprocessen från 1996/97 har lett till ökad koordinering i riksdagens budgetarbete (förs. 2000/01:RS1 s. 61). Ett syfte med modellen var att undvika hoppande majoriteter som försvagar statens budget. Det kan nämnas att regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté om en förstärkt budgetprocess (dir. 2012:124). Kommittén ska överväga på vilket sätt principen om en samlad budgetbehandling bör komma till uttryck i fråga om förslag med budgetpåverkan.

Utan att föregripa den utredningen finns det skäl att påminna om att det är angeläget att utskotten i sin beredning av olika ärenden är medvetna om och beaktar tidigare riksdagsbeslut. Beslut som fattas under budgetprocessen måste respekteras. Det finns annars en risk för att fördelarna med en samordnad budgetprocess motverkas.

Partigrupperna har också ett ansvar för att det sker en faktisk samordning mellan olika utskott.

Som framgått ovan återredovisar och hanterar regeringen över hälften av tillkännagivandena i propositioner till riksdagen. Det är värdefullt för riksdagens arbete om det tydligt av redovisningen i den aktuella propositionen framgår vilket tillkännagivande som redovisningen görs med anledning av. Detta sker redan i dag i stor utsträckning. En tydlig redovisning innebär att riksdagen får kännedom om att regeringen anser att ett tillkännagivande är behandlat. Självfallet ska tillkännagivandena sedan redovisas också i regeringens skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser.

Kommitténs resonemang ledde inte till något förslag om lagstiftning. I riksdagsstyrelsens förslag till ny riksdagsordning upprepades inte resonemanget (jfr förs. 2013/14:RS3 s. 139 f.).

Budgetprocesskommittén

Budgetprocesskommittén hade i uppdrag att göra en översyn av budgetprocessen (dir. 2012:124). Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande i september 2013 och tog upp frågan om budgetrelaterade tillkännagivanden (SOU 2013:73 s. 66 f. och 152 f.). Utredningen anförde att trots att tillkännagivanden inte har någon rättslig verkan anses budgetrelaterade förslag om tillkännagivanden enligt riksdagens praxis utgöra en potentiell källa till motstridighet i förhållande till budgetbesluten.

Budgetprocesskommittén gjorde bedömningen att förslag till tillkännagivanden som väcks under allmänna motionstiden och som innehållsmässigt sammanfaller med en del av regeringens eller något oppositionspartis budgetalternativ för nästföljande budgetår bör beslutas inom rambeslutsprocessen (SOU 2013:73 s. 154).

Vidare gjorde kommittén bedömningen att förslag som väckts inom riksdagen och som har en tydlig påverkan på statens budget i enlighet med nuvarande praxis bör avgöras inom ramen för något av besluten i den ordinarie budgetbehandlingen (SOU 2013:73 s. 163 f.). För att intentionerna bakom rambeslutsprocessen ska upprätthållas är det också viktigt att riksdagen vidmakthåller sin praxis när det gäller att inte i efterhand genom separata beslut bryta sönder eller helt eller delvis upphäva en beslutad budget. Någon reglering av förslags- och initiativrätten i riksdagen föreslogs inte av kommittén.

Representanterna för S, MP, V och SD reserverade sig i utredningen mot de bedömningar som här redovisats.

I den proposition som följde på utredningen anförde regeringen att betänkandet innehåller vissa bedömningar med koppling till budgetprocessen som är föremål för fortsatt beredning i Regeringskansliet (prop. 2013/14:173 s. 10). Detta gäller bl.a. utredningens bedömningar av vilka förslag som bör behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg. Regeringen avser enligt propositionen att återkomma till riksdagen i dessa frågor. Några förslag i de delarna har dock inte lagts fram av regeringen.

