

# Riksdagsutskottens initiativrätt – oppositionens nya hammare?

Asmir Hajdarevic & Thomas Larue<sup>1</sup>

## Swedish parliamentary committees' right to initiative – the opposition's new hammer?

The Riksdag committees' use of their right to initiate legislation or budget amendments has evolved notably under the parliament's unicameral period. Committee initiatives are used less for rectifying legislative drafting errors and increasingly as a political tool by the opposition in sharp conflict with the Government's wishes. Increase in levels of conflict and the fragmentation of political landscape (from five to eight parliamentary parties) correspond with amplified use of committees' initiative powers. After June 2011 opposition parties started to intensify the deployment of initiatives against the will of the governing parties. Since November 2020, this trend has increased enormously. The general level of unity behind initiatives has continuously decreased since 1971. These developments cast doubt on the political parties' abilities to live up to the lawmaker's presuppositions that committee initiatives should be used carefully and in strive of unity and that they should not lead to undue interference in the Government's activities.

## 1. Inledning

Fokus för denna artikel är riksdagsutskottens användning av initiativrätten sedan enkammarriksdagens införande 1971. Ett utskottsinitiativ innebär att ett utskott självt utformar och lägger fram ett förslag till riksdagen, vid sidan av de motioner och propositioner som riksdagen har att ta ställning till. Initiativrätten utgör en viktig komponent i analysen av ett parlaments de facto ställning i

<sup>1</sup> En av författarna är även anställd vid Riksdagsförvaltningen. Eventuella omdömen och slutsatser i artikeln kan inte tillskrivas myndigheten. Författarna vill – utöver granskarna – tacka främst Cecilia Back och Hans Hegeland och andra tjänstemän vid utskottskanslierna samt Torbjörn Bergman, Niklas Bolin och Magnus Isberg för kloka synpunkter och värdefulla samtal under skrivarbetet.

ett styrelseskick. I det svenska fallet utgör denna rätt – i vart fall potentiellt (Arter 2006: 248 f.) – ett av parlamentets kraftfullaste konstitutionella verktyg. Därtill skiljer det sig från flera andra av de verktyg som används inom riksdagen (t.ex. motion, interpellation eller KU-anmälan som kan väckas av en riksdagsledamot) eftersom ett initiativ kräver ett majoritetsbeslut i utskottet och i kammaren.

Syftet med artikeln är att fördjupa förståelsen av den svenska parlamentarismens utveckling. Tidigare analyser av tillstånd och förlopp hos främst den svenska men även nordiska parlamentarismen har fokuserat på bland annat budgetprocessen (Christiansen 2012), ändringar i budgeten och förhandlingsöverenskommelser mellan partier (Wehner 2007, Mattson 1996, Sannerstedt 1992), regeringsbildning (Backlund 2020, Isberg 2019, Bäck & Bergman 2015, Bäck & Hellström 2015, Bäck 2010 och Bergman 1995) och ombildningar (Hermansson & Vernby 2010), EU-frågornas hantering (Hegeland 2006), parlamentarikers aktivitet (Bergman & Bolin 2011), riksdagsarbetet generellt (Pålsson 2011), granskning av regeringen (Bremdal 2011) samt tillkännagivandeinstitutet (Larue 2015, Bolin & Larue 2016). Endast en kort artikel<sup>2</sup> från 1980-talet har fokuserat på utskottens användning av sin initiativrätt. Sannerstedt och Sjölin (1992: 117) anmärkte kort angående utskottsinitiativen att dessa varit sällsynta vad gäller politiska beslut och företrädesvis använts i lagtekniska eller riksdagsinterna frågor. Enligt Arter (2003: 85) riskerar Sannerstedt och Sjölin flyktiga iakttagelse att missa den viktiga aspekten att utskottsinitiativen ibland mer är ett uttryck för konflikt mellan partier än ett mått på sammanhållningen i ett utskott. Initiativen berörs även kort i ett kapitel (Mattson 2015) om utskotten som arenor för konflikt och kompromiss.

Ett viktigt bidrag med artikeln är att ta fram nya data och åtgärda metodbrister i tidigare statistik kring riksdagsutskottens användning av initiativrätten. På så vis skapas vederhäftighet i såväl beskrivningen som analysen av initiativrätten. Även framtida forskningsprojekt underlättas med ny och mer tillförlitlig statistik. Därtill bidrar studien till litteraturen om ökad konfliktnivå inom parlamentariska system i allmänhet och i det svenska i synnerhet. Loxbo & Sjölin (2017) visar att oppositionspartier i allt högre utsträckning ifrågasätter regeringsförslag. Karlsson & Persson (2018) landar – med grund i en studie om svenska partiers oppositionsintensitet i EU-frågor – i att opposition i olika former har ökat över tid.

Studien knyter även an till forskningen kring så kallad deparlamentarisering (eller parlamentens ”nedgång” och minskade betydelse). Här finns både svenska (Sjölin 1991, Sannerstedt 1989, Isberg 1984) och internationella

2 Richardson (1988) som hade sin grund i en uppsats från 1986 i offentlig rätt från Uppsala universitet. Därtill finns enstaka promemorior från RUT (riksdagens utredningstjänst, se dnr 2011:311 och 2015:1033).

studier (Bergman & Strøm 2011, Martin & Vanberg 2011, Christensen et al. 2002, Stordrange 1988) kring såväl den så kallade nedgångstesens om parlamentens inflytande i förhållande till regeringen. De inbegriper analyser av utskottsbehandlingen av regeringens lagförslag och hur ofta dessa ändras i parlamentet. Studier om såväl parlamentens ökade kontroll och granskning av den exekutiva makten (André et al. 2016, Höhmann & Sieberer 2020) som utskottsbehandlingen (se t.ex. Strøm 1998, Martin & Whitaker 2019) har nyanserat bilden om parlamentens minskade inflytande. Här kan även nämnas att ropen på att riksdagen bör axla en mer aktiv roll som lagstiftare har vuxit i debatten.<sup>3</sup> En ambition med studien är också att bidra till den växande statsvetenskapliga forskningen som utgår från verksamheten i riksdagen (se Ericsson 2020, Karlsson & Persson 2018, Liljeqvist 2018, Willumsen & Öhberg 2017 och Edström 2016).

Artikeln är upplagd enligt följande. I nästa avsnitt redovisas de hypoteser vi genererat utifrån främst empiriska men även teoretiska utgångspunkter. I det tredje avsnittet beskrivs initiativrättens historiska framväxt och vissa aspekter hos detta instrument som har förändrats och beaktats i riksdagen och i utredningar. I det fjärde avsnittet beskrivs metodologiska utmaningar och tillvägagångssätt vid sammanställningen av databasen över utskottsinitiativen samt brister i tidigare statistik. I det femte avsnittet övergår vi till den empiriska analysen med utgångspunkt i de utvecklade hypoteserna. I det sjätte avsnittet beskrivs kort två viktiga aktuella skeenden. I det sjunde avsnittet lämnas sammanfattande slutsatser samt avslutande reflektioner kring bland annat framtida forskningsinsatser.

## 2. Empiriska och teoretiska utgångspunkter samt hypoteser

Värderingen av ett parlaments möjlighet att lagstifta på eget initiativ utgör en viktig del i den komparativa forskningen kring lagstiftande församlingars kapacitet (*performance*). I Polsbys (1975) spektrum återfinns olika klassifikationer, från så kallade arenor till ”transformative” eller ”policy-making legislatures”. Mezey (1979) använde två variabler, graden av policyskapande makt samt graden av stöd för den lagstiftande institutionen, men mycket av den tidiga forskningen på området saknade systematiskt utformade indikatorer och mått på lagstiftande makt. Ett annat viktigt forskningsfält utgörs av komparativa studier av parlaments utskottsväsenden (se t.ex. Mattson & Strøm 1996, Strøm 1998 och Yläoutinen & Hallerberg 2008). Denna litteratur har dock historiskt intresserat sig för andra aspekter än den som är i förgrunden för denna studie, till exempel val av utskottsledamöter i den amerikanska kongressen och delstatsparlament

3 Lindvall et al. (2017) och Bäck & Hellström (2018). Se Petersson (2020) för en motsatt argumentation.

(se Krehbiel 1990, Hall & Grofman 1990 eller Hamm, Hedlund & Post 2011) eller Europaparlamentet (Yordanova 2009, Whitaker 2005). Ett annat väl utforskat område är könsskillnader i fördelningen och val av utskottsplatser (se bl.a. Gaines et al. 2019: 438, Funk, Morales, & Taylor-Robinson 2017, Murray & Sénac 2018 och Pansardi & Vercesi 2017). Även i den växande litteraturen kring ökad konfliktnivå inom parlamentariska system har oppositionens legislativa kapacitet fått en undanskymd roll (se Helms 2008: 7, Wegmann 2020). Här har forskningen snarare skjutit in sig på vad som utgör en opposition och hur den beter sig (se Dahl 1966, Blondel 1997, Norton 2008, Andeweg 2013).<sup>4</sup>

Enstaka studier har fokuserat på institutionella frågor och försökt förklara variationer i utskottsväsendenas strukturer (se t.ex. Mickler 2017). Forskningsfältet har dock inte tidigare specifikt analyserat initiativrätten eller variationer i dess användning. Även om skäl<sup>5</sup> kan anföras för detta menar vi i likhet med Martin & Mickler (2019: 92) att bristen på analys av utskottens ”post-assignment phase”<sup>6</sup> är en om inte vit så i vart fall ljusgrå fläck på forskningskartan om parlamentariska system i allmänhet och utskottens aktiviteter i synnerhet. Endast en begränsad jämförande studie av svenska, isländska och skotska parlamenten finns (Arter 2003) och dess svenska fall grundade sig på ofullkomlig statistik (se nedan). Således saknas en utvecklad teoribildning kring utskottens initiativrätt. Vi har därför vänt oss till empiriska utgångspunkter för att alstra prövningbara hypoteser. Mot bakgrund av våra ambitioner ovan har vi dock valt att i operationaliseringen av hypoteserna anknyta till forskningen om ökad konfliktnivå och fragmentisering. Flera forskare (Lindvall et al. 2017, Bolin 2018) pekar på fragmentiseringen av svensk partistruktur med fler partier (räknat som ENP, *effective number of parties*). Avspeglas detta även i partiernas användning av utskottsinitiativ?

