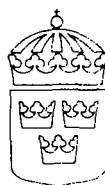


Konstitutionsutskottets betänkande

1988/89:KU1

Partiernas representation i riksdagens utskott



1988/89
KU1

Sammanfattning

Utskottet föreslår genom en ändring av riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 4.3.1. en utökning av antalet ordinarie utskottsplatser från 15 till 17. Lagändringen föreslås träda i kraft den 10 oktober 1988. En reservation (m) och ett särskilt yttrande (fp och c) föreligger.

Gällande bestämmelser

Enligt 4 kap. 3 § regeringsformen (RF) väljer riksdagen inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott, ett finansutskott och ett skatteutskott enligt bestämmelser i riksdagsordningen. I 4 kap. 2 § riksdagsordningen (RO) anges att riksdagen för varje valperiod inom sig tillsätter ett konstitutionsutskott, ett finansutskott, ett skatteutskott och minst tolv andra utskott.

I tilläggsbestämmelsen 4.2.1 anges därutöver att riksdagen senast på åttonde dagen efter dagen för första sammanträdet med kammaren under riksdagens valperiod skall tillsätta sexton särskilt angivna utskott.

Föreskrifter om antalet ledamöter i utskotten finns i 4 kap. 3 § RO och i tilläggsbestämmelsen 4.3.1. Av 4 kap. 3 § framgår att varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst 15. Enligt tilläggsbestämmelsen 4.3.1. skall varje utskott bestå av 15 ledamöter.

Gemensamma bestämmelser om val inom riksdagen ges i 7 kap. RO. Av tilläggsbestämmelsen 7.2.2 framgår att val av utskottsledamöter skall beredas av valberedningen. I 7 kap. 3 § RO sägs bl.a. att om vid val som avser två eller flera personer det framläggs en gemensam lista som upptar namn på så många personer som valet avser, och om listan har godkänts av alla i valberedningens sammanträde, deltagande ledamöter eller av alla utom en, skall talmannen ställa proposition på godkännande av listan och förklara de på denna upptagna personerna valda.

Detta förfarande, som är det vanliga vid val av utskottsledamöter, förutsätter överläggningar mellan partigrupperna om hur platserna skall fördelas. Överläggningarna utmynnar i en gemensam lista som upptar namnen på så många personer som valet avser. Val med slutna sedlar skall dock förrättas, om det begärs av minst så många riksdagsledamöter, som motsvarar det tal vilket erhålls, om samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med antalet av de personer valet avser, ökat med ett. Med nuvarande

antal utskottsplatser innebär det att val med slutna sedlar skall förrättas om det begärs av 22 ledamöter.

I 7 kap. 4 § RO föreskrivs att om två eller flera personer skall utses genom val med slutna sedlar, fördelas platserna proportionellt mellan partier. Med parti avses därvid varje grupp av riksdagsledamöter som vid valet uppträder under särskild beteckning.

Platserna fördelas mellan partier genom att de en efter en tilldelas det parti som för varje gång visar det största jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med partiets röstetal, så länge ingen plats har tilldelats partiet, och erhålls därefter genom att partiets röstetal delas med det tal som motsvarar antalet platser som redan har tilldelats partiet, ökat med ett. Vid lika jämförelsetal skiljes genom lottning.

Frågans tidigare behandling

Frågan om antalet utskottsplatser och partiernas representation i utskott behandlades av grundlagberedningen i samband med den nuvarande utskottsorganisationens tillkomst (SOU 1969:62 s. 69-70). Beredningen konstaterade att om alla partier, som passerat 4-procentsspärren, skall få minst en företrädare i utskott, måste antalet platser i utskottet uppgå till lägst 25. Ett så högt ledamotsantal borde enligt beredningens mening inte stipuleras. Samtidigt ansåg man det viktigt att antalet platser inte sattes så lågt att någorlunda stora partier blev utan utskottsrepresentation. Inget utskott borde därför ha mindre än 15 ledamöter. Detta syntes beredningen också vara ett lämpligt tal för att utskotten skulle kunna arbeta i smidiga och effektiva former. Man angav att från denna utgångspunkt borde i vart fall en övre gräns för utskottens storlek gå vid ungefär 20 platser.