Beredningskrav för regeringen och riksdagen

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska behövliga upplysningar och yttranden hämtas in från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.) granskade konstitutionsutskottet hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. Syftet med granskningen var att klargöra och bedöma rutinerna i Regeringskansliets arbete. Inom ramen för granskningen gjordes en genomgång av utskottets tidigare granskningar av beredningen av regeringsärenden. I sammanfattningen av resultaten av genomgången nämndes bl.a. att vissa omständigheter, t.ex. tidsbrist efter ett val, kan tillåtas påverka beredningsförfarandet. Om möjligt bör regeringen dock planera sitt arbete så att det inte uppstår någon tidsnöd. Utskottet påminde om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs ska, ansåg utskottet, tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt påminde utskottet om att beredningskravet inte är absolut utan att upplysningar och yttranden ska hämtas in i den mån det behövs. Vidare påminde utskottet om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in. Granskningen visade att sättet på vilket beredningskravet uppfylldes varierar stort mellan olika ärendetyper, vilket utskottet ansåg var naturligt med hänsyn till ärendenas skiftande karaktär och förenligt med regeringsformens bestämmelser.

Sedan 2014 föreskrivs det i 10 kap. 4 § första stycket RO att innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag om att riksdagen ska anta en lag, eller väcker ett sådant förslag genom ett utskottsinitiativ, ska utskottet inhämta behövliga upplysningar och yttranden om inte utskottet finner synnerliga skäl mot det. Detta gäller också för förslag som påverkar statens budget. Om utskottet inte har inhämtat upplysningar eller yttranden, ska utskottet i sitt betänkande redovisa skälen för detta. Kommittén för översyn av riksdagsordningen, som föreslog bestämmelsen, konstaterade att de föreslagna beredningskraven inte tar sikte på de fall när utskotten avser att föreslå tillkännagivanden (2012/13:URF3 s. 181).

Riksdagsledamöters motionsrätt

Riksdagsutredningen lämnade förslag i juni 1993. Talmanskonferensen överlämnade detta i förslag 1993/94:TK1. Utredningen föreslog inga

principiella förändringar eller formella begränsningar i motionsrätten. I stället utarbetade utredningen riktlinjer som rekommenderar frivillig restriktivitet vid väckandet av motioner (förs. 1993/94:TK1 s. 95). Enligt de föreslagna riktlinjerna bör motioner på områden där beslutanderätten är delegerad till regeringen eller myndigheter undvikas. I många fall synes enligt utredningen det huvudsakliga syftet med en motion vara att väcka uppmärksamhet och skapa opinion kring en viss fråga, som dessutom har lokal eller regional anknytning. Utredningen menar att syftet med att skapa opinion givetvis är legitimt för den politiska verksamheten. Med hänsyn till de statsrättsliga effekterna är det emellertid önskvärt att frågorna aktualiseras genom t.ex. frågor eller interpellationer, anser utredningen.

Konstitutionsutskottet behandlade förslaget i betänkande 1993/94:KU18 och anförde följande (bet. 1993/94:KU18 s. 26):

Utskottet anser att den fria motionsrätten har stor betydelse för den demokratiska processen i vårt land, både från opinionsbildningssynpunkt och som ett led i riksdagens kontroll av regeringen. Utskottet har tidigare uttalat att begränsningar i motionsrätten skulle innebära ett uppgivande av en viktig princip i svenskt parlamentariskt liv. Härtill kommer svårigheterna att konstruera sådana regler för ändamålet som är både verkningsfulla och inte för byråkratiska. På denna grund anser utskottet i likhet med utredningen att begränsningar i motionsverksamheten bör vara frivilliga. Liksom utredningen anser utskottet att det är de politiska partierna som själva bör verka för en viss återhållsamhet i framlägandet av motioner.

Av utredningens förslag till riktlinjer för utformning av motioner framgår att motioner i frågor som delegerats från riksdagen till regeringen och myndigheter bör undvikas. Som redovisats i det föregående finns emellertid inga konstitutionella hinder mot att även delegerade frågor vid behov blir föremål för både prövning och debatt i riksdagen. Härtill kommer att det får anses legitimt för den politiska verksamheten att motionsvägen väcka uppmärksamhet eller skapa opinion i en viss fråga, som formellt sett tillhör regeringens eller en myndighets beslutsområde.