Som nämnts ovan har studien starka empiriska utgångspunkter. Främst att pröva i vilken utsträckning som initiativrättens tillämpning motsvarar förarbetsuttalandena när rätten utvidgades 1971. Grundlagberedningen (GLB) uttalade att om ett initiativ togs i en politiskt betydelsefull fråga, *i strid mot regeringens önskan*, kunde det antas att det parlamentariska läget hade förskjutits så att regeringen ändå riskerade att bringas på fall.<sup>7</sup> GLB förutsatte även att initiativrätten skulle användas varsamt i frågor som tangerar annat utskottsområde och att i tveksamma fall borde de utskott som kunde tänkas ha intresse i saken kontaktas. I sitt förslag anförde regeringen (prop. 1970:40: 129)

4 Christiansen & Damgard (2008), Kaiser (2008) och Garritzmann (2017) är beaktansvärda undantag.

5 Ett skäl skulle kunna vara att initiativrätt för utskott framstår vid en internationell jämförelse som relativt sällsynt, se Mattson och Ström (1996: 285) och Arter (2006: 247).

6 Dvs. fasen för utskottens faktiska beslutsfattande i vilken utskottsledamöternas manöverutrymme är en viktig aspekt, se bl.a. Damgard & Mattson (2004) och Mickler (2018).

7 Ett sådant initiativ skulle troligen vara ett av flera tänkbara symptom på en förtroendekris, se SOU 1969:62: 82.

att det endast i sällsynta undantagsfall torde komma i fråga att utskott använder sin initiativrätt till att ”under en session ånyo ta upp en redan under samma session avgjord fråga”.<sup>8</sup> KU förutsatte att de nya befogenheterna skulle begagnas med samma *varsamhet* som iakttagits av de utskott som haft självständig initiativrätt före 1971 (se bet. KU 1970:27: 7). KU menade att ärenden även framtida borde normalt väckas genom propositioner eller motioner och att *politisk enighet eftersträvas* i de fall där initiativ kommer i fråga. KU har även förutsatt att utskotten ska vara *restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag* utan beredning inom Regeringskansliet (se bet. 2006/07:KU20: 172).

Studien är i stora delar ett beskrivande<sup>9</sup> första steg, även om vissa hypoteser testas. Artikeln lägger dock en grund för framtida studier, inte minst genom en ny databas. Hypoteserna har utformats främst med avseende på de utgångspunkter och syften som lagstiftaren hade med initiativrätten samt de vägledande uttalanden som formulerats av KU. I operationaliseringen av hypoteserna har vi knutit an till forskningslitteraturen om dels *ökad konfliktnivå* inom parlamentariska system i allmänhet och i det svenska i synnerhet, dels *fragmentiseringen* av den svenska partistrukturen.

### **H1a: Antalet riksdagspartier förhåller sig negativt till antalet initiativ.**

Grunden till denna hypotes är utgångspunkten som uttalades i förarbetena angående användningen av initiativrätten, nämligen att politisk enighet ska eftersträvas. Ju fler partier som ska komma överens om ett initiativ, desto svårare *ceteris paribus* kommer det att vara att uppnå enighet och följaktligen även desto färre initiativ kommer att tas. Hypotesen testar således indirekt även hur väl partierna lever upp till medskicket i förarbetena om att eftersträva politisk enighet.

### **H1b: Antalet riksdagspartier förhåller sig positivt till andelen oeniga initiativ.**

På samma sätt som ovan kommer ett stigande antal partier att innebära att när ett initiativ väl tas så ökar sannolikheten för att det är oenigt.

### **H2: Regeringens parlamentariska styrka förhåller sig negativt till antalet oeniga initiativ.**

Ju större parlamentarisk styrka regeringspartierna har i riksdagen, desto mindre sannolikt är det att såväl samarbets- som oppositionspartier kommer att söka och lyckas att ta politiskt reella initiativ i riksdagen. Då något vedertaget mått på en regerings parlamentariska styrka saknas (se Warwick 1994: 30 f.) och i ljuset av tidigare forskning om kontraktsparlamentarism (Aylott & Bergman

8 Sedan enkammartidens införande saknas nämligen förbud över s.k. dubbelbehandling (dvs. förbud att behandla samma fråga mer än en gång under samma session), se SOU 1967:26: 213 och prop. 1973:90: 533.

9 Sådana studier har dock enligt Gerring (2012: 744) försumrats inom statsvetenskaplig forskning.

2004 och Bale & Bergman 2006) och minoritetsregeringar som s.k. förklädda majoritetsregeringar (se Daalder 1971: 288, Sjölin 1993: 84 och Strøm 1990: 19 f.) kommer H2 att testas med tre olika definitioner av detta begrepp (se nedan).

**H3: Antalet voteringar om misstroendeförklaringar förhåller sig positivt till antalet initiativ utan ett eller flera av regeringspartiernas stöd.**

Bakgrunden till hypotesen är Grundlagberedningens uttalanden om att sådana initiativ kunde antas innebära att det parlamentariska läget förskjutits så att regeringen riskerade att bringas på fall och att initiativ i politiskt betydelsefulla frågor som tas i strid mot regeringens önskan troligen var "ett av flera tänkbara symptom på en förtroendekris" (se ovan). Med fog kan man anse att en sambandshypotes med *framgångsrika* voteringar om misstroendeförklaringar vore skarpare, men då sådana ännu inte fanns vid artikelns färdigställande<sup>10</sup> utformades H3 enligt ovan. Bara att väcka en sådan misstroendeomröstning kräver att man tar sig över vissa trösklar, såväl politiska (dvs. att sådana skäl finns) som konstitutionella (minst 35 riksdagsledamöter). Hypotesen testas även i vilken utsträckning som en ökad konfliktnivå gestaltas genom en mer aktiv användning av utskottsinitiativ från oppositionspartier.

**H4a: Andelen tillkännagivanden som utgörs av initiativ bör vara låg.**

**H4b: Antalet initiativärenden som väcks inom utskotten bör vara relativt lågt.**

**H5: Andelen omfattande skarpa laginitiativ (dvs. ej rättelser) som saknar stöd hos regeringspartierna och/eller inte varit föremål för beredningsåtgärder med koppling till Regeringskansliet bör vara låg.**

Tillkännagivanden är ett vedertaget konstitutionellt instrument (Bolin & Larue 2016) som riksdagen länge använt för att kommunicera politiska styrsignaler till regeringen. De tre hypoteserna ovan speglar och testas KU:s uttalanden från 1970 om dels att ärenden även framdeles borde normalt väckas genom propositioner eller motioner (H4a-b), dels att utskotten skulle vara restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet (H5). Alla tre hypoteser ökar insikten om och i vilken omfattning som initiativrättens användning präglas av ökad konfliktnivå.

**H6: Initiativ föranledda av krissituationer borde vara eniga i högre utsträckning än i genomsnitt.**

Den sista hypotesen (H6) utgår ifrån antagandet om att partipolitiska aktörer tenderar att söka enighet och konsensus under kristider eller i enskilda och

<sup>10</sup> Artikelnen färdigställdes i allt väsentligt (dvs. utöver enstaka uppdateringar av databasen med de utskottsinitiativ som beslutats fram till den 13 september 2021) innan riksdagens bifall den 21 juni till yrkandet om misstroendeförklaring mot statsministern.

akuta frågor som är sprungna ur en plötslig och oväntad förändring, till exempel naturkatastrofer eller branschkriser. I litteraturen beskrivs att en så kallad ”rally ‘round the flag” effekt brukar uppstå – i vart fall kortsiktigt – vid större kriser eller krig (se t.ex. Mueller 1970, Lai & Reiter 2005, Chowanietz 2011, Louwerse et al. 2021). Hypotesen testas således om initiativ föranledda av en kris präglats av en lägre konfliktnivå.

Nedan definieras hypotesernas delar mer utförligt. Med antalet partier i H1a och H1b avses måttet på ”det effektiva antalet partier” (Laakso & Taagepera 1979) hämtade ur CPDS-databasen (Armingeon et al. 2020). Med initiativ i H1a, H1b, H2 samt H4a avses endast politiskt reella utskottsinitiativ (dvs. kategori 4 i Richardsons (1988) kategorisering, se avsnitt 4). Med en regerings parlamentariska styrka i H2 används tre olika definitioner: (a) ett kategorimått baserat på om regeringen är någon av de följande fyra (ordnade enligt minskande styrka) – majoritetsenpartiregering, majoritetskoalitionsregering, minoritetsenparti-regering och minoritetskoalitionsregering – samt två olika indexmått (mellan 0 och 1) baserat på (b) regeringspartiernas riksdagsmandat och (c) regerings-samt stöd/samarbetspartiers<sup>11</sup> riksdagsmandat, där värden på 175 mandat och mer ger ett indexvärde på 1. För H4b finns metodologiskt valida uppgifter om antalet gånger som initiativärenden väcks inom utskotten endast i utskottens protokoll. Dessa uppgifter är i dagsläget endast lättillgängliga fr.o.m. riksmötet 2004/05, dvs. åren då protokollen är publicerade på riksdagens webbplats. Därtill har vi manuellt gått igenom protokollen för riksmötena 1997/98–2003/04. I H4a och H5 har ”låg” andel definierats som under 5 procent.

De fyra första hypoteserna (dvs. H1a, H1b, H2 och H3) testas genom enkla korrelationstester (Social Science Statistics 2021a och 2021b). Dessa korrelationsmått baserar sig på valperioder, vilket gör att antalet observationer är begränsat och att måtten därför ska tolkas försiktigt. Vi har även övervägt huruvida serie- eller autokorrelation kan förväntas föreligga men bedömer inte det. Därtill skulle regressions- eller tidsserieanalyser vara svåra att genomföra på så få observationer.

### 3. Initiativrätten i svensk parlamentarism

Redan i 1809 års regeringsform gavs konstitutionsutskottet och bevillningsutskottet (dåvarande skatteutskott) initiativrätt inom vissa delar av deras ämnesområden (SOU 1963:18: 74). I 1866 års riksdagsordning och vid införandet av tvåkammarriksdagen gavs även bankoutskottet (motsvarande finansutskott) självständig initiativrätt<sup>12</sup> inom vissa delar av det egna ämnesområdet (Sterzel

11 Vilka partier som utgör stöd- och samarbetspartier har hämtats från Bäck & Bergman (2015: 214 f.).

12 Reuterskiöld ansåg att även statsutskottet ägde självständig initiativrätt (SOU 1969:62: 80). Vissa delade hans tolkning, dock inte Malmgren, men i riksdagen och statsutskottet saknade den stöd, se Stjernquist (1966: 192 f.).

