



Riksdagens arbetsformer

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har vid sammanträde den 2 december 2004 (prot. 2004/05:14) beslutat att bereda utrikesutskottet tillfälle att senast den 1 februari 2005 yttra sig över motion 2004/05:K238 yrkande 1. Utrikesutskottet får med anledning härav framföra följande synpunkter.

Utskottets överväganden

I den enskilda motionen 2004/05:K238 (m) yrkande 1 föreslås att riksdagen beslutar att föra över frågor rörande asylpolitiken till utrikesutskottet från socialförsäkringsutskottet. I motiveringen till detta förslag framförs huvudsakligen argument som hänger samman med arbetsfördelningen inom riksdagen samt förhållanden rörande asylfrågornas hantering på EU-nivå.

Utrikesutskottet konstaterar att frågor om utskottsindelningen m.m. för närvarande är föremål för utredning i Riksdagskommittén. Mot bakgrund härav väljer utskottet att i detta sammanhang begränsa sig till att anlägga ett jämförelsevis smalt synsätt och därvid söka belysa dels hur asylfrågorna förhåller sig till utskottets nuvarande beredningsområde, dels de arbetsmässiga konsekvenserna av att tillföra den här aktuella ärendegruppen.

Inledningsvis kan noteras, att utrikesutskottets faktiska beredningsområde samt utskottets befattning med frågor, som inte primärt innebär framtagande av betänkanden för kammarbehandling, påtagligt förändrats över tiden utan att detta alltid direkt motsvarats av ändringar i relevanta lagrum. För att skapa förståelse för innebörden av motionärens förslag kan det därför vara motiverat att kortfattat redogöra för några huvudlinjer i den utveckling som lett fram till dagens situation.

Under tvåkammartidens slutskede var utrikesutskottet det utskott som nämdes först bland de ständiga utskotten (se 1809 års RF § 53 och 1866 års RO § 36, jfr även OSt¹ §§ 7–8) och ett utskott som hade en särställning bl.a. till följd av att dess ledamöter också var ledamöter i utrikesnämnden (1809

¹ Ordningsstadga för riksdagens första kammare, vilken motsvarades av Arbetsordning för riksdagens andra kammare.

års RF § 54)². Utrikesutskottet hade bl.a. att ”meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå rikets förhållande till främmande makter och ej tillhöra annat utskotts behandling” (1866 års RO § 37 st. 1).

Stadgandet kan ses i perspektiv av parlamentarismens införande och det vidgade inflytande över utrikespolitiken, som 1921 tillerkändes riksdagen genom ändringar i bestämmelserna rörande överenskommelser med främmande makter (1809 års RF § 12). Den inskränkande formuleringen (”som ... ej tillhöra annat utskotts behandling”) avsåg överenskommelser som efter sitt innehåll tämligen renodlat tillhörde annat utskott. Sålunda skulle handels³- och tullärenden behandlas av bevillningsutskottet (BevU), en traktat om straff-, process- eller civillagstiftning av lagutskott (LU), utrikesförvaltningens huvudtitel av statsutskottet (StU), osv.⁴ Lagärenden som primärt avsåg en utrikespolitisk fråga skulle dock beredas i utrikesutskottet.

Även i dag är det vanligt att inrikesutskotten exempelvis behandlar frågor om godkännande av traktater som i allt väsentligt har rättsverkan inom rikets gränser eller som är sektoriellt definierade. Ett typfall av det förre är justitiutskottets beredning av ärenden om immunitet och privilegier för internationella organisationer med verksamhet inom Sverige, medan arbetsmarknadsutskottets befattning med internationell reglering på arbetsmarknadens område (ofta genom ILO) är exempel på det senare. En utveckling som kunnat observeras under senare decennier är att utrikesutskottet handhaft frågor som inledningsvis behandlats på global nivå (inte sällan inom ramen för FN:s världskonferenser), men som längre fram lett till överenskommelser (Barnkonventionen, Agenda 21 etc.), vilka förvaltas av något inrikesutskott. De centrala elementen från 1866 års RO § 37 st. 1 finns kvar i den nu gällande regleringen av utrikesutskottets beredningsområde (RO 4.6.6), vilken efter den senaste ändringen (SFS 2003:180) har följande lydelse:

² Även i en rad andra sammanhang hade utrikesutskottet/utrikesnämnden en särskild roll (se t.ex. 1809 års RF § 12 st. 2), och KU talar 1936 om ”utrikesutskottets särställning bland utskotten”.