Konstitutionsutskottets granskningar våren 2003 och 2004

Våren 2003 granskade konstitutionsutskottet finansminister Bosse Ringholms hantering av frågan om de s.k. 3:12-reglerna om andelsbyten. Skatteutskottet hade föreslagit ett tillkännagivande om att regeringen skulle återkomma till riksdagen med ett förslag till en retroaktivt verkande lagändring som skulle eliminera de effekter som kunde uppstå i förlustsituationer till följd av att ett tjänstebelopp skulle upptas till beskattning av den som genom ett uppskovsgrundande andelsbyte hade avyttrat kvalificerade andelar i fåmansföretag. Av skatteutskottets ställningstagande framgick vidare att regeringen – efter lagrådsgranskning och de eventuella kompletteringar som därefter kunde behövas – borde återkomma till riksdagen med förslaget senast under augusti 2002 (bet. 2001/02:SkU29). Riksdagen beslutade den 16 maj 2002 i enlighet med skatteutskottets förslag (rskr. 2001/02:245). I propositionsförteckningen den 1 oktober 2002 aviserades en proposition till den 8 oktober 2002. Propositionen lämnades i november 2002.

Konstitutionsutskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2002/03:KU30 s. 28):

Riksdagens tillkännagivande innebar att det begärdes att en proposition skulle lämnas till riksdagen senast under augusti månad. Propositionen lämnades dock först i november efter att den 1 oktober ha aviserats i propositionsförteckningen. Det uppstod därigenom ett dröjsmål som innebar att det under en tid kunde råda osäkerhet om regeringens avsikter både bland riksdagsledamöter och berörda skattskyldiga

Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hör sammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar för riksdagen sina bedömningar om de begärda åtgärderna inte vidtas. Om regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet måste detta enligt utskottets mening redovisas för riksdagen inom tidsramen, om en sådan uppställts av riksdagen. Även skälen för att riksdagsbeslutet inte följs bör tas upp i sammanhanget. Om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen bör den enligt utskottets mening lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt.

Våren 2004 granskade utskottet regeringens hantering av ett tillkännagivande från november 2001 om att regeringen snarast borde återkomma till riksdagen med ett förslag till en ny instans- och processordning i utlänningsärenden. Utskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2003/04:KU20 s. 36):

Riksdagens tillkännagivande i november 2001 innebar att regeringen snarast borde återkomma till riksdagen med ett förslag till en ny instans- och processordning i utlänningsärenden. Något förslag har ännu inte förelagts riksdagen. I granskningen har framkommit att ett förslag sannolikt inte heller kommer att föreläggas riksdagen så att en ny ordning kan inrättas den 1 januari 2005, utan en reform kommer att dröja ytterligare. Enligt utskottets mening har beredningen av ärendet tagit orimligt lång tid.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt.

I en reservation (S) anfördes att med hänsyn till bl.a. reformens omfattning och komplexitet kunde regeringen inte kritiseras för tidsutdräkten i ärendet. Det är av ytterst stor vikt att en reform som den här aktuella kan genomföras med bibehållen rättstrygghet och rättssäkerhet, vilket ställer stora krav på beredningsarbetet, anförde reservanterna. Det bör även framhållas att regeringen fortlöpande har informerat riksdagen om beredningsläget och skälen till tidsutdräkten i ärendet.

Konstitutionsutskottets granskning våren 2015

Våren 2015 granskade konstitutionsutskottet regeringens beslut att tillsätta en förhandlingsperson för Bromma flygplats (bet. 2014/15:KU20 s. 57 f.). I ärendet höll utskottet en utfrågning den 7 april 2015 med f.d. justitierådet Marianne Eliason, docent Magnus Isberg och justitierådet Henrik Jermsten. Syftet med utfrågningen var att belysa regeringens styrelsefunktion i relation till utredningsväsendet och riksdagens möjlighet till inflytande över

detsamma. Utfrågningen återges i utskottets betänkande (bet. 2014/15:KU20 del 1 s. 68–75 och bet. 2014/15:KU20 del 3 s. 2–17). Utskottet gjorde följande ställningstagande (bet. 2014/15:KU20 s. 79):

Trafikutskottet föreslog den 10 december 2014 (bet. 2014/15:TU1) att riksdagen skulle tillkännage för regeringen vad trafikutskottet anfört om att någon förhandlingsperson inte borde tillsättas rörande frågan om att avveckla citynära flygplatser. Kammaren beslutade den 18 december 2014 ett tillkännagivande till regeringen enligt utskottets förslag. Tidigare samma dag beslutade regeringen ett uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats.