1966: 80). Övriga utskott saknade initiativrätt men kunde föreslå jämkningar i hänskjutna propositioner och motioner, det vill säga i praktiken en ”begränsad” initiativrätt enligt Tingsten (1934: 154).

Vid enkammarriksdagens införande 1971 utvidgades initiativrätten så att alla utskott gavs självständig initiativrätt inom sitt ämnesområde. Förslaget om utvidgningen togs fram av Författningsutredningen (FU) och Grundlagberedningen (GLB). Då de tre ovannämnda utskotten endast hade använt rätten relativt sparsamt saknades enligt FU skäl att tro att en utvidgning av rätten i alltför hög grad skulle öka riksdagens arbetsbelastning (SOU 1963:18: 75). GLB ansåg att FU:s förslag till utvidgad initiativrätt kunde förenas med ett system med fackutskott med tydliga gränser. GLB ansåg att det var viktigt för effektiviteten i regeringens verksamhet att riksdagens möjligheter att påverka regeringspolitiken begränsades så att riksdagen inte när som helst kunde ingripa i den. En viss begränsning av riksdagens initiativmöjligheter kunde därför vara ett naturligt inslag i befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering. Även GLB konstaterade att initiativrätten som vissa utskott haft tidigare inte lett till några ”olägliga ingrepp” i minoritetsregeringars verksamhet (SOU 1969:62: 82). Utskottsinitiativ skulle också enligt GLB hämmas av att riksdagen saknade utredningsapparaten som krävs för mer omfattande förslag. Initiativen förväntades främst handla om förslag till begäran om utredningar.

Grundlagberedningen diskuterade även utförligt om initiativrätten borde begränsas. Vissa bekymmer vållade de fall då mer än ett utskott ansåg sig äga kompetens, särskilt finansutskottet.<sup>13</sup> GLB framhöll att utskottets initiativrätt innebar att det när som helst under budgetarbetet kunde modifiera sina uttalanden över finansplanen, till exempel vid en hastig konjunktursvängning. Avsikten var inte enligt GLB att finansutskottet genom initiativrätten skulle kunna ”överpröva” ett fackutskotts ställningstagande (SOU 1969:62: 83). För att förebygga tolkningstvister föreslog GLB att ett utskott inte av eget initiativ skulle få ta upp en fråga som var *under behandling i annat utskott eller i kammaren*. KU strök dock – utan att ha någon annan mening i sak – GLB:s *tillägg* med den enligt Holmberg och Stjernquist (1980: 650 f.) ”gordiska motiveringen” att ett utskott inte kunde anse att en fråga hör till dess handläggning om den är under behandling i annat utskott eller i riksdagen. I fråga om vad som får yrkas reservationsvis i utskott när ett initiativ antas anges i förarbetena (prop. 1973:90: 532 f.) att man har anledning att vara mera generös i sin bedömning än annars. På så vis kunde frånvaron av rätten att väcka följdmotioner till utskottsförslag i viss mån kompenseras. Initiativrätten borde nämligen inte

13 Finansutskottets (FiU) självständiga initiativrätt har ibland väckt diskussion, inte minst under jämviktsriksdagen 1974–76 då FiU hade en borgerlig majoritet (skatteutskottet hade då en socialdemokratisk). I januari 1975 sade en partiledare under en tv-utfrågning att de borgerliga genom sin majoritet i FiU kunde där alltid ta initiativ som inte väckts motionsvägen, se Holmberg och Stjernquist (1980: 651).



inbjuda riksdagsmajoriteten till aktioner via utskotten i syfte att hindra oppositionen att presentera alternativförslag.

Gränsen mellan det självständiga (eller obegränsade) och det osjälvständiga (eller begränsade) initiativet är inte helt klar. Författare till äldre grundlagskommentarer har uttryckt sig försiktigt och svävande. Även om innebörden av det självständiga initiativet framstår som klarare (dvs. att utskott inom sitt ämnesområde kan väcka förslag i alla frågor) har Stjernquist (1966: 182) framhållit att ingen av termerna ”självständig” eller ”obegränsad” är särskilt träffande. De har ändå vunnit hävd och kan sägas ha sin förklaring i att det självständiga initiativet tidigare endast tillkom tre utskott, i motsats till det osjälvständiga initiativet som tillkom samtliga utskott. När det gäller innebörden av det osjälvständiga initiativet har olika tolkningar funnits. Både Reuterskiöld (1924: 470) och Malmgren (1921: 128) hade liknande uppfattningar, det vill säga att det begränsade initiativet gav utskotten rätt att framföra ”självständiga förslag inom ramen av den väckta frågan”. Tingsten (1934: 155 f.) frågade sig om denna initiativrätt kunde tolkas på ett väsentligt vidsträcktare sätt, nämligen så att utskotten ges rätt att framställa alla förslag som stod i sammanhang med eller kunde anses föranledda av remitterade frågor. Enligt Tingsten kunde då gällande grundlags vaga uttryckssätt inte hindra en sådan tolkning. Samtidigt noterade han att det i praktiken förhöll sig tvärtom: utskotten var då påtagligt försiktiga med sin begränsade initiativrätt och utgick från en bestämd bundenhet vid det remitterade ärendet. Stjernquist (1966: 181) ansåg för sin del att gränsen mellan de två olika initiativformerna ”torde vara flytande” och var en värderingsfråga. Denna skiljelinje är alltså av betydelse (se Holmberg et al. 2012: 656 och avsnitt 4) då ett självständigt initiativ disponeras endast av utskottsmajoriteten.

Initiativrätten har under enkammartiden varit föremål för förslag till förändring från både ledamöter och utredningar. Även om det endast är i något avseende som rätten faktiskt förändrades, så beskrivs dessa försök nedan. Frågan om ett initiativ bör kräva kvalificerad majoritet övervägdes inom riksdagen under 1990-talets andra hälft. I flera motioner, senast våren 1998 invändes mot att utskottsmajoriteter allt oftare använde initiativrätten ”till att driva igenom politiskt kontroversiella förslag utan normalt beredningsunderlag”. Motionärerna ansåg att utvecklingen gjorde det motiverat att överväga om initiativ inte i stället borde fordra en 5/6-dels majoritet. Motionerna avslogs med hänvisning till bland annat att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter.<sup>14</sup>

14 Se bet. 1997/98:KU26 samt även 1995/96:KU6 och 1996/97:KU26.

I mitten av 1990-talet infördes den s.k. rambeslutsmodellen i riksdagens budgetarbete. I förslaget till modellen<sup>15</sup> beaktade Riksdagsutredningen (förs. 1993/94:TK2: 32) en ny regerings begränsade förutsättningar vad gäller möjligheterna att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag. Utredningen pekade på att regeringens riksdagsledamöter antingen motionsvis eller genom initiativ kunde ändra i budgetförslaget under dess beredning. Även KU har erinrat (se bet. 2006/07:KU20: 183) att det förutsetts att sådana ändringar kan göras. Vid rambeslutsmodellens införande vidgades också finansutskottets (FiU) initiativrätt så att det i ekonomisk-politiskt syfte får väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde.<sup>16</sup> Det ansågs naturligt att ekonomisk-politiska frågor tas upp till behandling i FiU, oavsett om det sker med anledning av budgetpropositionen eller annan proposition med ekonomisk-politiskt syfte. Det förutsågs att FiU om möjligt dessförinnan skulle ta kontakt med berört utskott.

Den parlamentariska kommittén om en tydligare budgetprocess (SOU 2017:78) skulle bland annat undersöka förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen, till exempel utskottsinitiativ. Kommittén – som var oenig i denna del – föreslog en ändring i riksdagsordningen så att ett utskott endast skulle få väcka förslag om ändringar i statens budget för löpande budgetår om särskilda skäl fanns. Med sådana skäl avsågs förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling, eller oförutsedda händelser, till exempel en naturkatastrof. Även om detta skulle inskränka utskottens initiativrätt erinrade kommittén om GLB:s uttalanden om att en viss begränsning av riksdagens initiativmöjligheter var naturligt (se ovan). Kommitténs majoritet såg flera skäl till att inskränkningen var motiverad, så som att den syftade till att upprätthålla rambeslutsprocessen, att ändringar av budgeten måste ske i ordnade former och att det i första hand är regeringen som lämnar budgetändringsförslag under löpande budgetår. Kommittén var dock oenig i denna del och förslaget har ännu inte blivit föremål för något lagärende.

## 4. Metod och material

Tidigare studier med uppgifter om antalet utskottsinitiativ utgår från Richardsons (1988) definition av ett självständigt initiativ som dock exkluderar bland annat fall då utskottet vid behandling av proposition eller motion tillfogat en ny förslagspunkt. Detta leder till att ett stort antal – i reell

15 I en motion (1993/94:K29) som avstyrkte modellen pekades bl.a. på att det vore fel att begränsa utskottens handlingsutrymme till en ram som inte tog hänsyn till oförutsedda händelser, motioner eller utskottsinitiativ. Motionen avslögs (bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424).

16 Se förs. 1993/94:TK1: 34 och TK2: 63.

mening självständiga – initiativ räknats bort. Skäl för en sådan inskränkt definition saknas. Ett annat mindre problem är att tidigare studier bara räknat varje initiativbetänkande som *ett* initiativ, oberoende av hur många olika förslagspunkter som finns i betänkandet. Ett exempel på effekten av detta är konstitutionsutskottets betänkande om EU-frågornas behandling i riksdagen (bet. 1996/97:KU2) där KU tog initiativ till förslag på bland annat tre tillkännagivanden och två lagändringar. Vart och ett av dessa tio förslagspunkter utgjordes av självständiga och separata initiativ där partierna ibland var eniga och ibland inte. I RUT:s promemoria från 2015 räknas dock KU-betänkandet endast som ett utskottsinitiativ. Detta ger en missvisande statistik<sup>17</sup> och hindrar fullödiga longitudinella analyser av initiativrätten.

