

2019-06-12

Dnr 2452-2018/19

Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete.

I översynen ingår bl.a. att se över

- tidpunkten för budgetpropositionens lämnande
- reglerna om provisorisk budget
- principerna för hur ledamöter i utskotten utses
- åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet
- några frågor som gäller krigsdelegationen.

Kommittén ska biträdas av sakkunniga, experter och sekreterare och får inrätta referens- och arbetsgrupper.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020.

Bakgrund

En genomgripande översyn av riksdagsordningen genomfördes under åren 2012–2014 (2012/13:URF3, framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46). Översynen ledde fram till att riksdagen i juni 2014 beslutade om en ny riksdagsordning som trädde i kraft den 1 september 2014. Det innebar att den nya riksdagsordningen tillämpades från början av valperioden 2014–2018.

Den nya riksdagsordningen var framför allt en redaktionell och språklig omarbetning av den tidigare riksdagsordningen, men den innehöll också vissa ändringar i sak. Riksdagens kammarkansli fick därför i uppdrag att följa upp den nya lagen. Vid uppföljningen identifierades några frågor som ledde till lagändringar. Exempelvis infördes en bestämmelse om att talmannen och de vice talmännen ska väljas med acklamation om det bara finns en kandidat. Lagändringarna trädde i kraft den 1 september 2018 (framst. 2017/18:RS5, bet. 2017/18:KU26).

Den parlamentariska sammansättningen har förändrats, och resultatet i riksdagsvalet 2018 medförde att regeringsbildningen blev komplicerad. För riksdagens del innebar regeringsbildningen att vissa frågor med anknytning till riksdagsarbetet och den nya riksdagsordningen uppmärksammades. En sådan fråga gäller utformningen av vissa bestämmelser om budgetpropositionens lämnande. Även utformningen av bestämmelserna om provisorisk budget uppmärksammades, dvs. vad som ska gälla om riksdagen inte fattar beslut om budgeten i tid. I ett tillkännagivande den 15 maj 2019 har riksdagen uppmanat riksdagsstyrelsen att inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté se över dessa frågor (bet. 2018/19:KU30, rskr. 2018/19:215).

Under den förra valperioden uppmärksammades dessutom ett antal andra frågor som gäller riksdagens arbetsformer. Antalet ledamöter som lämnade sina partigrupper för att bli s.k. politiska vildar ökade under förra valperioden. Mot den bakgrunden har t.ex. frågan väckts om behovet av att överväga förändringar när det gäller hur ledamöter utses i utskotten och partigruppernas möjligheter att förfoga över dessa platser.

Uppdraget

Inledning

En parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av talmannen sammankallas för att göra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete. I uppdraget ingår att överväga de frågor som redovisas nedan under särskilda rubriker och att vid behov lämna författningsförslag. Kommittén får lämna förslag till ändringar i riksdagsordningen och andra författningar som gäller riksdagen. Kommittén får även lämna förslag till ändringar i regeringsformen om det krävs för att uppnå ändamålet med översynen. I uppdraget ingår att vid behov kartlägga hur motsvarande frågor har reglerats i de andra nordiska länderna.

Kommittén får aktualisera och överväga även andra frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande. Kommittén kan exempelvis överväga frågor som uppmärksammas av riksdagsstyrelsens arbetsgrupp för jämställdhet.

Kommittén ska i möjligaste mån samordna de frågor som ingår i kommitténs uppdrag med frågor som kan komma att ingå i andra utredningar som tillsätts av regeringen eller riksdagsstyrelsen under utredningstiden. Uppdraget förutsätter också att kommittén beaktar att regeringen, Regeringskansliet och andra myndigheter på olika sätt berörs av de frågor som omfattas av uppdraget.

I den mån kommitténs förslag har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska det anges i betänkandet.

Budgetpropositionens lämnande

Regeringen ska enligt bestämmelserna i 9 kap. 2 § regeringsformen och 9 kap. 5 § riksdagsordningen lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetproposition). Budgetåret sammanfaller med kalenderåret. Budgetpropositionen ska enligt tilläggsbestämmelse 9.5.1 i riksdagsordningen lämnas senast den 20 september. Under valår ska budgetpropositionen i stället lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande. Om detta till följd av ett regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november.