Av utredningen framgår att trafikutskottets betänkande var känt inom Regeringskansliet inför den 18 december 2014, liksom av det föredragande statsrådet. Trafikutskottets förslag till tillkännagivande och regeringens beslut om ett uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats rör enligt utskottets mening om inte fullt ut så i väsentliga delar samma sak. Mot den bakgrunden anser utskottet att det var olämpligt av regeringen att så tydligt föregripa riksdagens beslut genom att besluta om ett uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats. Med utgångspunkt i den sedan lång tid etablerade konstitutionella praxis som gäller för regeringens hantering av tillkännagivanden anser utskottet att det hade funnits skäl för regeringen att invänta riksdagens beslut och först därefter bedöma vilket ställningstagande som kunde bli aktuellt.

Av utredningen i ärendet framgår att Stockholms kommuns vilja att hemställa hos regeringen om en prövning av förutsättningarna för att avveckla Bromma flygplats och göra marken tillgänglig för bostadsbyggande bekräftades vid ett telefonsamtal den 17 december 2014 mellan infrastrukturetatssekreterare och finansborgarrådet i Stockholms kommun. Några minnesteckningar eller någon tjänsteanteckning som dokumenterar samtalet finns inte i akten. Enligt utskottets mening borde den information som regeringen fick genom telefonsamtalet ha dokumenterats.

I granskningen har aktualiserats frågeställningar kring tillkännagivanden från riksdagen. Detta särskilt rörande tillkännagivanden med innebörden att regeringen bör avstå från att vidta åtgärder, s.k. negativa tillkännagivanden. Utskottet anser att det finns anledning för utskottet att i ett annat sammanhang ta upp frågeställningar vad gäller tillkännagivanden av olika slag och hanteringen av dessa.

Konstitutionsutskottets behandling av skrivelse 75

Sedan 1991 har konstitutionsutskottet som ett led i beredningen av regeringens skrivelser med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen begärt och fått in yttranden från övriga riksdagsutskott. Formuleringen är numera att konstitutionsutskottet anmodar övriga utskott att yttra sig över skrivelse 75.

Konstitutionsutskottet har funnit anledning att göra uttalanden om tillkännagivanden i sin behandling av skrivelse 75. Utgångspunkten bör, i enlighet med den konstitutionella praxis som vuxit fram, enligt utskottet vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns – när sådan anges – som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen

inte har tillgodosett tillkännagivandet bör då redovisas (t.ex. bet. 2011/12:KU21).

Utskottet har också understrukt vikten av att regeringen gör ansträngningar för att undvika onödig tidsutdräkt i behandlingen av riksdagens tillkännagivanden. Utskottet har också framhållit vikten av att regeringen särskilt vid längre tidsutdräkter lämnar fullgod information om orsakerna till fördröjningen. Utskottet har vidare betonat dels att stor tidsåtgång skapar en osäkerhet som ofta leder till att ämnet för tillkännagivandet kommer upp på nytt i olika sammanhang i riksdagen, dels att det är angeläget att en åtgärd som aviseras till en viss tidpunkt verkligen vidtas och inte gång på gång skjuts upp (t.ex. bet. 2003/04:KU21 och bet. 2011/12:KU21).

Konstitutionsutskottet föreslog i sin behandling av skrivelse 75 våren 2012 ett tillkännagivande till regeringen om vikten av att beredningsåtgärder med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen påbörjas så snart som möjligt. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2011/12:KU21 s. 34, rskr. 2011/12:269–271). Regeringen redovisade i den följande skrivelse 75 att regeringen hade lagt riksdagens skrivelse till handlingarna, och regeringen angav att vad riksdagen tillkännagett hade delgetts berörda inom Regeringskansliet (skr. 2012/13:75 s. 12).

En mer detaljerad redogörelse för utskottets ställningstaganden lämnas nedan.

Ställningstaganden före 2015

I den senaste behandlingen våren 2015 redovisade utskottet sina tidigare ställningstaganden enligt följande (bet. 2014/15:KU21 s. 16 f.):

När det gäller regeringens behandling av riksdagens tillkännagivanden har konstitutionsutskottet framhållit att utgångspunkten, i enlighet med den konstitutionella praxis som vuxit fram, bör vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns – när sådan anges – som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör då redovisas (se t.ex. bet. 2011/12:KU21).