I syfte att åtgärda bristerna ovan och så långt som möjligt kartlägga alla utskottsinitiativ har följande nya definition på initiativ använts. Varje *enskild* förslagspunkt i utskottsbetänkandenas hemställan om förslag till riksdagsbeslut med ett *självständigt* initiativ till (a) ny lag eller lagändring, (b) budgetbeslut<sup>18</sup> samt (c) tillkännagivande som fått *bifall av kammaren*. Med självständigt avses att förslagspunkten ska ligga utanför den ram som utgörs av från kammaren till utskott remitterade riksdagsärenden, till exempel proposition, motion eller framställning. I likhet med tidigare studier räknar vi inte in vissa återkommande initiativ som uppskovsbeslut av riksdagsärenden, KU:s årliga granskningar och vilande grundlagsändringar eller liknande typer av periodiska beslut, till exempel förslag att bevilja ansvarsfrihet till fullmäktige och direktionen i Riksbanken (se bet. 2015/16:FiU23). Vår definition exkluderar även godkännandebeslut<sup>19</sup>, så som finansutskottets utvärdering av penningpolitiken (bet. 2008/09:FiU24).

Databasen har konstruerats efter en systematisk genomgång av alla fysiska betänkanden, verksamhetsberättelser och register.<sup>20</sup> Genomgången

17 Fler exempel finns, se bet. 1993/94:SkU18 och 1994/95:KU48. Effekten blir stor över tid, t.ex. anges i RUT-promemorian från 2015 att 62 initiativ tagits under riksmötena 2002/03–2013/14 men vår databas visar i själva verket att 142 initiativ hade tagits under perioden. En annan aspekt är att Richardsson och RUT räknar in initiativ som sedan avslagits av kammaren (se t.ex. 1981/82:SkU22), vilket vi inte gör. Avslag av initiativ är dock synnerligen sällsynta, se t.ex. Larue (2016: 293 f.) och bet. 2020/21:UbU4, 2013/14:FiU15 och 2010/11:FiU45.

18 Inklusive ny tilldelning eller ändring av anslagsnivåer, anslagsvillkor eller bemyndigande.

19 Skälet är att i äldre betänkanden (särskilt 1970- och 80-talen) förekom ofta godkännandebeslut trots att förslag från regeringen saknades. Dessa beslut var inte sällan oklara. Redan i Törnell (1992: 29) avrättades implicit – och numera görs detta explicit i Riksdagsförvaltningens betänkandehandbok (2018: 77) – från denna typ av beslut.

20 Genomgången påvisade vissa skillnader mellan betänkanden och verksamhetsberättelser. I några fall saknades uppgift om initiativ i berättelserna, t.ex. bet. 2019/20:UbU25, 2012/13:KrU1, 2010/11:TU28, 2009/10:CU31, 2008/09:AU2, 2005/06:SfU18 och 2000/01:NU6. I andra fall överensstämde inte heller registren och verksamhetsberättelserna. Särskilt äldre register var bristfälliga och saknade noteringar om initiativ eller innehöll noteringar om initiativ som faktiskt var osjälvständiga, se t.ex. 2003/04:FiU9 där en proposition om bl.a. LSS-lagen saknade följdändring av en annan lag som utskottet tillfogade (i betänkandet anges att regeringen [sic] försett utskottet med det kompletterande lagförslaget) eller 1997/98:JoU22.

dubblerades med en sökning på riksdagens webbplats. Inför databasens kodning valde vi att – med de otvetydiga undantag<sup>21</sup> som följer av praxis och förarbetsuttalanden<sup>22</sup> om nya och osjälvständiga förslags väckande – inte ompröva explicita skrivningar enligt *nedan*. En utmaning har varit att avgöra om ett initiativ lämnas inom eller utanför ärendets ram, det vill säga om det är osjälvständigt, och därmed inte ett regelrätt initiativ, eller självständigt (se avsnitt 3). Gränslinjen<sup>23</sup> mellan dessa två är viktig. I de flesta fall (505 av databasens 645 initiativ) var den dock enkel att hitta då utskotten själva *explicit skrivit i betänkanden, verksamhetsberättelser eller registren* att ett förslag är ett initiativ. Antigen genom att hänvisa till bestämmelsen<sup>24</sup> i riksdagsordningen (RO) eller genom explicita formuleringar som till exempel ”med stöd av sin initiativrätt” eller liknande.

Om en förslagspunkt saknat en uttrycklig hänvisning enligt ovan har vi endast tagit med den i databasen om det varit ovedersägligt att den utgör ett självständigt initiativ, dvs. att vi efter en grundlig materiell analys<sup>25</sup> av ärendet bedömt att förslagspunkten klart och tydligt faller utanför ärendets ram och inte grundar sig på någon proposition eller motion (eller annat remitterat förslag). Av de 645 initiativ vi sammanställt rör det sig om 140 fall. Nästan 48 procent av dessa fall har varit rättelser eller kompletteringar i lagförslag (se avsnitt 5 *nedan*). En annan vanlig typ bland dessa 140 fall har varit tillkännagivanden i kölvattnet på ett utskotts utvärdering<sup>26</sup> enligt 4 kap 8 § regeringsformen.

21 Inklusive fall som gällt komplettering av propositioners lagförslag och där kompletteringen har ett sådant samband med regeringsförslag att den står och faller med det. Sådana fall är enligt praxis – se Riksdagsförvaltningen (2018: 186) och Törnell (1996: 32) – s.k. osjälvständiga initiativ och alltså inte något utskottsinitiativ över huvud taget. Exempel på sådana fall finns i bet. 2018/19:KU4, 2014/15:UbU13, 2012/13:AU11, 2007/08:CU3, 2003/04:SkU16, 2001/02:LU3, 1996/97:SfU5, 1989/90:FiU29 och 1982/83:SoU30. Här ingår även lagtekniska och små redaktionella rättelser i propositioners lagförslag (som inte tagits med i databasen). I enstaka äldre fall som skulle kunna vara osjälvständiga följdändringar enligt ovan har utskotten dock explicit hänvisat till RO:s initiativrätsbestämmelse, t.ex. bet. 1999/2000:FiU8 (punkt 3) och 1993/94:AU4 (punkt 37 andra delssatsen) och de har därför tagits in i databasen.

22 Av SOU 1972:15: 263 och prop. 1973:90: 532 framgår att riksdagsledamöterna *inom ramen* för ett väckt riksdagsärende har rätt att ställa nya – men då *osjälvständiga* – förslag på tre sätt: i följdmotion, under utskottsbehandlingen och i yrkanden under kammardebatten.

23 Gränsen är ibland svår att avgöra, se t.ex. bet. 2016/17:KU23 och 2014/15:CU10 där tillkännagivanden föreslogs med anledning av motioner men där frågan om initiativ aktualiserades under beredningen.

24 Dvs. 9 kap. 16 § RO efter den 1 september 2014 eller 3 kap. 7 § RO innan dess.

25 I enstaka svårare fall har vi stämt av med utskottskansliernas tjänstemän. De äger stor sakkexpertis i avvägningarna om ett förslag är *innanför* eller *utanför* ärendets ram och om det ska ses som ett (självständigt) *utskottsinitiativ* eller som inget initiativ alls (osjälvständigt).

26 Exempelvis utvärderingar om riksbankens penningpolitik (bet. 2015/16:FiU41), hyressättningen inom kulturområdet (2009/10:KrU1), fastighetsmäklarlagen (1997/98:LU15), kommunalt partistöd (2008/09:KU11), 1992 års försvarsbeslut (1993/94:FöU9) och narkotikapolitiken (2002/03:JuU13 resp. 2002/03:SoU5).

Alla initiativ i databasen har kodats med avseende på dels om initiativet var enigt, nästan enigt (dvs. att endast ett parti reserverade sig), blocköverskridande<sup>27</sup> eller utan regeringspartiernas stöd, dels med ett särskilt indexvärde<sup>28</sup> för att beakta storleken på partiet/partierna som står bakom initiativet, dels om initiativet tagits med anledning av en kris eller liknande, dels någon av de fyra typer av initiativ som finns enligt Richardsons (1988) indelning. Den sistnämnda innehåller fyra kategorier: [1] frågor rörande riksdagen och dess myndigheter, [2] korrigerig eller komplettering i samband med felaktighet eller förbiseende i tidigare beslut, [3] konsekvensändring eller kompletteringsbeslut i anslutning till ändrad lagstiftning (inkl. förlängning av en lags giltighet) och [4] i eller utanför riksdagen aktualiserade frågor.<sup>29</sup> Databasens reliabilitet har prioriterats på bekostnad av tiden (arbetet inleddes tidigt våren 2018). Även om enskilda gränsdragningsbesvär vid kodningen av en så lång period<sup>30</sup> kan ha inneburit att enstaka initiativ förbisets bedömer vi att databasen är tillförlitlig.

27 Motvireservationer har räknats med men inte särskilda yttranden, se Bolin & Larue (2016: 320). Med blocköverskridande avses initiativ som antas med stöd av minst ett parti från vart och ett av de två s.k. politiska blocken (dvs. de fyra borgerliga partierna å ena sidan och de tre rödgröna partierna å andra sidan). SD och NyD betraktas som utanför blocken.

28 Indexvärdet är 0–100. Värdet 100 ges till *helt* eniga initiativ, dvs. som stöds av alla partier och värdet 0 ges till initiativ som stöds av minsta möjliga marginal, dvs. partier som har 175 ledamöter (t.ex. bet. 1998/99:BoU7 om s.k. ägarlägenheter).

29 Kategoriseringen är inte – som Richardson (1988: 76) själv pekat på – invändningsfri då kategorierna inte är ömsesidigt uteslutande, t.ex. kan initiativet om ändringar i RO:s tilläggsbestämmelser (bet. 2011/12:KU23 punkt 2) klassas som [1] och [3]. Även om andra exempel finns (se 2008/09:SfU12, 2006/07:SkU9 och 2002/03:BoU10) är antalet svårkategoriserade initiativ relativt begränsat. Vi har varit konsekventa i våra bedömningar, t.ex. har förlängningar av laginitiativ (se bet. 1995/96:KU19 och 1999/2000:KU12 resp. 2003/04:BoU1 och 2002/03:BoU1) kodats som samma kategori som det ursprungliga initiativet (1994/95:KU25 resp. 2000/01:BoU12).