Förslag om att utrikesutskottet skulle svara för dechargegranskningen av utrikesärendena framlades av Utredningen angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer m.m. (SOU 1931:26 s. 87 f.) men avvisades 1932 och vid förnyad prövning 1936. Utrikesnämnden (och därmed utrikesutskottets ledamöter) hade dock (enligt 1809 års RF § 105 st. 1) en viss roll då det gällde att pröva överlämnandet till konstitutionsutskottet av statsrådets särskilda protokoll i mål angående rikets förhållande till främmande makt (såsom definierat i 1809 års RF § 9 st. 1).

³ Av konstitutionsutskottets utlåtande 1932 Nr 26, s. 30 f., speciellt jämfört med konstitutionsutskottets utlåtande 1936 Nr 36, s. 5, kan utläsas att lagstiftarens avsikt dock varit att frågor av handelspolitisk innebörd uteslutande var förbehållna utrikesutskottet. Avsikten framgår också tydligt av Utredningen angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer m.m. (SOU 1931:26 s. 88). Däremot berörs frågan inte i denna detaljeringsgrad i prop. nr 105 för 1932 års riksdag, s. 42.

⁴ Utredningen angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer m.m. (SOU 1931:26) anförde (s. 88) på denna punkt följande: ”Samtliga traktater och konventioner torde dock inte lämpligen kunna hänföras till det nya utskottets kompetensområde. Därifrån torde i första hand böra undantagas överenskommelser och konventioner av natur att väsentligen utgöra grundval eller utgångspunkt för vanlig lagstiftning samt den internationella arbetsorganisationens konventioner. Dessa slag av överenskommelser torde liksom hittills böra handläggas av lagutskott. Vidare lära överenskommelser, vilka utgöra rena tulltraktater utan väsentligen politisk karaktär, liksom hittills i allmänhet böra behandlas av bevillningsutskottet.” Se även konstitutionsutskottets utlåtande 1936 Nr 36 s. 5.

Utrikesutskottet skall bereda ärenden om

1. *rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer,*
2. *bistånd till andra länders utveckling samt*
3. *utrikeshandel i övrigt och internationellt ekonomiskt samarbete, allt i den mån ärendena inte tillhör något annat utskotts beredning.*

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd bereds av utrikesutskottet.

När det gäller den formella regleringen av beredningsområdet innebar införandet av fackutskottsprincipen (i samband med omläggningen 1971 av utskottssystemet) för utrikesutskottets del väsentligen att budgetfrågor tillkom. Av större betydelse för vilka ärenden som har hänskjutits till utrikesutskottet har emellertid varit praxis, som i sin tur i stor utsträckning påverkats av omvärldsutvecklingen.

På det statliga området har den organisatoriska indelningen i avsevärd utsträckning varit sektoriell. Inom riksdagen avspeglas detta i att de olika utskotten ofta korresponderar mot speciella samhällssektorer (utbildningsfrågor – UbU, arbetsmarknad – AU, bostadsfrågor – BoU, etc.). Utrikesfrågorna är emellertid inte sektoriella utan beskrivs bättre i en nivådimension (lokal – regional – nationell – internationell). På den internationella nivån vävs ofta element från olika sektorer samman, och det har ibland påståtts att utrikesutskottet, som "nivåutskott", sysslar med ämnen som kan förekomma i vilket som helst av de övriga utskotten, och detta i relationerna till mer än 100 länder. När KU 1932 och 1936 uttalade sig om gränssnittet mellan utrikes- och inrikespolitik (likalydande i utlåtandena Nr 26 s. 31 respektive Nr 36 s. 5) skedde detta i termer av "frågornas beskaffenhet, säregna karaktär och sammanhang med Sveriges politik i allmänhet".

Ett väsentligt argument för speciella strukturer på utrikesområdet är att Sveriges relationer med omvärlden skall vara konsistenta. Mot bakgrund av detta synsätt anges i regeringsformen (RF 10 kap. 8 §) att "*chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet*", och i förarbetena framhålls betydelsen av en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna (SOU 1972:15 s. 187 f. och prop. 1973:90 s. 371)

Någon motsvarande reglering finns inte vad avser ärendefördelningen mellan riksdagens utskott, men perspektivet bör naturligen vara detsamma. Särskilt under kalla kriget var behovet starkt av en "ensad" utrikespolitik, men även i en senare tid – med ökad västeuropeisk integration och så småningom EU-medlemskap – har nödvändigheten av överblick och samordning av ärendeberedningen i riksdagen gjort sig gällande.⁵

⁵ Eftersom utrikesutskottet haft den samordnande rollen vad avser ärendeberedningen har någon argumentation i den delen knappast varit behövlig. Däremot har argument om önskvärdheten av överblick och samordning (då till stöd för EU-nämnden) flitigt kommit till bruk när frågor om samråd mellan riksdag och regering i EU-frågor gjorts till föremål för överväganden i Riksdagsutredningen, Riksdagskommittén och annorstädes.