Konstitutionsutskottet har vidare vid flera tillfällen understrukt vikten av att regeringen gör ansträngningar för att undvika onödig tidsutdräkt i behandlingen av riksdagens tillkännagivanden. I sammanhanget har utskottet också framhållit vikten av att regeringen särskilt vid längre tidsutdräkter lämnar fullgod information om orsakerna till fördröjningen (se t.ex. bet. 2003/04:KU21, bet. 2008/09:KU21, bet. 2010/11:KU21, bet. 2011/12:KU21 och bet. 2013/14:KU21). Utskottet har vidare betonat dels att stor tidsåtgång skapar en osäkerhet som ofta leder till att ämnet för tillkännagivandet kommer upp på nytt i olika sammanhang i riksdagen, dels att det är angeläget att en åtgärd som aviseras till en viss tidpunkt verkligen vidtas och inte gång på gång skjuts upp (bet. 2007/08:KU21 och bet. 2011/12:KU21). Våren 2012 konstaterade konstitutionsutskottet på sitt eget område bl.a. att ett tillkännagivande som gällde upphovsrätten och offentlighetsprincipen efter mer än tolv år ännu inte hade slutbehandlats och att den senast redovisade beredningsåtgärden låg flera år tillbaka i

tiden. Utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkännage för regeringen som sin mening att regeringen skulle återkomma till riksdagen i frågan under 2012. Vidare föreslog utskottet utifrån sina iakttagelser ett mer generellt tillkännagivande till regeringen om vikten av att beredningsåtgärder med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen påbörjas så snart som möjligt. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2011/12:269–271).

Utskottet har även uttalat sig om vissa generella tidsgränser för slutbehandling av tillkännagivanden. Inom ramen för utskottets beredning av regeringens skrivelse 75 våren 2006 gjordes inom utskottets kansli en genomgång av riksdagens tillkännagivanden till regeringen sedan 1975. Mot bakgrund av de iakttagelser som gjordes i samband med beredningen av skrivelsen och uppföljnings- och utvärderingsarbetet anförde utskottet att det inte kan bortses ifrån att tillkännagivanden ibland kan vara av sådan karaktär att de kräver ett omfattande och långvarigt utredningsarbete, men att det ändå borde höra till undantagen att tillkännagivanden inte kan slutredovisas inom två till tre år (bet. 2005/06:KU34). Våren 2010 framhöll utskottet bl.a. att elva år inte kan anses vara en acceptabel tidsåtgång för behandlingen av ett tillkännagivande, i synnerhet om regeringen samtidigt brister i information till riksdagen om ärendets beredning. Om det finns omständigheter som hindrar ett genomförande ska regeringen redovisa skälen för sin bedömning (bet. 2009/10:KU21). Senare har utskottet betonat – med hänvisning till tillkännagivanden som inte slutbehandlats inom elva år – att handläggningstiden för slutbehandlingen av ett enskilt tillkännagivande är beroende av dess innehåll och de beredningsåtgärder som förutsätts för slutbehandlingen (bet. 2012/13:KU21 och bet. 2013/14:KU21).

Under en följd av år har utskottet konstaterat att regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser har förbättrats och förutsatt att redogörelsens kvalitet kommer att behållas i kommande redogörelser (se t.ex. bet. 2010/11:KU21, bet. 2011/12:KU21, bet. 2012/13:KU21 och bet. 2013/14:KU21). Samtidigt har utskottet pekat på att det finns utrymme för förbättringar, bl.a. i fråga om information om vilka åtgärder som planeras och om bedömningar av när riksdagsskrivelser kan antas bli slutbehandlade (se t.ex. bet. 2006/07:KU17 och bet. 2010/11:KU21) samt i fråga om utförligheten i regeringens redovisningar av orsaker till dröjsmål i beredningsåtgärder och av regeringens slutsatser och genomförda åtgärder vid slutbehandling av tillkännagivanden (bet. 2012/13:KU21). Våren 2014 anförde utskottet att det vore värdefullt för riksdagens arbete om det framgick tydligt av redovisningen av regeringens åtgärder, i t.ex. en proposition eller ett utredningsdirektiv, att dessa åtgärder berör ett tillkännagivande eller om en viss åtgärd enligt regeringen innebär att ett tillkännagivande slutbehandlas (bet. 2013/14:KU21).