Erfarenheterna från hösten 2018 visar att det finns flera olika aspekter på tidpunkten för budgetpropositionens lämnande. Riksdagens och utskottens möjlighet att leva upp till beredningskraven i riksdagsordningen kan ifrågasättas när tidsramarna blir alltför snäva. Regeringen och Regeringskansliet behöver tid för förberedelser för att genomföra riksdagens budgetbeslut. Myndigheternas möjligheter att leva upp till sena riksdagsbeslut kan vara begränsade av administrativa och tekniska skäl. Problem kan finnas både när det gäller budgetens inkomstsida (skattelagstiftning) och utgiftssida (anslag till olika verksamheter). Om budgetpropositionen lämnas något tidigare än den 15 november kan mer tid ges för riksdagens beredning och genomförandet av budgeten. Utredningen bör belysa de olika leden från budgetpropositionens lämnande till genomförandet av riksdagens budgetbeslut och föreslå när budgetpropositionen senast bör lämnas. En möjlighet är att budgetpropositionen vid regeringsskifte ska lämnas senast den 1 november, som tidigare övervägts, eller att budgetpropositionens lämnande knyts till ett visst antal veckor efter riksmötets början eller öppnande.

Enligt 6 kap. 3 § regeringsformen ska en nyvald riksdag genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen senast två veckor efter det att den har samlats. Det är talmannen som avgör när inom denna tid omröstningen ska hållas. Om omröstningen hålls i slutet av tidsfristen kan bestämmelsen om att budgetpropositionen ska lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande medföra att regeringen måste fatta beslut om budgeten, trots att den nya riksdagen ännu inte har tagit ställning till om regeringen har riksdagens förtroende. Utredningen bör belysa även denna fråga och vid behov föreslå att man förlänger den tid som en regering som sitter kvar ska ha till sitt förfogande för att lämna budgetpropositionen, exempelvis till tre veckor. På så sätt skulle regeringen få möjlighet att avvakta med att besluta om budgeten till en tidpunkt som infaller efter den obligatoriska statsministeromröstningen.

Riksdagen har i ett tillkännagivande den 15 maj 2019 (bet. 2018/18:KU30, rskr. 2018/19:215) uppmanat riksdagsstyrelsen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över dessa frågor. I tillkännagivandet anges att det är angeläget att reglerna inte ändras på ett sätt som medför att syftet med tidigare reform att tidigarelägga valdagen, nämligen att ge en ny regering bättre förutsättningar att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag, går förlorat.

Enligt tilläggsbestämmelse 9.5.1 i riksdagsordningen utgör riksmötets öppnande utgångspunkten för beräkningen av när budgetpropositionen ska lämnas. Eftersom sammanträdet för riksmötets öppnande är av ceremoniell karaktär brukar utgångspunkten för tidsfrister i riksdagsordningen annars vara riksmötets bör-

jan. Exempelvis anges det i 9 kap. 11 § riksdagsordningen att allmänna motions-tiden pågår från början av ett riksmöte som inleds under augusti, september eller oktober. Utredningen ska mot den här bakgrunden överväga om riksmötets början ska utgöra startpunkten även för beräkningen av den tid som regeringen har till sitt förfogande för att lämna budgetpropositionen. Alternativt bör utredningen överväga ändringar i riksdagsordningen som innebär att tidsfrister av det här slaget alltid utgår från riksmötets öppnande.

Provisorisk budget

Om riksdagen inte har beslutat om en budget före budgetperiodens början beslutar riksdagen enligt 9 kap. 5 § regeringsformen om anslag i den omfattning som behövs för tiden till dess att en budget har beslutats. Riksdagen kan uppdra åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar. Om riksdagen inte beslutar om anslag för ett visst ändamål, ska den senaste budgeten gälla till dess att en budget har beslutats.

Eftersom riksdagen hittills alltid har fattat beslut om budgeten i tid har dessa bestämmelser om provisoriska budgetbeslut ännu inte behövt tillämpas. En sådan situation skulle dock kunna inträffa om det finns stora politiska meningsskiljaktigheter och budgetförhandlingarna drar ut på tiden.