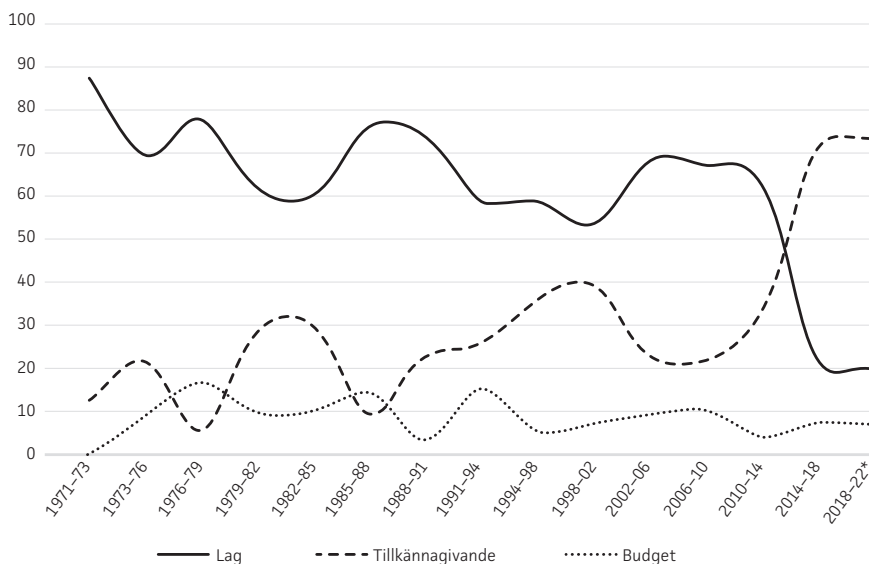
30 I äldre betänkanden saknas ofta noteringar om initiativ trots uppmaningar i en handbok om att ett initiativ bör framgå av betänkandets sammanfattning eller recit (Törnell 1992: 29). Vår strikta kodningsmetod – dvs. att inte ifrågasätta explicita skrivningar i betänkanden om ett initiativ – kan innebära att enstaka *osjälvständiga* initiativ finns i databasen. Andra studier (t.ex. KU:s uppföljning som inleddes i november 2020, se § 3 i KU:s protokoll 2020/21:14) kan på sikt bidra till att ytterligare kvalitetssäkra databasen.

## 5. Empirisk genomgång

### HELHETSBIKEN — ALLA INITIATIV

Till och med den 13 september 2021 hade enkammarriksdagen bifallit 645 initiativ. Utifrån beslutsform fördelar sig dessa så att ca 56 procent gällde nya lagar eller lagändringar, ca 36 procent gällde tillkännagivanden och övriga (ca 8 procent) gällde budgetbeslut. Figuren nedan visar fördelningens variation över tid.

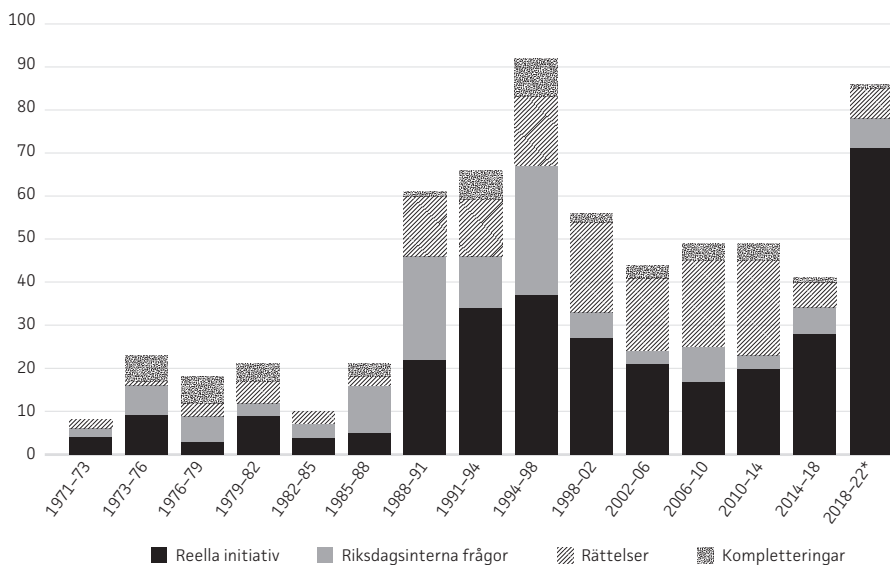
Figur 1. Andel initiativ per beslutsform (per valperiod)



\*Uppgifter för valperioden 2018-22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

Figuren ovan visar procentandelen av alla initiativ som gällde lagändringar som en hel linje [—], tillkännagivanden som en långstreckad linje [- - -] samt budgetbeslut som en kortstreckad linje [···]. Andelen lag- respektive tillkännagivandeinitiativ har gradvis minskat respektive ökat för att efter 2014 mycket kraftigt förändrats i samma riktning. Andelen budgetinitiativ har legat relativt konstant under perioden. Även om andelen över vilken beslutsform som initiativen är intressant, är det initiativens materiella innehåll som är av det främsta analytiska värdet. Av figuren nedan framgår att antalet initiativ var relativt begränsat under 1970- och 80-talen. Först under 1990-talet ökar antalet och då främst pga. en påtaglig ökning av riksdagsinterna frågor (t.ex. ändringar i utskottens ärendefördelning, frågestunder, försök med ändrad budgetprocess, sjukavdrag för riksdagsledamöter och statsråd till flera justeringar inför EU-medlemskapet).

Figur 2. Antal initiativ per kategori (per valperiod)



\*Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

## UTSKOTTSSINTEATIVENS INNEHÅLL OCH HUR DESSA AKTUALISERAS

Initiativ aktualiseras främst genom förslag från en eller flera utskottsledamöter. Vanligast efter partipolitiska diskussioner, vid enstaka tillfällen på så hög nivå som partiledaröverläggning<sup>31</sup>. Vid andra tillfällen har utomstående aktörer uppmärksammat ett utskott på behovet av ett initiativ, inte sällan har det varit Regeringskansliet (RK) ofta då om rättelser<sup>32</sup> av lagar men ibland om sakpolitiska ändringar<sup>33</sup>. I andra fall och oftare längre tillbaka i tiden kunde skrivelser från myndigheter leda till utskottsinitiativ, till exempel låg en skrivelse från Justitiekanslern till KU bakom ett initiativ<sup>34</sup> till ändring i sekretesslagen. Under 1980-talet ledde kopior till skatteutskottet av det dåvarande riksskatteverkets skrivelser till RK till snabba initiativ.<sup>35</sup> Även skrivelser från till exempel JO, CSN och dåvarande Talboks- och punktskriftsbiblioteket har lett till initiativbeslut.

31 T.ex. kom initiativet om det dåvarande Televerkets extra-leverans av ytterligare 100 miljoner kronor årligen (bet. 1983/84:TU16) från partiledaröverläggningar om försvarsutgifternas finansiering.

32 T.ex. när bostadsutskottet uppmärksammades av Näringsdepartementet om problem med stödregler för fukt- och mögelskador i småhus (bet. 1995/96:BoU10).

33 T.ex. när Finansdepartementet aktualiserade en utgiftstaksjustering för budgetåret 2004 med 2 miljarder kronor (bet. 2004/05:FiU11).

34 Se bet. 1992/93:KU40. Ärendet beskrivs relativt utförligt i SOU 2018:31: 66 f.

35 Jfr bet. 1984/85:SkU67 och 1980/81:SkU27. I ett fall plockades ett svar från riksskatteverket (RSV) på en av regeringen till RSV remitterad skrivelse från ett trädgårdsnäringsförbund upp av skatteutskottet som direkt tog ett initiativ till lagändringar, se 1978/79:SkU47.

I sällsynta fall<sup>36</sup> har initiativ väckts av regerings- och deras samarbetspartier. Enstaka äldre initiativ tillkom efter att utskott – ibland i spontana yttranden eller skrivelser – föreslagit att ett annat utskott skulle ta initiativ<sup>37</sup> i en fråga, till exempel uppmärksammade näringsutskottet under 1970- och 80-talen KU på behov av ändringar i riksdagsordningen.<sup>38</sup>

### UTSKOTTSVARIATION I BRUKET AV INITIATIVRÄTTEN

Stora variationer finns i vilka utskott som tar initiativ. Konstitutionsutskottet (KU) avviker förstas med ca 30 procent av alla initiativ under enkammartiden pga. att KU ansvarar för riksdagens egna frågor – inklusive riksdagsordningen – där många initiativ tas. Om man dock endast räknar politiskt reella initiativ (dvs. bortser från de om riksdagsfrågor, rättelser och kompletteringar) så ser siffrorna ut enligt följande, se höger kolumn i tabellen nedan.

Tabell 1. Antal totala och politiskt reella utskottsinitiativ per utskott (samt enighetsgrad)

Utskott	Alla utskottsinitiativ (enighetsgrad)	varav politiskt reella (enighetsgrad)
Konstitutionsutskottet (KU)	188 (93 %)	30 (77 %)
Finansutskottet (FiU)	74 (76 %)	56 (70 %)
Skatteutskottet (SkU)	66 (82 %)	33 (64 %)
Justitieutskottet (JuU)	41 (80 %)	13 (38 %)
Civilutskottet (CU)*	64 (77 %)	28 (57 %)
Utrikesutskottet (UU)	11 (64 %)	11 (64 %)
Försvarsutskottet (FöU)	15 (80 %)	12 (75 %)
Socialförsäkringsutskottet (SfU)	36 (72 %)	22 (64 %)
Socialutskottet (SoU)	42 (69 %)	30 (57 %)
Kulturutskottet (KrU)	6 (83 %)	5 (80 %)
Utbildningsutskottet (UbU)	8 (75 %)	7 (71 %)
Trafikutskottet (TU)	22 (64 %)	16 (50 %)
Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)*	13 (85 %)	7 (71 %)
Näringsutskottet (NU)	25 (80 %)	14 (71 %)
Arbetsmarknadsutskottet (AU)*	34 (71 %)	27 (70 %)
<b>Totalt</b>	<b>645 (81 %)</b>	<b>311 (65 %)</b>

Not: Uppgifterna i tabellen gäller för hela enkammartiden t.o.m. riksmötet 2020/21. Med politiskt reella initiativ avses de initiativ som inte gäller riksdagsinterna frågor, rättelser eller kompletteringar, dvs. kategorierna 1–3 i Richardson (1988). Med enighetsgrad avses andelen av initiativen som är eniga.