I fråga om fullständigheten och korrektheten i regeringens redogörelse till riksdagen har utskottet bl.a. framhållit vikten av att en riksdagsskrivelse inte redovisas som slutbehandlad utan att samtliga delar av tillkännagivandet redovisats (bet. 2006/07:KU17). Vid 2010 års behandling av regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen framhöll konstitutionsutskottet den betydelse regeringens rapportering om huruvida riksdagsskrivelser är slutbehandlade eller inte och om de beredningsåtgärder som genomförs eller planeras har för att riksdagen ska kunna avgöra om regeringen genomfört de beslut som riksdagen fattat (bet. 2009/10:KU21). Vidare har utskottet understrukt vikten av att redovisningen i regeringens redogörelse är omsorgsfull och rättvisande. De redovisade åtgärderna bör svara mot de krav som ställs i de tillkännagivanden som avses, och utskotten ska kunna

utgå från att de redovisade uppgifterna är korrekta utan att behöva göra vidare efterforskningar (se t.ex. bet. 2004/05:KU24 och bet. 2010/11:KU21).

Utskottet har även vid några tillfällen konstaterat att uppgifter om tillkännagivanden saknats i regeringens redogörelse och har då betonat vikten av att regeringen noggrant behandlar samtliga riksdagsbeslut som har meddelats till regeringen genom riksdagsskrivelser, och förutsatt att brister i Regeringskansliets rutiner åtgärdas i syfte att förhindra att det inträffade upprepas (bet. 2008/09:KU21, bet. 2010/11:KU21 och bet. 2012/13:KU21). Våren 2014 såg sig utskottet tvingat att konstatera – mot bakgrund av att ett tillkännagivande på utbildningsutskottets område saknades i regeringens redogörelse – att det inte hör till de synnerliga undantagsfallen att tillkännagivanden saknas i regeringens redogörelser, trots upprepade påpekanden sedan våren 2009 om hur viktigt det är att åtgärda brister i Regeringskansliets rutiner för att förhindra detta (bet. 2013/14:KU21). Utskottet menade att detta var uppseendeväckande och förutsatte att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att säkra att dess redogörelse uppfyller de krav på att vara korrekt, vederhäftig och kontrollerad som följer på regeringsformens objektivitetsprincip.

Ställningstagande våren 2015

Utskottet konstaterade våren 2015 att regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser under flera år har förbättrats och med enstaka undantag ger en fullständig och korrekt bild av riksdagens skrivelser och tillkännagivanden (bet. 2014/15:KU21 s. 27 f.). Utskottet framhöll vikten av att regeringen så långt som möjligt redovisar sin bedömning av när riksdagsskrivelser antas bli slutbehandlade. Utskottet hänvisade till sitt tidigare uttalande att elva år inte kan anses vara en acceptabel tidsåtgång för behandlingen av ett tillkännagivande. Utskottet noterade emellertid att olika beredningsåtgärder hade vidtagits med anledning av aktuella tillkännagivanden under det gångna året. Därtill gäller alltså enligt utskottet att handläggningstiden för slutbehandlingen av ett enskilt tillkännagivande är avhängig tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som förutsätts för en sådan slutbehandling. Utskottet ansåg det dock vara bekymmersamt att det för några av de äldre tillkännagivandena alltså saknas en tydlig bedömning av när de kan antas bli slutbehandlade.

Utskottet upprepade sitt tidigare ställningstagande att det inte bör förekomma att tillkännagivanden inte är slutbehandlade efter flera år utan att det redovisas en bedömning av när de kan bli slutbehandlade. I fråga om redogörelsens utförlighet pekade utskottet särskilt på den betydelse som regeringens redogörelse för genomförda eller planerade åtgärder har för att riksdagen ska kunna avgöra om regeringen har genomfört de beslut som riksdagen har fattat. En omsorgsfull redogörelse är ett viktigt politiskt uppföljningsdokument för den parlamentariska kontrollen.