Det har ansetts att bestämmelserna i dess nuvarande utformning skulle kunna medföra tillämpningssvårigheter, bl.a. eftersom det är oklart hur föreskrifterna förhåller sig till hur budgetbeslut annars fattas i enlighet med den s.k. rambeslutsprocessen i 11 kap. 18 § riksdagsordningen. En expertgrupp i Grundlagsutredningen föreslog därför att möjligheten att fatta provisoriska budgetbeslut borde tas bort och ersättas med en ordning enligt vilken den tidigare beslutade budgeten alltid fortsätter att gälla om riksdagen inte fattar något beslut (SOU 2008:115 s. 55).

Den förändrade parlamentariska sammansättningen innebär att det på nytt kan bli aktuellt med komplicerade regeringsbildningar med meningsskiljaktigheter om budgeten likt den hösten 2018. Det är därför av stor vikt att föreskrifterna om vad som händer om riksdagen inte hinner fatta beslut om budgeten är tydliga och underlättar för statens verksamhet att fortsätta till dess att en budget kan beslutas. Utredningen ska därför även analysera om bestämmelserna om provisorisk budget bör ändras och vid behov lämna författningsförslag. Att se över bestämmelserna om provisorisk budget omfattas också av riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen den 15 maj 2019 (2018/19:KU30, rskr. 2018/19:215).

Några frågor som gäller krigsdelegationen

Krigsdelegationen träder enligt 15 kap. 2 § regeringsformen i riksdagens ställe om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det. Under tiden som krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer, enligt bestämmelserna i riksdagsordningen, inom sig en eller flera vice ordförande. Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet. I tillägsbestämmelse 13.11.1 i riksdagsordningen anges att krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

Frågan har väckts om det kan finnas anledning att införa en ordning där de vice talmännen även är vice ordförande i krigsdelegationen. Talmanspresidiet skulle alltså därmed även utgöra krigsdelegationens presidium. Som skäl för en sådan ordning har det bl.a. framförts att den erfarenhet som de vice talmännen får genom att leda kammarens sammanträden skulle vara till nytta när det gäller både att förbereda delegationens verksamhet och det arbete som krigsdelegationen ska bedriva om den aktiveras. Utredningen ska mot den här bakgrunden se över bestämmelserna om krigsdelegationens presidium och vid behov lämna förslag på förändringar i presidiets sammansättning.

Genom en hänvisning i tilläggsbestämmelse 13.11.2 i riksdagsordningen är vissa föreskrifter om utskottens sammanträden tillämpliga även på krigsdelegationens arbete i fredstid. Det saknas dock bestämmelser som gör det möjligt att med stöd av riksdagsordningen förordna om tystnadsplikt för ledamöter inom ramen för den förberedande verksamheten. Det innebär att en ledamot som sprider skyddsvärda uppgifter inte kan dömas för brott mot tystnadsplikten. Utredningen bör därför analysera och lämna förslag på hur en ordning med tystnadsplikt inom ramen för den förberedande verksamheten skulle kunna åstadkommas.

En anknytande fråga gäller de anställda vid riksdagspartiernas partikanslier. Dessa personer har i uppdrag att stödja ledamöterna i deras politiska uppdrag, vilket innebär att de bistår i både utskotts- och kammararbetet. De omfattas dock varken av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt eller av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I samband med krigsdelegationens övningsverksamhet har det kommit fram att det kan finnas ett befogat intresse av att anställda vid partikanslierna i vissa fall ska kunna ta del av hemliga uppgifter. Utredningen ska analysera om intresset av tystnadsplikt i övningsverksamheten kan tillgodoses inom ramen för gällande rätt, t.ex. genom att uppgifter lämnas ut med sekretessförbehåll, eller om frågan bör regleras genom lagstiftning. Utredningen får också, om det kan anses nödvändigt, i ett bredare perspektiv analysera vilka författningsändringar som skulle krävas för att denna grupp generellt ska kunna omfattas av tystnadsplikt.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen den 15 maj 2019 uppmanat regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen (bet. 2018/19:KU30, rskr. 2018/19:216). Det ingår i kommitténs uppdrag att i möjligaste mån samordna de frågor som rör krigsdelegationen med den övergripande översyn av krigsdelegationen som regeringen kan komma att initiera med anledning av riksdagens tillkännagivande.