\* I CU:s siffror ingår även bostadsutskottets (BoU) och lagutskottets (LU) initiativ (BoU fanns sedan riksmötet 1983/84 och LU fanns redan vid enkammartidens införande 1971). AU:s siffror inkluderar inrikesutskottets (InU) som fanns t.o.m. riksmötet 1975/76. MJU:s siffror inkluderar f.d. JoU (jordbruksutskottet).



De flesta utskottens politiskt reella initiativ har tagits relativt jämt över de gångna 50 åren – med följande undantag: Hälften av SoU:s alla initiativ har tagits sedan juni 2015, många av dessa med anledning av covid-19-krisen. Nästan hälften (6 st.) av FöU:s i och för sig få initiativ togs under åren 2016 och 2017. Cirka två tredjedelar av AU:s alla initiativ togs under 1990-talet. Även SkU tog ca hälften av sina initiativ under samma period.

## RÄTTELSER OCH KONSEKVENSAÄNDRINGAR

Av samtliga initiativ är 152 (ca 24 procent) rättelser och 51 (ca 8 procent) s.k. konsekvens- eller kompletteringsändringar i anslutning till lagförslag (inkl. förlängning av en lags giltighet). Antal och andel rättelser varierar påtagligt under perioden och började växa under 1990-talet och ökade efter millennieskiftet för att nå sin kulm under riksmötet 2010/11. Under de fyra valperioderna mellan 1998 och 2014 utgjorde dessa rättelser ca 40 procent av alla initiativ under perioden. Sedan dess har såväl antalet som andelen rättelser minskat kraftigt. Statistiken över de utskott som föreslagit flest rättelser speglar väl hur lagtunga vissa utskotts beredningsområde är, dvs. civil- (ca 20 procent), konstitutions- (19), skatte- (14) och justitieukskotten (13). I princip alla rättelser är eniga.

## TILLKÄNNAGIVANDEINITIATIV

Av databasens 645 initiativ är 233 (ca 36 procent) tillkännagivanden. Antalet och andelen så kallade tillkännagivandeinitiativ har genomgående vuxit under perioden och nådde sin hittills största nivå under innevarande valperiod. Med alltjämt ett riksmöte kvar av perioden ligger såväl antalet (63 st.) som andelen (ca 73 procent) rekordhögt. Av dessa 233 initiativ utgörs ca 86 procent av politiskt reella initiativ, dvs. kategori 4 enligt Richardsons (1988) kategorisering och ca 13 procent utgörs av riksdagsinterna frågor. De riktas uteslutande till regeringen utom vid riksdagsinterna frågor då dessa riktas till riksdagsmyndigheter, främst Riksdagsförvaltningen. Statistiken över de utskott som föreslog flest tillkännagivandeinitiativ skiljer sig stort om de s.k. riksdagsinterna initiativen tas med eller inte. Om de inkluderas är det KU som tagit allra flest sådana initiativ (ca 19 procent). Undantas riksdagsanknutna

36 T.ex. initiativet våren 2015 om att höja stödinsatserna till den ideella sektorn med 200 miljoner kronor för att minska negativa konsekvenser av att secondhandverksamhet inte längre var momsbefriad (bet. 2014/15:FiU21) som väcktes av S, MP och V:s ledamöter i FiU direkt efter vårändringsbudgetens överlämnande till riksdagen.

37 Exempel i närtid är bet. 2013/14:FiU21 om Karlskronavarvet och 2001/02:NU1 om Patent- och registreringsverket samt i äldre tider 1985/86:KU11 om pliktexemplar av tryckt skrift och 1972:TU13 om ändring i kommunalskattelagen.

38 Se t.ex. bet. 1985/86:KU26 och 1980/81:KU21 om insyn i statliga företag samt 1976/77:KU28 om motionsrätt på regeringens redovisning av allmänna pensionsfondens fjärde fondstyrelses verksamhet. Andra exempel på yttranden med förslag till initiativ är 1978/79:SkU3y, 1989/90:BoU4y och 1998/99:SoU9y.

tillkännagivandeinitiativ framgår en annan bild där främst finans- (14 procent), social- (14), civil- (10) samt arbetsmarknadsutskotten (10) tagit sådana initiativ under enkammartiden. Enighetsgraden för denna typ av initiativ varierar mycket över tid, men är i genomsnitt lägre (ca 69 procent för hela perioden) än för de andra kategorierna.

### **BUDGETINITIATIV**

Dessa initiativ utgör – med 52 till antalet, dvs. ca 8 procent – den minsta gruppen i databasen. En övervägande andel av dessa (ca 76 procent) är politiskt reella initiativ och resten rör främst (ca 20 procent) riksdagsinterna frågor. Inte oväntat har finansutskottet – som i ekonomisk-politiskt syfte får väcka förslag även i ämnen på ett annat utskotts område – väckt flest budgetinitiativ (38 procent). Därefter kommer konstitutions-, civil- och trafikutskotten som var och ett står för ca 8 procent. En tredjedel av budgetinitiativen togs under 1990-talet. Enighetsgraden var lägre<sup>39</sup> under 1990- och 2000-talen (ca 60 procent) än genomsnittet för hela perioden (ca 73 procent). Nämnas kan även att budgetinitiativen i relativ hög utsträckning (ca 19 procent) är s.k. krisinitiativ, se nedan.

### **LAGINITIATIV**

Databasen innehåller 360 laginitiativ, dvs ca 56 procent av samtliga initiativ. Antalet och andelen initiativ har dock minskat under perioden och särskilt under förra och nuvarande valperiod, då andelen sjunkit under 30 procent (från att ha legat på ca 65 procent under åren 2002–2014). Laginitiativ är huvudsakligen rättelser (ca 42 procent) och riksdagsinterna frågor (ca 28 procent). Politiskt reella laginitiativ enligt Richardsons (1988) kategorisering utgör endast 71 st. och har främst tagits av skatteutskottet (23 st. av 71), KU (13 st.) och finansutskottet (10 st.). Enighetsgraden för laginitiativen varierar mycket lite och är något högre (ca 90 procent sedan 1971) än genomsnittet för alla initiativ.

39 Bl.a. togs tre oeniga budgetinitiativ i ett och samma betänkande (bet. 1993/94:SkU34) varvid oppositionen också kritiserade utskottsmajoritetens tillämpning av initiativrätten (se s. 37–39).

Tabell 2. Antal utskottsinitiativ per utskott och beslutsform (samt enighetsgrad)

Utskott	Tillkännagivande	Lag	Budget
Konstitutionsutskottet (KU)	43 (91 %)	141 (94 %)	4 (100 %)
Finansutskottet (FiU)	31 (77 %)	23 (70 %)	20 (80 %)
Skatteutskottet (SkU)	7 (71 %)	56 (88 %)	3 (0 %)
Justitieutskottet (JuU)	11 (45 %)	30 (93 %)	0 (-)
Civilutskottet (CU)*	21 (52 %)	39 (95 %)	4 (100 %)
Utrikesutskottet (UU)	7 (58 %)	1 (0 %)	3 (100 %)
Försvarsutskottet (FöU)	10 (70 %)	2 (100 %)	3 (100 %)
Socialförsäkringsutskottet (SfU)	16 (56 %)	20 (91 %)	0 (-)
Socialutskottet (SoU)	28 (54 %)	12 (100 %)	2 (100 %)
Kulturutskottet (KrU)	4 (75 %)	1 (100 %)	1 (100 %)
Utbildningsutskottet (UbU)	5 (80 %)	2 (50 %)	1 (100 %)
Trafikutskottet (TU)	11 (11 %)	7 (86 %)	4 (50 %)
Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)*	7 (71 %)	4 (100 %)	2 (100 %)
Näringsutskottet (NU)	12 (75 %)	11 (71 %)	2 (50 %)
Arbetsmarknadsutskottet (AU)*	20 (70 %)	11 (72 %)	3 (67 %)
<b>Totalt</b>	<b>233 (69 %)</b>	<b>360 (90 %)</b>	<b>52 (73 %)</b>

Not: Uppgifterna i tabellen gäller för hela enkamartiden t.o.m. riksmötet 2020/21.

\* Se tabell 1 för förklaringar.

De allra flesta fall när riksdagen lagstiftar utan förslag från regeringen rör okontroversiella frågor, så som rättelser av felaktigheter eller förbiseenden. I enstaka fall har riksdagen på egen hand lagstiftat i omstridda frågor, till exempel lagen om registrerat partnerskap (bet. 1993/94:LU28), könsneutrala äktenskap (bet. 2008/09:CU19) eller sjukförsäkringen i frågan om prövning mot hela arbetsmarknaden (bet. 2009/10:SfU13). Endast det sista är ett utskottsinitiativ (de två första grundade sig på motioner och i äktenskapsärendet fanns ett beredningsunderlag<sup>40</sup>). Lagrådet underströk länge att sakliga motiv till beredningskravet var lika starkt gällande vid initiativ. Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) ansåg att Lagrådets påpekanden var allmänt accepterade och föreslog att även utskotten skulle omfattas av samma<sup>41</sup> beredningskrav. Riksdagen biföll förslaget.

Utskotten har inhämtat Lagrådets yttrande (se nedan) i 11 av de 71 politiskt reella laginitiativ. Uppgifter i betänkanterna om beredningsåtgärder är dock knappa (och det är troligt att vissa laginitiativ har föregåtts av åtgärder som inte dokumenterats). Såvitt vi kunnat fastställa hänvisades till vanliga åtgärder (remiss

40 Dvs. ett utredningsbetänkande (SOU 2007:17) som hade remissbehandlats.

41 En skillnad finns dock. Ett utskott kan avstå från beredning om synnerliga skäl föreligger. Kommittén uttalade att regeringsformens bestämmelser är en utgångspunkt samtidigt som särskilda behov t.ex. skyndsamhet i riksdagens handläggning bör beaktas i vissa situationer, se 2012/13:URF3: 180.

av lagförslag e.d.) i fyra fall<sup>42</sup>. I ytterligare sex fall<sup>43</sup> förekom mer begränsade åtgärder. I sex fall<sup>44</sup> var Regeringskansliet (RK) involverat i framtagandet av initiativ, till exempel genom att departement till utskott överlämnat utkast till lagförslag. Delhypotes H5 om att andelen skarpa laginitiativ som inte varit föremål för beredningsåtgärder med koppling till RK bör understiga 5 procent verkar således preliminärt sakna stöd – det har dock varit i praktiken omöjligt att på ett stringent sätt avgöra om laginitiativen varit ”omfattande”. I själva verket lutar vi åt att väldigt få av laginitiativen har varit omfattande. I H5:s del om att andelen laginitiativ som tas mot regeringspartiernas vilja ska vara låg får hypotesen stöd, då endast fyra sådana laginitiativ (se nedan och fotnot 54) har tagits sedan 1971.