Grundlagberedningen återkom till frågan i sitt slutbetänkande (SOU 1972:15 s. 291) och övervägde bl.a. att låta den proportionella fördelningen avse det sammanlagda antalet utskottsplatser. Beredningen, som stannade för att inte föreslå någon ändring, förklarade sig fästa avgörande vikt vid att de politiskt relevanta styrkeförhållandena i kammaren så nära som möjligt skulle komma att avspeglas i varje utskott.

Våren 1979 antog riksdagen en rekommendation som skulle vara vägledande vid upprättande av de gemensamma listorna över utskottsplatsernas fördelning. Enligt rekommendationen bör det eftersträvas en proportionell fördelning av det totala antalet utskottsplatser i enlighet med partiernas styrkeförhållanden i riksdagen. Valberedningen kan enligt rekommendationen finna anledning att i vissa fall modifiera metoden för att åstadkomma likartade majoritetsförhållanden i samtliga utskott. Alla i riksdagen representerade partier utom moderata samlingspartiet ställde sig bakom rekommendationen (KU 1978/79:29).

Frågan om utskottsplatsernas fördelning behandlades även av folkstyrelsekommittén. I sitt betänkande (SOU 1987:6 s. 226) konstaterade kommittén, att det fanns två huvudmetoder för att tillförsäkra utskottsrepresentation för alla riksdagspartier: ett ökat antal ordinarie platser i varje utskott eller en samtidig fördelning av alla ordinarie utskottsplatser efter proportionella principer. Liksom grundlagberedningen ansåg kommittén att det med

hänsyn till utskottsarbetets effektivitet var olämpligt att öka antalet ledamöter i varje utskott så mycket som skulle krävas för att varje parti med mer än 4 % av rösterna skulle få representation i varje utskott.

Mot den andra metoden talade enligt folkstyrelsekommittén att det parti eller den politiskt bestämda konstellation av partier som har majoritet i riksdagen inte skulle komma att förfoga över ett flertal i alla utskott, såvida inte skillnaden i mandat mellan majoritet och minoritet var förhållandevis stor. Nackdelarna från parlamentarismens synpunkt med en ordning som innebar att minoriteten hade fler platser än majoriteten i några utskott skulle enligt kommittén inte underskattas. Man ansåg emellertid intresset av att alla partier som passerat 4-procentsspärren får delta i utskottsarbete vara så starkt att det vägde över nackdelarna. Kommittén föreslog därför att det totala antalet ordinarie utskottsplatser skulle fördelas proportionellt mellan de partier som passerat 4-procentsspärren. Representerarna för de tre borgerliga partierna i kommittén reserverade sig mot förslaget.

I proposition 1987/88:22 fördes förslaget vidare utan kommentar. Utskottet konstaterade vid sin behandling av frågan (KU 1987/88:43) att det är ett starkt intresse att alla de i riksdagen representerade partier som passerat 4-procentsspärren deltar i utskottsarbetet. Ett parti som står utanför utskotten har små möjligheter att påverka ärendebehandlingen. Likaså kommer ett sådant parti inte att få samma insyn i beredningsarbetet som de partier som är företrädade i utskotten. Det är också en nackdel från kammararbetets synpunkt att inte alla partiers ståndpunkt framgår av utskottsbetänkandena.

Utskottet anförde att det enligt dess mening är en riktig princip att det totala antalet utskottsplatser fördelas proportionellt mellan de riksdagspartier som uppnått 4 % av rösterna i valet. Genom kommitténs arbete har klarlagts att det är fullt möjligt att lagreglera denna princip. Härigenom skulle skapas en garanti för en rättvis utskottsrepresentation. Utskottet ansåg det vara ett starkt beklaga att det inte gått att uppnå enighet mellan partierna om denna ändring av riksdagsordningen. Frågan om en lagreglering hade därmed fallit. Utskottet ansåg dock att riksdagen med anledning av det i propositionen framlagda förslaget borde göra ett uttalande av innebörden att principen om samtliga utskottsplatser proportionella fördelning mellan de partier som passerat 4-procentsspärren borde vara grundvalen för utskottsrepresentationen.

De borgerliga ledamöterna av utskottet ansåg i en reservation att utskottet bort ha uttalat att man inte kunde ansluta sig till den föreslagna metoden för utskottsval då den rymde allvarliga olägenheter och inte kunde betraktas som val i egentlig mening. Bl.a. pekade man i reservationen på att förslaget i propositionen innebar att ett parti eller en grupp av partier som har majoritet i kammaren inte kommer att förfoga över en majoritet i utskotten. I stället kommer vissa utskott att ha regeringsmajoritet, andra majoritet för oppositionen. Enligt reservanterna kan detta vara en nackdel från parlamentarisk synpunkt. Vpk-ledamöten i utskottet reserverade sig till förmån för propositionens förslag.