Principerna för hur ledamöter i utskotten utses

En riksdagsledamot har fått ett förtroendeuppdrag av sina väljare. Det är därför också väljarna som i slutet av valperioden avgör om ledamoten har utfört uppdraget i enlighet med mandatet. Mot den bakgrunden kan riksdagen, enligt bestämmelserna i 4 kap. 11 § regeringsformen, inte avsätta en ledamot mot hans eller hennes vilja. Det är bara ledamoten själv som kan avgöra om han eller hon ska begära att få lämna sitt ledamotsuppdrag i förtid. Den principen anses vara en viktig förutsättning för att riksdagsledamöterna ska kunna utföra sina uppdrag på ett fritt och obundet sätt, utan att behöva ta hänsyn till påtryckningar från andra. Ledamotsuppdraget är personligt och inte knutet till medlemskapet i det parti som

ledamoten har valts in för, även om de ledamöter som har valts in för samma parti normalt samarbetar i en partigrupp. Ledamotsuppdraget kvarstår även om ledamoten väljer att bli s.k. politisk vilde och inte längre deltar i partigruppens arbete.

Liknande principer gäller även för uppdrag som ledamoten har valts till av riksdagen. Av 12 kap. 4 § riksdagsordningen följer att den som har valts till ett uppdrag inte får lämna uppdraget utan att riksdagen har medgett det. Ledamöternas uppdrag i utskott (liksom exempelvis platser i EU-nämnden och Valprövningsnämnden) fördelas genom val av riksdagen och kan därför inte fräntas ledamöterna mot deras vilja, även om de lämnar samarbetet med sin partigrupp för att bli politiska vildar. Under senare år har det blivit vanligare att ledamöter som lämnar samarbetet med sina partigrupper väljer att behålla sina utskottsplatser, vilket har medfört att utskottens sammansättning inte längre alltid har speglat riksdagens partimässiga sammansättning. En konsekvens av en sådan utveckling skulle i förlängningen kunna vara att berörda partiers möjligheter att bedriva sin politik i utskotten försvåras och att utskottens roll som beredningsorgan till kammaren inte fungerar på avsett sätt. Mot den bakgrunden har frågan uppkommit om riksdagens partigrupper borde ges större möjligheter att förfoga över utskottsplatserna. En sådan diskussion väcker dock viktiga frågor om bl.a. ledamöternas självständighet och ställning i förhållande till väljarna. Utredningen ska därför analysera den nuvarande ordningen i ett konstitutionellt perspektiv och överväga om det är önskvärt och lämpligt med en ordning där partigrupperna ges större möjligheter att förfoga över utskottsplatserna. Utredningen ska också överväga hur en sådan ordning i så fall bör utformas.

Åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet

Eftersom ledamotsuppdraget är ett förtroendeuppdrag från väljarna är det också, enligt grundläggande konstitutionella principer, väljarna som i slutet av valperioden avgör om ledamoten har utfört uppdraget på det sätt som förväntats. Ett sådant ansvarsutkrävande äger dock normalt endast rum vart fjärde år i samband med valet till riksdagen. Det kan då framstå som provocerande om en riksdagsledamot dessförinnan under lång tid på eget initiativ tydligt har valt att inte alls delta i riksdagsarbetet, utan att det påverkat ledamotens arvode eller medfört andra ekonomiska konsekvenser. Frågan har därför lyfts fram om det vore möjligt och lämpligt att införa någon form av ekonomisk sanktion för dessa fall. Enligt bestämmelser i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter kan inkomstgaranti och ekonomiskt omställningsstöd jämkas om förmånstagaren döms för brott av viss svårighetsgrad. Det skulle exempelvis kunna övervägas att införa en möjlighet att på liknande sätt kunna jämka ersättningen till ledamöter som har valt att ställa sig utanför riksdagsarbetet.

En ordning med ekonomiska sanktioner mot ledamöter väcker dock principiella frågeställningar om ledamöternas möjligheter att utföra sitt uppdrag på ett fritt och obundet sätt, utan påtryckningar från andra. Det är viktigt att ekonomiska sanktioner inte innebär att väljarnas möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande minskar och att det i stället blir partigrupperna i riksdagen eller någon annan som bedömer och värderar hur en ledamot utför sitt uppdrag från väljarna.

Med dessa utgångspunkter ska utredningen överväga om det ur ett konstitutionellt perspektiv är önskvärt och möjligt att reglera frågan om ekonomiska

sanktioner mot ledamöter som under lång tid väljer att inte delta i riksdagsarbetet och vid behov föreslå förändringar.