I april 2013 tog finansutskottet (bet. 2012/13:FiU27) ett initiativ till ändringar i bland annat sparbankslagen (1987:619) för att avskaffa kravet på kungörelseförfarande i vissa likvidationsärenden. Lagrådet gavs tillfälle att yttra sig och hade kritiska synpunkter på ärendets beredning som sammantaget innebar att det inte kunde tillstyrka förslagen. Rådet noterade att beredningen i realiteten hade skett i Finansdepartementet och såg detta som särskilt allvarligt då insyn i myndigheters och andra intressenters synpunkter saknades. Oaktat detta gick ett enigt utskott vidare med förslaget och bemötte rådets invändningar genom att bland annat redovisa en sammanfattning av myndigheternas synpunkter (som departementet överlämnat). I januari 2005 inhämtade socialutskottet lagrådets yttrande över förslag om ändring i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m. (s.k. PKU-biobanken) mot bakgrund av flodvågskatastrofen i Asien och de akuta behov som uppstått att använda vävnadsprov ur biobanken för att underlätta identifiering av avlidna. Lagrådet gjorde några uttalanden om beredningskrav vid initiativärenden och vissa oklarheter som ingav betänkligheter men avrådde eller avstyrkte inte formellt förslaget.

En aspekt i sammanhanget är hur ofta Lagrådet avstyrker utskottens remisser till rådet. Enligt Håstad (2009: 211) är rena avstyrkanden ovanliga när det gäller lagrådsgranskningar av förslag framtagna inom departement. Även Bengtsson (2009: 223) menade att en lagstiftning sällan avstyrks i sin helhet. Från vår genomgång av de 11 politiskt reella laginitiativen där Lagrådets yttrande inhämtats framgår att rådet avstyrkte i två fall<sup>45</sup> och lämnade kritik i ytterligare tre fall<sup>46</sup>. Dock låter sig några långtgående slutsatser inte dras då

42 Se bet. 2020/21:SoU5, 2015/16:JuU34, 2012/13:FiU27 och 2004/05:TU17.

43 Se bet. 2020/21:AU2, 2019/20:FiU53, 2013/14:FiU16, 2009/10:SfU13, 2005/06:UbU13 och 2004/05:SoU14.

44 Utöver AU2, FiU53, FiU27 i fotnoterna ovan rör det sig om bet. 2006/07:KU26, 2005/06:KU33 och SkU38.

45 Se bet. 2012/13:FiU27 (se ovan) och 1994/95:KU25 om avbrytande av tillståndsgivningen på lokalradioområdet.

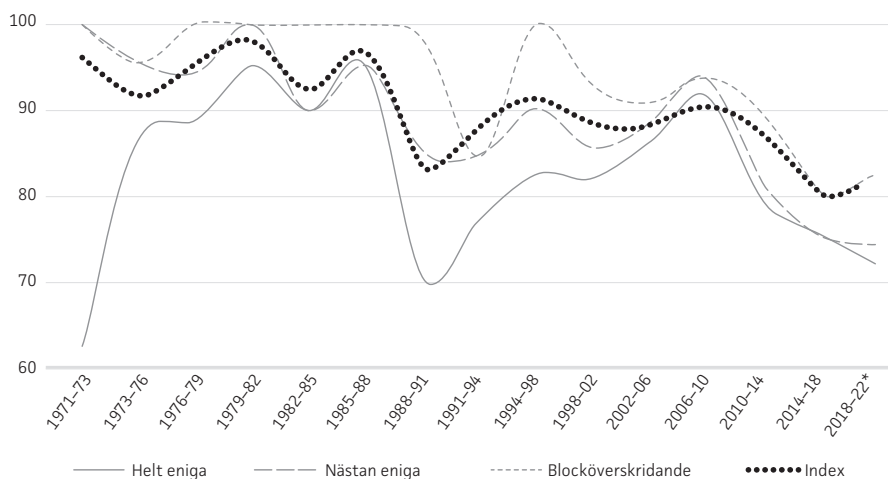
46 Se bet. 1999/2000:KU12 om fortsatt giltighet av tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio, 2004/05:SoU14 (se ovan) och 2020/21:SoU5 om ökad trygghet för placerade barn (känd som lex Lilla hjärtat i mediebevakningen, se Skoog & Ewald 2020).

utskotten begärde Lagrådets yttrande i endast 11 av deras 71 laginitiativ.<sup>47</sup> Såvitt vi kunnat fastställa har rådet avstyrkt endast ett utkast till utskottsinitiativ<sup>48</sup> som sedan inte överlämnades till kammaren.

### HUR ENIGA ÄR UTSKOTTSINITIATIVEN?

För vart och ett av initiativen i databasen finns uppgifter om de partier som reserverat sig mot initiativet samt röstat nej i kammaren. I figur 3 nedan ges en överblick av utvecklingen över tid. Den heldragna linjen [—] visar andelen av helt eniga initiativ, som sett till hela perioden är ca 81 procent. Den långstreckade linjen [— — —] visar andelen initiativ som är eniga eller nästan eniga, dvs. att högst ett parti har reserverat sig eller röstat mot initiativet i kammaren (för hela perioden utgör det ca 86 procent av alla initiativ). Den kortstreckade linjen [- - -] visar andelen initiativ som är blocköverskridande, som i genomsnitt är ca 92 procent över hela perioden. Det sista och viktigaste måttet är den prickade [•••] linjen som visar indexvärdet som utgår från mandatstyrkan för partierna bakom samtliga beslutade utskottsinitiativ (se avsnitt 4). Även om det finns variationer<sup>49</sup> är trenden en avtagande enighetsgrad.

Figur 3. Olika mått på enighetsgraden för beslutade utskottsinitiativ (per valperiod)



\*Uppgifter för valperioden 2018-22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

47 I tre fall hänvisade utskott till att Lagrådets granskning skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer eller sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet. I tre andra fall bedömde utskott att lagförslagen liknade andra som redan hade granskats av rådet. I ett annat fall angavs i betänkandet att laginitiativet gällde en bestämmelse som inte var lagrådspliktig.

48 Se Lagrådet (2020a). Även osjälvständiga laginitiativ (med grund i förslag från motion eller proposition) har såväl avstyrkts (t.ex. 2020/21:JuU31 och 2017/18:SfU7) som lämnats utan erinran (2019/20:CU22) av Lagrådet. Vår undersökning sträcker sig här endast till 2002 (dvs. lagrådsyttrandena på rådets webbplats).

49 Andel och index för 1971-73 respektive 1982-85 bör dock tolkas försiktigt då bara 8 respektive 10 initiativ beslutades (att jämföra med ca 20 initiativ per valperiod under resten av 1970- och 80-talen).

Den tillfälliga nedgången i andelen eniga initiativ under 1988–91 berodde bland annat på att flera initiativ på skatte- och budgetområdet och även på andra områden (t.ex. minerallagen och bokföring av vissa bostadslån) var oeniga. Den långsiktiga trenden under de 30–40 första åren av enkammartiden mot fler oeniga initiativ tycks ha accelererat under de senaste 10 åren. Om vi bortser från de två mest eniga initiativkategorier, dvs. riksdagsinterna frågor respektive rättelser (där 95 resp. 98 procent är eniga) så framträder en bild där antalet laginitiativ, som i genomsnitt tenderar att vara mer eniga, minskar samtidigt som antalet tillkännagivandeinitiativ – som har en lägre enighetsgrad i snitt – stiger först måttligt sedan kraftigt. Dessa två underliggande trender skulle kunna förklara den under perioden avtagande enighetsgraden.

### **VÄSENTLIGT FLER UTSKOTTSINITIATIV I STRID MOT REGERINGSPARTIERNAS ÖNSKAN**

Ett av de mest betydelsefulla initiativ i strid mot regeringspartiernas önskan togs i december 2013 när riksdagen (bet. 2013/14:FiU16) ändrade en del av skattelagstiftningen som antagits i budgetprocessens rambeslut. Initiativet föregicks av en intensiv beredning<sup>50</sup> och debatt om hur processens regler skulle tolkas och riksdagsbeslutet föregicks av en s.k. propositionsvägran från talmannen och ett skiljeavgörande av ett oenigt KU.<sup>51</sup> Initiativet utlöste enligt Mattson (2015: 684) en djupgående konflikt inom riksdagen över vad som utgör tillbörligt beslutsfattande. Flera andra initiativ i strid mot regeringspartiernas önskan har tagits men utvecklingen har eskalerat på ett anmärkningsvärt sätt sedan november 2020. Sedan dess har hittills inte mindre än 17 sådana initiativ tagits, ibland i frågor kopplade till covid-19 pandemin men även i andra vitt skilda frågor till exempel om skydds jakt på varg (2020/21: MJU5), om försvarets radioanstalts förmåga att bistå polisen (2020/21: JuU41), om huvudmannaskapet för personlig assistans (2020/21: SoU10), om en översyn av regleringen om slutna ungdomsvård (2020/21: JuU39), om hanteringen av använt kärnbränsle (2020/21: FöU10) och om framtiden för flygplatserna i Bromma och Arlanda (2020/21: TU14). Ett av dessa 17 initiativ om försörjningskravet för uppehållstillstånd enligt tillfälliga lagen (2020/21: SfU12) var till och med formulerat som ett så kallat negativt tillkännagivande, vilket är anmärkningsvärt sett till vissa om än implicita indicier<sup>52</sup> på samförstånd över blockgränsen om att avstå från sådana. Andra politiskt brännande

50 Bl.a. begärde finansutskottet yttranden från skatteutskottet och Skatteverket och ordnade en offentlig utfrågning, se 2013/14:RFR6 för stenografiska uppteckningar.