Riksdagen har efter 1988 års val följande sammansättning: arbetarepartiet-socialdemokraterna (s) 156, moderata samlingspartiet (m) 66, folkpartiet (fp) 44, centern (c) 42, vänsterpartiet kommunisterna (vpk) 21 och miljöpartiet de gröna (mp) 20 mandat. Om val med slutna sedlar skall förrättas till de 15 ordinarie platserna i varje utskott och ledamöterna i valet uppträder under de partibeteckningar under vilka de invalts i riksdagen blir resultatet att s erhåller 7 platser, m 3, fp 2, c 2 och vpk 1 plats, under det att miljöpartiet blir utan representation i utskotten. Fråga har uppkommit om ändring i riksdagsordningen i syfte att bereda även miljöpartiet utskottsrepresentation. En särskild arbetsgrupp bestående av företrädare för samtliga sex riksdagspartier har behandlat saken. Härvid har partierna med undantag av moderata samlingspartiet enats om att frågan bör lösas genom ändring i riksdagsordningen på det sättet att antalet ordinarie utskottsplatser ökas från nuvarande 15 till 17. En sådan ordning medför följande mandatfördelning i utskotten: 8 s, 3 m, 2 fp, 2 c, 1 vpk och 1 mp.

Med begagnande av sin initiativrätt lägger utskottet fram ett förslag till ändring av riksdagsordningen i detta hänseende. Lagtekniskt föreslås att ändringen tas in i tilläggsbestämmelse 4.3.1. i riksdagsordningen. För konstitutionsutskottets del innebär förslaget att val av två ytterligare ledamöter skall ske för innevarande valperiod. Förslag till övergångsbestämmelse för sådant val i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. 4 § RO ges i bilagan.

Hemställen

Utskottet hemställer

att riksdagen antar det i bilaga till detta betänkande intagna förslaget till lag om ändring i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 4.3.1.

Stockholm den 5 oktober 1988

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Birgit Friggebo (fp), tredje vice talman Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Rosa-Lill Wählstedt (s), Stig Bertilsson (m) och Lars Sundin (fp).

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood och Stig Bertilsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Med begagnande" och slutar med "i riksdagsordningen" bort ha följande lydelse:

Frågan om antalet utskottsplatser har behandlats vid ett flertal tillfällen både av offentliga utredningar och i riksdagen. Såväl grundlagberedningen som folkstyrelsekommittén fann att det inte var lämpligt att föreslå så många ordinarie platser i utskotten att det skulle garantera utskottsrepresentation för samtliga partier som passerat 4-procentsspärren. Enligt grundlagberedningen skulle man med 15 platser i varje utskott garantera att någorlunda stora partier erhöLL utskottsrepresentation. Samtidigt ansågs detta vara ett lämpligt tal för att utskotten skulle kunna arbeta i smidiga och effektiva former. Denna uppfattning har inte ifrågasatts, vare sig i folkstyrelsekommittén eller när frågan om utskottens sammansättning behandlats i riksdagen. Utskottet menar att den rekommendation om utökning av antalet utskottsplatser som framlagts av en tillfällig arbetsgrupp och om vilken det inte rätt enighet mellan alla riksdagspartier inte bör leda till utskottsinitiativ i frågan.

Skulle riksdagen nu besluta om en ändring av riksdagsordningen för att bereda nu existerande riksdagspartier utskottsrepresentation, kommer motsvarande krav att resas om ytterligare partier i en framtid passerar 4-procentsspärren, men inte erhåller tillräckligt antal mandat för att vara garanterade ordinarie platser i utskotten, eller om nya partibildningar uppstår i riksdagen under en mandatperiod. Det kan bli svårt att motsätta sig dessa krav. Utskotten kommer då att få en storlek som såväl statliga utredningar som riksdagen vid upprepade tillfällen förklarat vara helt olämplig ur arbetssynpunkt.

En utökning av antalet ledamöter från 15 till 17 leder dessutom till att minoritetsskyddet i utskottens arbete försvagas. En tredjedel av ledamöterna kan begära bordläggning eller att yttrande inhämtas från statlig myndighet i ett ärende. Med nuvarande ordning har det i allmänhet räckt att två partier varit ense för att utnyttja minoritetsskyddet. Med 17 ledamöter i utskottet kommer det att krävas 6 ledamöter i stället för som för närvarande 5 för att uppnå den föreskrivna tredjedelen av ledamöterna.