Samråd inför planering av kammararbetet

Enligt tilläggsbestämmelse 4.4.1 i riksdagsordningen leder riksdagsstyrelsen Riksdagsförvaltningen och överlägger om planeringen av riksdagsarbetet. Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter.

Före inrättandet av riksdagsstyrelsen år 2000 var riksdagens parlamentariska ledningsorganisation uppdelad på två organ, talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen. Talmanskonferensens uppgift var att överlägga med talmannen om åtgärder som kunde främja planmässigheten i riksdagsarbetet. I talmanskonferensen ingick bl.a. talmannen, de vice talmännen och en företrädare för varje partigrupp i riksdagen. Förvaltningsstyrelsen utgjorde ledningen för myndigheten. Förvaltningsstyrelsen bestod av talmannen som ordförande och åtta andra riksdagsledamöter.

När riksdagsstyrelsen bildades överfördes uppgiften att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet från talmanskonferensen. Den nuvarande ordningen är reglerad i 6 kap. 2 § riksdagsordningen och i tilläggsbestämmelse 6.2.1. Där föreskrivs att talmannen beslutar om planeringen av arbetet i kammaren och om kammarens sammanträdesplan, men att han eller hon före ett sådant beslut ska överlägga med riksdagsstyrelsen. I andra frågor som gäller arbetet i kammaren, t.ex. uppläggningsplanerna av debatterna, ska talmannen enligt 4 kap. 4 § riksdagsordningen samråda med riksdagspartiernas gruppledare.

Planeringen av arbetet i kammaren omfattar under vilka veckor som arbetsplenum ska hållas samt när interpellationsdebatter, frågestunder och övriga debatter ska hållas. Riksdagsstyrelsen sammanträder endast några gånger per termin och det har därför framförts att överläggningarna om kammarplaneringen i stället skulle kunna föras över till gruppleddarkretsen. Gruppleddarmötena hålls med tätare intervall och skulle därför kunna vara ett lämpligare forum för den praktiska planering som den här typen av överläggningar innebär. Utredningen ska därför överväga om det finns skäl att ändra formerna för samrådet inför beslut om kammarplaneringen och vid behov föreslå förändringar.

Val av talman och vice talmän

Riksdagen ska vid det första sammanträdet efter ett val, enligt 4 kap. 2 § regeringsformen, välja en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman. Valen gäller till valperiodens slut. Förfarandet är reglerat i 3 kap. 4 § riksdagsordningen. Om det bara finns en nominerad kandidat sker valet med acklamation. Om det finns flera kandidater sker valet som huvudregel med slutna sedlar. Om en kandidat får mer än hälften av rösterna i första omgången är han eller hon vald. Men om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om ingen av kandidaterna får mer än hälften av rösterna då heller ska ett tredje val genomföras mellan de två kandidater som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den kandidat vald som får flest röster.

Skälet till att förfarandet upprepas i den andra omröstningen är att ledamöterna, i ljuset av utgången i den första omgången, ska beredas tillfälle att uttrycka sin uppfattning och byta kandidat så att någon av kandidaterna därmed

kan få mer än hälften av rösterna i den andra omgången. I praktiken har det dock visat sig att partierna inte byter kandidat vid andra omröstningen, vilket innebär att valet därför normalt ändå avgörs först vid tredje omröstningen. Förfarandet är tidskrävande, och nyttan av att genomföra tre omröstningar har ifrågasatts. Det skulle exempelvis kunna övervägas att i stället införa en ordning med endast två omröstningar, där den som får flest röster vid den andra omröstningen blir vald. Ledamöterna skulle då fortfarande få tillfälle att visa sin uppfattning genom att vid den andra omröstningen välja en andrahandskandidat. Utredningen ska därför se över proceduren för val av talman och vice talmän och vid behov föreslå förändringar.

Yttranderätten i debatter som inte gäller ärenden

När ett ärende ska avgöras i kammaren har varje riksdagsledamot och varje statsråd, enligt 4 kap. 6 § regeringsformen, rätt att yttra sig i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. När det gäller andra debatter än ärendedebatter, dvs. särskilt anordnade debatter (som exempelvis partiledardebatter och aktuella debatter), kan talmannen enligt 6 kap. 23 § riksdagsordningen efter samråd med gruppledarna begränsa tiden för varje anförande.