Under åtskilliga decennier var utrikesutskottet det enda utskott som (i egenskap av fackutskott) befattade sig med den västeuropeiska integrationen och med internationella frågor i stort. Globaliseringen och det svenska samhällets internationalisering ledde emellertid efterhand till att övriga utskott i ökad utsträckning fick befattning med frågor som hade en räckvidd utanför rikets gränser, och en rad ärendegrupper överfördes i takt därmed från utrikesutskottet till andra. Det bör i sammanhanget dock noteras, att även om andra utskott kan vara bättre skickade att bereda frågornas materiella innehåll (t.ex. MJU på miljöområdet) är det utrikesutskottet som har att följa den folkrättsliga och organisatoriska utvecklingen i stort (t.ex. frågan om en föreslagna internationell miljödomstol sett i relation till Internationella domstolen i Haag).

Ur ett beredningsperspektiv har den skisserade utvecklingen vanligen kunnat omhändertas med den inom riksdagen traditionellt utnyttjade yttrandemodellen. I vissa fall, främst till följd av den säkerhetspolitiska utvecklingen efter Sovjetunionens sammanbrott, har det emellertid befunnits mera ändamålsenligt att samverka med andra utskott inom ramen för sammansatta utskott. Det är säkert ingen tillfällighet att utrikesutskottet varit ena parten i alla sammansatta utskott som existerat under enkammartiden (KUU, UFÖU och UMJU).⁶ Utrikesutskottet har då ofta bidragit med ett "nivåperspektiv", vilket kombinerats med det andra utskottets "fackkompetens".⁷

Utrikesutskottet svarade inom riksdagen för den process som ledde fram till Sveriges medlemskap i EU⁸ och var det utskott som beredde det svenska anslutningsfördraget (senare också anslutningsfördragen i samband med EU:s stora utvidgning 2004). Sedan Sverige blev EU-medlem har utrikesutskottet också berett regeringens årliga EU-skrivelse, vilken spänner över praktiskt taget alla politikområden. Förutom att i egenskap av nivåutskott svara för den sammanhållande beredningen i dessa och andra liknande fall – t.ex. regeringsskrivelsen inför den regeringskonferens som ledde till Amsterdamfördraget och sedan godkännandet av själva fördraget – har utskottet också inom sina speciella områden (biståndsfrågorna inom första pelaren samt andrapelarförågorna) fungerat som fackutskott.⁹

Utrikesutskottets roll i hanteringen av EU-frågorna har ibland tagits upp inom ramen för en större debatt om huruvida EU-politiken är att anse som inrikes- eller utrikespolitik. Eftersom det finns drag av båda och vissa företeelser dessutom är speciella i sitt slag (*sui generis*) kan det meningsfulla i diskussionen ifrågasättas. I detta sammanhang kan det därför räcka med att

⁶ Det kan vara av intresse att notera, att KU redan 1936 (utlåtande Nr 36 s. 6) särskilt pekade på att behov kunde uppstå att bilda sammansatta utskott mellan utrikesutskottet å ena samt stats-, bevilnings- eller möjligen lagutskottet å andra sidan.

⁷ Så kan exempelvis sägas ha varit fallet i KU:s och UU:s gemensamma beredning (inom ramen för KUU) av EU:s framtidsfrågor, Nicefördraget m.m.

⁸ Främst avses härmed ärendeberedningen. Det kan emellertid noteras att de delegationer och parlamentariska grupper (Europaparlamentet – riksdagen), som var verk-samma inför först EES- och sedan EU-medlemskapet, i betydande utsträckning innehöll ledamöter från UU och att sekretariatsfunktionerna, t.ex. i Efta-delegationen, upprätthölls av tjänstemän från UU:s kansli.

⁹ Den rollfördelning som här kortfattat beskrivits vad avser EU förekommer också på andra områden, främst vad avser FN, en organisation som för övrigt också kan fatta överstatliga, för Sverige bindande beslut.

notera dels att Sveriges relation till den västeuropeiska integrationen inledningsvis helt definierades i utrikespolitiska termer, dels att det svenska förhållningssättet till EU-samarbetet i väsentlig utsträckning har ett mellanstatligt perspektiv. Det kan också konstateras, att oavsett hur man ser på det materiella innehållet i unionens verksamhet, är arbetsformerna mellanstatliga och därför välbekanta för utskottet. Det bör även framhållas, att det som är utrikesutskottets kännetecken bland riksdagsutskotten – tvärsektoriell överblick, samordning och prioritering samt syntes – är av särskild betydelse för att vinna framgång i EU-sammanhang.