Den nu föreslagna utökningen till 17 ledamöter i stället för 15 bygger inte på några principiella eller genomtänkta överväganden. Det handlar uteslutande om att anpassa utskottsorganisationen till den dagsaktuella politiska situationen. Riksdagsordningen får sålunda rätta sig efter kortsiktiga politiska önskemål från vissa partier i stället för tvärtom – tanken att förändringar av riksdagsordningen skall ske efter noggrann utredning, utan tidspress och i bred enighet tycks nu vara främmande för riksdagens partier med undantag av moderata samlingspartiet.

Den nu föreslagna förändringen är ett beställningsarbete från socialdemokraterna. Partiet har – till skillnad från andra partier – inte varit berett att avstå utskottsplatser. Moderata samlingspartiet har däremot varit berett att avstå platser till miljöpartiet under förutsättning att samtliga partier också velat göra det.

Det hade sålunda varit möjligt att lösa utskottsproblematiken utan en

snabbutökning av antalet utskottsplatser. Att riksdagens övriga partier inte stannat för en sådan lösning är beklagligt.

En utökning av antalet utskottsplatser nu öppnar vägen för framtida snabba förändringar av riksdagsordningen beroende på hur kommande val kommer att utfalla. Detta är inte ägnat att vidmakthålla respekten för riksdagens arbetsformer. Det sätt som den nu föreslagna förändringen drivits fram på är stötande. I en så viktig fråga som utskottsledamöternas antal bör bred politisk enighet eftersträvas. Att lägga fram ett illa förberett förslag till förändring och snabbt genomföra detta är inte ägnat att stärka respekten för riksdagen. Förslaget bör avslås och förändringar av antalet utskottsledamöter handläggas i den ordning som borde vara självklar vad gäller ändring av riksdagsordningen, dvs. genom ordentlig beredning och beslut i riksdagen utan forcering.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen inte antar förslag till ändring i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 4.3.1.

Särskilt yttrande

Birgit Friggebo (fp), tredje vice talman Bertil Fiskesjö (c), Bengt Kindbom (c) och Lars Sundin (fp) anför:

Under de förhandlingar som ägt rum om miljöpartiets representation i riksdagens utskott har folkpartiets och centerpartiets företrädare hävdad

1. att miljöpartiet skall få utskottsrepresentation genom att *alla* övriga partier avstår platser,
2. att antalet ledamöter i utskotten som hittills skall vara 15.

Socialdemokraterna har inte gått med på en sådan lösning. Socialdemokraterna har ansett att de tillsammans med vänsterpartiet kommunisterna skall ha majoritet i samtliga utskott. Under förhandlingarna har också tanken på en kartell vid utskottsvalen mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet kommunisterna och miljöpartiet framförts.

I det läge som uppstått har våra partiets representanter vid förhandlingarna biträtt ett förslag om en utökning av antalet utskottsledamöter till 17 för att därmed möjliggöra utskottsrepresentation för miljöpartiet.

Vi anser att det förslag som framlagts av våra representanter vid förhandlingarna ur en rad olika aspekter hade varit att föredra, men vi vill inte nu motsätta oss att frågan löses på det sätt som majoriteten i förhandlingsgruppen föreslagit.

Vi vill dock understryka att vi inte ser beslutet som prejudicerande för hur frågan om utskottsrepresentation skall avgöras i framtiden. Det är enbart grundat på de omständigheter som förekommit i den situation som nu råder.

Förslag till
Lag om ändring i riksdagsordningen

KU 1988/89:1

Bilaga

Härigenom föreskrivs beträffande riksdagsordningen¹ att tilläggsbestäm-
melsen 4.3.1. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förslagen lydelse

4.3.1

Varje utskott skall bestå av *femton*
ledamöter.

Varje utskott skall bestå av *sjutton*
ledamöter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 10 oktober 1988.
 2. Val av ytterligare två ledamöter skall ske till utskott som tillsatts för valperioden före ikraftträdandet av denna lag. Vid val med slutna sedlar skall jämförelsetalen beräknas med utgångspunkt i de femton platser som redan tilldelats partierna.

¹Riksdagsordningen omtryckt 1985:1068.