Konstitutionsutskottets uppföljning och utvärdering

Konstitutionsutskottet beslutade den 10 december 2015 att utvärdera vissa frågeställningar kring tillkännagivanden från riksdagen och gränsdragningen mellan riksdagen och regeringen. Utskottets kansli fick i uppdrag att genomföra en inledande kartläggning (utskottets protokoll 2015/16:17 § 7).

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet vill inledningsvis framhålla att när det gäller regeringens behandling av riksdagens tillkännagivanden bör utgångspunkten, i enlighet med den konstitutionella praxis som vuxit fram, vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns – när en sådan anges – som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör då redovisas.

Konstitutionsutskottet vidhåller också i övrigt sina tidigare ställningstaganden. Utskottet har vid flera tillfällen understrukt vikten av att regeringen gör ansträngningar för att undvika onödigt tidsutdräkt i behandlingen av riksdagens tillkännagivanden. I sammanhanget har utskottet också framhållit vikten av att regeringen särskilt vid längre tidsutdräkter lämnar fullgod information om orsakerna till fördröjningen. Utskottet har vidare betonat dels att stor tidsåtgång skapar en osäkerhet som ofta leder till att ämnet för tillkännagivandet kommer upp på nytt i olika sammanhang i riksdagen, dels att det är angeläget att en åtgärd som aviseras till en viss tidpunkt verkligen vidtas och inte gång på gång skjuts upp.

Utskottet har även uttalat sig om vissa generella tidsgränser för slutbehandling av tillkännagivanden. Inom ramen för utskottets beredning av regeringens skrivelse 75 våren 2006 gjordes inom utskottets kansli en genomgång av riksdagens tillkännagivanden till regeringen sedan 1975. Mot bakgrund av de iakttagelser som gjordes i samband med beredningen av skrivelsen och uppföljnings- och utvärderingsarbetet anförde utskottet att det inte kan bortses ifrån att tillkännagivanden ibland kan vara av sådan karaktär att de kräver ett omfattande och långvarigt utredningsarbete, men att det ändå borde höra till undantagen att tillkännagivanden inte kan slutredovisas inom två till tre år (bet. 2005/06:KU34 s. 19; jfr bet. 2002/03:KU30 s. 28). Om det finns omständigheter som hindrar ett genomförande ska regeringen redovisa skälen för sin bedömning.

Enligt utskottet gäller att handläggningstiden för slutbehandlingen av ett enskilt tillkännagivande är avhängig tillkännagivandets innehåll och de beredningsåtgärder som förutsätts för en sådan slutbehandling. Det bör inte förekomma att tillkännagivanden inte är slutbehandlade efter flera år utan att det redovisas en bedömning av när de kan bli slutbehandlade. I fråga om utförligheten i skrivelse 75 vill utskottet betona den betydelse som regeringens

redogörelse för genomförda eller planerade åtgärder har för att riksdagen ska kunna avgöra om regeringen har genomfört de beslut som riksdagen har fattat. En omsorgsfull redogörelse är ett viktigt politiskt uppföljningsdokument för den parlamentariska kontrollen.

Också när det gäller regeringsformens beredningskrav vill utskottet hänvisa till sina tidigare uttalanden. Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.) granskade utskottet hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. I sammanfattningen av resultaten av genomgången nämndes bl.a. att vissa omständigheter, t.ex. tidsbrist efter ett val, kan tillåtas påverka beredningsförfarandet. Om möjligt bör regeringen dock planera sitt arbete så att det inte uppstår någon tidsnöd. Utskottet påminde om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs ska, ansåg utskottet, tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt påminde utskottet om att beredningskravet inte är absolut utan att upplysningar och yttranden ska hämtas in i den mån det behövs. Vidare påminde utskottet om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in. Granskningen visade att sättet på vilket beredningskravet uppfylldes varierar stort mellan olika ärendetyper, vilket utskottet ansåg var naturligt med hänsyn till ärendenas skiftande karaktär och förenligt med regeringsformens bestämmelser.

Avslutningsvis vill utskottet nämna att det i december 2015 beslutade att utvärdera vissa frågeställningar om tillkännagivanden från riksdagen och gränsdragningen mellan riksdagen och regeringen. Utskottets kansli fick i uppdrag att genomföra en inledande kartläggning, som har påbörjats.

Stockholm den 5 april 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD) och Emilia Töyrä (S).