Medan man på andra håll i statsförvaltningen sökt infoga EU-frågorna i existerande inrikes- eller utrikespolitiska strukturer, har riksdagen sökt skapa en separat ordning, som är anpassad till EU-frågornas särskilda natur. I viss utsträckning kan detta uppfattas så, att riksdagen kompenserat förlusten av direkt inflytande med motsvarande indirekta inflytande. Detta gäller för alla ärendegrupper. Eftersom suveränitetsöverlåtelsen till EU, med några undantag (t.ex. utrikeshandelspolitiken), inte avser utrikespolitiken, har resultatet i den delen blivit en överkompensation, vilket resulterat i en utökad roll för utrikesutskottet. Riksdagen har även i övrigt, bl.a. till följd av MR-frågornas ökade betydelse, kommit närmare den operativa utrikespolitiken.

Som nämnts motiverar motionären sitt förslag om asylfrågornas överföring till utrikesutskottets beredning bl.a. med dessa frågors plats i ett större EU-perspektiv. De kortfattat framförda argumenten är i och för sig beaktansvärda. Emellertid är de begränsade till ett utåtriktat perspektiv och bortser helt från de inåtriktade aspekterna av asylpolitiken. Asylfrågorna ingår i budgetsammanhang som ett av fyra verksamhetsområden inom politikområdet Migrationspolitik. Finansieringen sker via utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, och två myndigheter (Migrationsverket och Utlänningsnämnden) har verksamhet av relevans i sammanhanget. Lagstiftningen i här aktuella ärenden är av helt annan karaktär än vad som vanligen förekommer på utrikesutskottets område.

Bortsett från svårigheterna att vid en utbrytning av asylfrågorna ur deras nuvarande sammanhang finna lämpliga avgränsningar är det uppenbart att asylpolitiken har en så betydande inrikespolitisk omfattning att den svårligen låter sig förenas med utrikesutskottets hittillsvarande uppgifter. Redan på denna grund bör yrkandet avstyrkas.

Även de arbetsmässiga konsekvenserna – främst tidsmässiga skäl och ärendebelastningen – talar mot att föra asylärendena till utrikesutskottets beredningsområde. Det är inte bara så att utrikesutskottet, tillsammans med konstitutionsutskottet, är det utskott som under de senaste valperioderna haft den särklassigt längsta sammanträdestiden¹⁰, utan det är också så att utrikesutskottet vid jämförelse tillhör den grupp av utskott som över tiden haft den högsta ärendebelastningen¹¹. Till detta kommer att utskottet och dess ledamöter, på

¹⁰ Exempelvis hade båda utskotten (inklusive deltagande i sammansatt utskott, f.f.a. KUU) under den senaste valperioden en sammanträdestid på mellan 90 och 120 timmar per riksmöte, siffror som inget annat utskott ligger i närheten av.

¹¹ Jämförande statistik återfinns i utrikesutskottets årliga verksamhetsberättelser.

sätt som gäller i alla europeiska stater, har omfattande internationella engagemang utan motsvarighet i andra utskott.

Redan i dagsläget har framför allt de mindre partierna betydande problem att leva upp till de krav som omgivningen ställer i samband med ledamotskap i utrikesutskottet. Svårigheterna består inte minst i att förena ett aktivt deltagande i utskottsarbetet i dess fulla bredd och i den inhemska politiska debatten med det myckna resande som är förknippat med just utrikesutskottet. Med dessa förutsättningar torde det knappast vara görligt att på ett meningsfullt sätt täcka ytterliga en ärendegrupp, vilken dels är väsentligen artskild från utskottets övriga, dels kan förväntas medföra betydligt utökade och tidsmässigt krävande kontakter med företrädare för allmänheten.

Generellt gäller att utskottets ledamöter inte annat än i undantagsfall har inriktningen mot här aktuella frågor, och att kansliet i nuvarande sammansättning saknar kompetens på området.

Beträffande beredningsdelen av utrikesutskottets arbete anförde riksdagen år 1936: "Det kan till och med anses vara en fördel, om utrikesutskottets arbetsbörda ej skulle bli alltför omfattande ...". Utskottet menar att det alltså finns skäl att hålla detta perspektiv för ögonen.

Med det ovan anförda anser utrikesutskottet att motion 2004/05:K238 (m) *yrkande 1* bör avstyrkas.

Stockholm den 1 februari 2005

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Carina Hägg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Alice Åström (v), Göran Lindblad (m), Kaj Nordquist (s), Birgitta Ohlsson (fp), Agne Hansson (c), Ewa Björling (m), Veronica Palm (s), Lotta Hedström (mp), Cecilia Wikström (fp) och Rosita Runegrund (kd).