Det finns däremot ingen uttrycklig möjlighet för talmannen att efter samråd med gruppledarna besluta om begränsade möjligheter att över huvud taget delta i debatten för vissa kategorier av talare (exempelvis talare som inte är partiledare eller gruppledare). Begränsningar av deltagandet i särskilda debatter bygger alltså på överenskommelser mellan partigrupperna och kan inte göras tvingande med stöd av riksdagsordningen.

Utredningen ska mot den här bakgrunden se över om det bör införas bestämmelser som ger talmannen möjlighet att efter samråd med gruppledarna besluta om vilka kategorier av talare som får delta i t.ex. en särskilt anordnad debatt.

Val av flera personer på en gemensam lista

Riksdagen ska, enligt tillägsbestämmelse 7.2.1 i riksdagsordningen, senast på den åttonde dagen efter det första sammanträdet efter ett riksdagsval välja 15 utskott. Vid sådana val inom riksdagen som avser två eller flera personer får valberedningen enligt 12 kap. 7 § riksdagsordningen lägga fram en gemensam lista. Listan ska innehålla namn på så många personer som valet avser och ska godkännas av alla ledamöter som har deltagit i valberedningens sammanträde eller av alla utom en. Talmannen ska lägga fram förslag om den gemensamma listan för kammaren och, vid bifall, förklara personerna på listan valda.

Om det begärs av ett visst antal personer som motsvarar en särskilt angiven kvot, ska valet dock ske med slutna sedlar. Detta val ska äga rum vid ett följande sammanträde. Platserna fördelas då, enligt 12 kap. 8 § riksdagsordningen, proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet. Fördelningen mellan grupperingarna sker genom att en plats i taget tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med det antal platser som grupperingen

har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottnings.

Dessa bestämmelser har hittills inte tillämpats. Inom ramen för valberedningens arbete har det påtalats att förfarandet, om det skulle aktualiseras, skulle bli svårt att tillämpa. Att på detta sätt välja ledamöter till flera, eller till och med alla, utskott kan också förväntas bli mycket tidskrävande. Frågan är om riksdagen i en sådan situation alls hinner välja alla utskotten senast på den åttonde dagen efter det första sammanträdet.

I stället för att använda val med slutna sedlar och fördela platserna på det sätt som beskrivits, skulle man exempelvis kunna använda ett förfarande där hela listor ställdes mot varandra. Mot den här bakgrunden ska utredningen därför överväga och vid behov föreslå förändringar i förfarandet. Om utredningen kommer fram till att det nuvarande systemet inte bör ändras, ska utredningen ändå överväga om i vart fall tiden för att välja utskott bör förlängas till en längre period än de åtta dagar som kammaren enligt nuvarande ordning har till sitt förfogande.

Val till riksdagens råd för Riksrevisionen

Riksdagens råd för Riksrevisionen ersatte den 1 april 2019 Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådet består enligt 13 kap. 8 § riksdagsordningen av en riksdagsledamot från varje partigrupp. Enligt den nya ordningen bereds val till rådet inte längre av valberedningen. I stället bereds valen, enligt tilläggsbestämmelse 13.8.1 i riksdagsordningen, av konstitutionsutskottet och finansutskottet. Utskotten föreslår ordinarie ledamöter och suppleanter för kammaren, som därefter har att genomföra val enligt 12 kap. riksdagsordningen. Av det sammantagna antalet ledamöter och suppleanter i rådet ska hälften nomineras av konstitutionsutskottet bland dess ledamöter och suppleanter och den andra hälften av finansutskottet bland dess ledamöter och suppleanter. De båda utskotten bereder också val av ordförande och en eller flera vice ordförande i rådet, som riksdagen väljer bland rådets ledamöter.

Enligt den tidigare ordningen kunde valberedningen lägga fram en gemensam lista på de ledamöter som skulle väljas. Valet kunde därefter förrättas med acklamation. När riksdagens råd för riksrevisionen under våren 2019 för första gången valdes enligt de nya bestämmelserna fick kammaren i stället välja ledamöter var för sig med acklamation. Ledamöterna i kammaren upplevde förfarandet som komplicerat och onödigt tidskrävande, särskilt eftersom det ändå inte finns utrymme för att göra några nya nomineringar i kammaren. Utredningen bör därför överväga att ändra reglerna så att det ges utrymme för konstitutionsutskottet och finansutskottet att lägga fram en gemensam lista, som kammaren kan anta med acklamation.

Beslutsordningen för tecknande av kollektivavtal och stridsåtgärder

Riksdagsstyrelsen har en rad uppgifter inom kollektivavtalsområdet. Vissa uppgifter omfattar även riksdagens myndigheter. Styrelsens ansvar innebär att arbetsgivarperspektivet blir mindre tydligt inom Riksdagsförvaltningen och övriga riksdagsmyndigheter, samtidigt som beslutsprocessen är omständlig och tidskrävande.

Utredningen ska därför överväga om beslutanderätten när det gäller kollektivavtal (förutom beslut om att teckna huvudavtal) och stridsåtgärder bör flyttas från riksdagsstyrelsen till riksdagsdirektören, och hur en sådan ordning i så fall bör utformas. Om riksdagsdirektören föreslås överta befogenheterna från styrelsen skulle exempelvis ett arbetsgivarkollegium kunna bildas, där representanter för de övriga myndighetscheferna bereds plats. Kollegiets uppgifter skulle kunna vara att lämna råd till riksdagsdirektören och därigenom tillförsäkras inflytande.

Riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet

Den parlamentariska processen bygger på grundprincipen att det är regeringen som genom propositioner lägger fram lagförslag som riksdagen därefter tar ställning till. Ett undantag från den principen är att riksdagsstyrelsen, enligt tillägsbestämmelse 9.17.2 i riksdagsordningen, har en begränsad framställningsrätt hos riksdagen i frågor om bl.a. riksdagsarbetets bedrivande. Riksdagsstyrelsens framställningar gäller regelmässigt frågor om riksdagsarbetet där det finns en samsyn mellan riksdagspartierna.

Innan regeringen lämnar ett lagförslag till riksdagen ska den i de flesta fall först inhämta ett yttrande från Lagrådet. Någon motsvarande föreskrift om att riksdagsstyrelsen ska inhämta ett yttrande från Lagrådet i frågor som faller inom ramen för styrelsens framställningsrätt finns dock inte. Det blir i dessa fall i stället konstitutionsutskottet som under utskottsberedningen får inhämta ett yttrande, i enlighet med de allmänna bestämmelserna i 8 kap. 21 § regeringsformen om ett utskotts skyldighet att höra Lagrådet.

Med utgångspunkt i att det skulle kunna bidra till goda förutsättningar för riksdagsstyrelsen att lämna framställningar av hög kvalitet till riksdagen har frågan väckts om det borde införas en möjlighet även för styrelsen att höra Lagrådet. Utredningen ska mot den bakgrunden, med beaktande av regeringens och riksdagens olika roller i den parlamentariska processen, överväga om det bör införas en möjlighet för riksdagsstyrelsen att höra Lagrådet i de frågor som omfattas av styrelsens framställningsrätt.

Förslaget till ny statsminister på föredragningslistan

I tillägsbestämmelse 6.13.1 i riksdagsordningen anges det att förslag till ny statsminister ska tas upp som första punkt på föredragningslistan. Det framgår dock inte tydligt om detta endast gäller när talmannens förslag läggs fram i kammaren, eller om det även gäller den andra bordläggningen av förslaget liksom om själva omröstningen ska hållas som första punkt på sammanträdet. Utredningen ska därför överväga om bestämmelsen bör förtydligas.

Organisation

Kommittén ska ledas av talmannen och därutöver bestå av tolv riksdagsledamöter som talmannen utser efter nominering från riksdagsgrupperna. Tre ledamöter ska utses från Socialdemokraternas riksdagsgrupp, två ledamöter vardera ska utses från Moderaternas och Sverigedemokraternas respektive riksdagsgrupper samt en ledamot vardera ska utses från Centerpartiets, Vänsterpartiets, Kristdemokraternas, Liberalernas och Miljöpartiets respektive riksdagsgrupper.

Riksdagsdirektören utser sekreterare, sakkunniga, experter och annat biträde åt kommittén samt fastställer kommitténs budget. Kommittén får inrätta referens- och arbetsgrupper.

Tidsram

Kommittén ska påbörja sitt arbete så snart som möjligt. Översynen ska bedrivas så att eventuella grundlagsändringar kan träda i kraft efter riksdagsvalet 2022. Kommittén ska därför redovisa sitt betänkande senast den 30 september 2020.