51 Regeringspartierna delade talmannens bedömning och reserverade sig (bet. 2013/14:KU32).

52 Främst uttalandet i april 2018 från KU:s dåvarande vice-ordförande Björn von Sydow om att han hoppades nå samma lösning på det frenetiska antalet tillkännagivanden som man fann med negativa tillkännagivanden: "...jag hoppas att det är möjligt att komma fram här med den begränsning som vi nådde när Alliansen på ett bra sätt dämpade ned så kallade negativa tillkännagivanden...", se anf. 22

initiativ var riksdagens tillkännagivanden om att återuppta<sup>53</sup> översynen av Arbetsförmedlingen (2014/15:AU6), tillsätta en utredning om nya regler för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster (2014/15:FiU32), besluta nya utredningsdirektiv kring arbetskraftsinvandring (2019/20:SfU25) och begära om ett regeringsförslag om ökade rehabiliteringsinsatser för återgång i arbete innan sjukpenningens bortre tidsgräns (2012/13:SfU6).

### OPPOSITIONENS NYA SÄTT ATT ANVÄNDA INITIATIVRÄTTEN

Utifrån hypotes H<sub>3</sub> – dvs. att antalet voteringar om misstroendeförklaringar förhåller sig positivt till antalet initiativ som tas utan ett eller flera av regeringspartiernas stöd – och vår kodning kan vi först konstatera att det endast finns 43 sådana initiativ beslutade sedan 1971, varav 35 antagits under de tre senaste valperioderna och då främst under innevarande valperiod (22 st.). De åtta återstående initiativen tagna innan dessa tre perioder var jämnt fördelade under sju valperioder på 1970- och 1990-talen.

Tabell 3. Antal yrkanden om misstroendeförklaring och initiativ som tas utan ett eller flera av regeringspartiernas stöd (samt antal av dessa initiativ som antas över blockgränsen)

Valperioder	Yrkanden om misstroendeförklaring	Initiativ utan regeringspartiernas stöd	varav blocköverskridande
2018–2022*	3	22	7
2014–2018	4	8	0
2010–2014	0	5	0
2006–2010	0	0	0
2002–2006	1	2	1
1998–2002	1	1	0
1994–1998	1	1	1
1991–1994	0	0	0
1988–1991	0	1	1
1985–1988	0	0	0
1982–1985	1	0	0
1979–1982	1	1	1
1976–1979	0	1	1
1973–1976	0	1	0
1971–1973	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>12</b>

\* Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

i kammarens protokoll 2017/18:36. Ett annat indicium är att inga negativa tillkännagivanden hade beslutats sedan juni 2015 (se Larue 2016).

53 Så politiskt het var frågan att riksdagen efter bara fyra månader kom med en ny uppmaning (då majoriteten hade uppfattat att utredningsuppdraget till Statskontoret formulerats för snävt), se bet. 2014/15:AU11: 8 f.

Detta visar på en påtaglig förändring i oppositionens sätt att använda sig av utskottens initiativrätt under de senaste åren. En annan noterbar omständighet är att dessa initiativ så gott som uteslutande är förslag till tillkännagivanden (38 av 43). Endast fyra var laginitiativ samt ett budgetinitiativ.<sup>54</sup> Utifrån databasens material framträder en positiv och statistiskt signifikant<sup>55</sup> korrelation i linje med hypotesen H3. En sista iakttagelse är att ca en tredjedel (7 st.) av de 22 initiativ som hittills antagits under den innevarande valperioden var s.a.s. blocköverskridande.

### RESERVATIONER MOT UTSKOTTSSINICIATIV

Enkammartidens första reservation mot ett initiativ kom våren 1973 och gällde finansieringen – genom en avgift på vissa dryckesförpackningar – av prisstoppet på vissa livsmedel som låg i en trepartiöverenskommelse (mellan S, C och dåvarande FP). Ett hafsigt och ofullständigt lagstiftningsarbete på några dagar skulle enligt skatteutskottets M-ledamöter undergräva allmänhetens förtroende för lagstiftning i allmänhet och skattelagstiftning i synnerhet. Detta trots att utskottsmajoriteten (bet. SkU 1973:3) hade tagit vissa beredningsåtgärder, så som utfrågningar av företrädare för näringslivet och Naturvårdsverket och justering av trepartiuppställningens förslag så att mjölk, barnmatsdrycker och vissa portionsförpackade juicer och läskedrycker undantogs. Den andra reservationen kom vintern 1973 när lagutskottets majoritet (bet. LU 1973:41) ville ändra aktiebolagslagen. Reservanterna klagade på att ändringarna låg i en promemoria från Justitiedepartementet daterad *efter* propositionen som utskottet behandlade. Initiativrätten skulle enligt dem inte användas för att komplettera ofullständiga propositioner. Genom åren har flera reservationer lämnats mot utskottsmajoritetens initiativ. Kritiken har varierat även om exemplen ovan speglar två återkommande teman. Vi har dock inte närmare studerat dessa och i vilken utsträckning som de grundar sig på sakpolitiska eller formella skäl (här finns alltså ett intressant uppslag för en framtida studie). Vid ett tillfälle<sup>56</sup> har ett initiativ även anmälts för granskning till KU.

54 Budgetinitiativet gällde bidrag till en förening (bet. 1978/79:TU18) och tre av laginitiativen var budgetrelaterade: skiktgränsen för statlig inkomstskatt (2013/14:FiU16), begränsade avdragsmöjligheter för förlust vid överlåtelse av verksamhet (1979/80:SkU13) och höjt barnbidrag (1975:FiU25). Det fjärde laginitiativet gällde etableringsfrihet för förskolor och fritidshem (2005/06:UbU13).

55 Även om antalet observationer är begränsat och att sambandsmåten därför inte ska övertolkas landar Spearman's Rho på 0.55327 och Pearson R på 0.7084 (med ett P värde på .003118). Som anges i avsnitt 2 grundar sig H3-hypotesen endast på *antalet* voteringar då artikeln färdigställdes innan riksdagen för första gången under enkammartiden hade bifallit ett yrkande om misstroendeförklaring. En annan hypotes som t.ex. skulle skilja på bifall och avslag på dessa yrkanden skulle sannolikt visa på en ännu starkare korrelation.

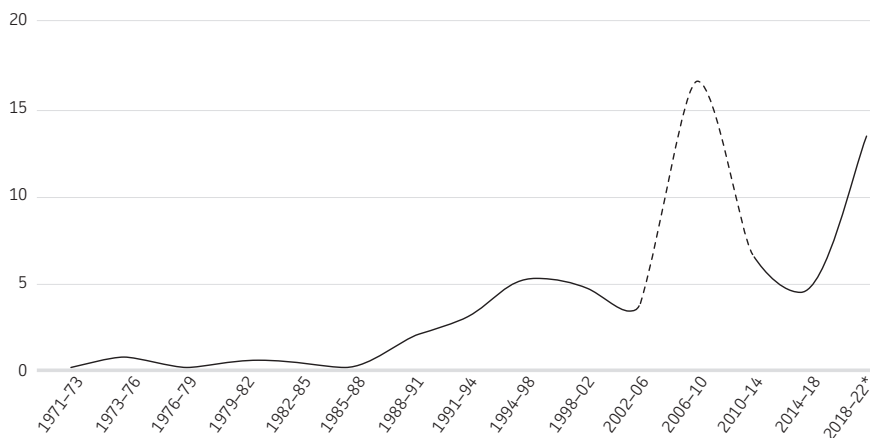
56 Se bet. 2004/05:KU20: 29 f. om ett bemyndigande för verksamheten vid Byggekostnadsforum.



### ANVÄNDS INITIATIVRÄTTEN SÅ VARSAMT SOM DET VAR TÄNKT?

I nästa alla våra hypoteser (utom H6, se nedan) testas om initiativrätten begagnats med lyhördhet till de utgångspunkter som följer av lagstiftarens syften med rätten inklusive KU:s vägledande förarbetsuttalanden. H5 om beredningen av skarpa laginitiativ har redan avhandlats ovan, med blandat resultat. Även H3 har med ett tydligare resultat avhandlats ovan.

Figur 4. Andel tillkännagivanden som utgörs av utskottsinitiativ (per valperiod)



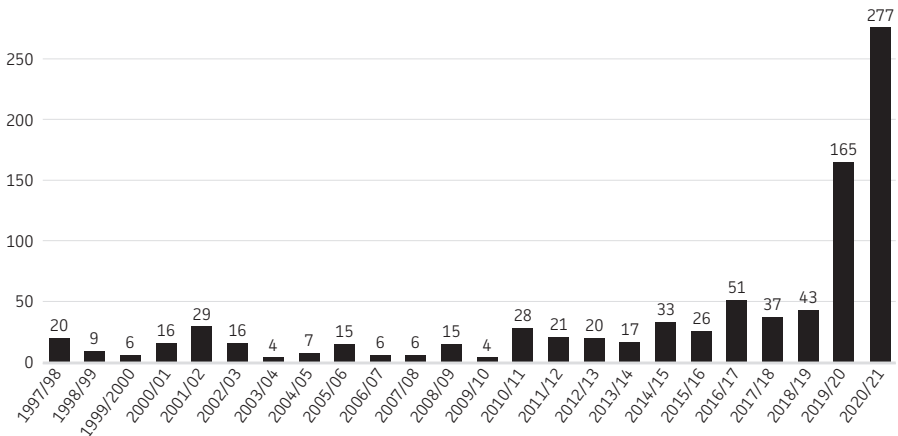
\*Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

I tesen H4a testas om andelen tillkännagivanden som utgörs av politiskt reella initiativ är låg, dvs. inte överstiger 5 procent. I figur 4 ovan återfinns andelen tillkännagivanden som utgörs av politiskt reella initiativ. Andelen tillkännagivanden som utgörs av initiativ överstiger 5 procent med liten marginal under två valperioder 1994–98 och 2010–14. Under den innevarande valperioden har denna andel hittills stigit till en anmärkningsvärd nivå (ca 13,5 procent). Andelen under valperioden 2006–10 är inte riktigt jämförbar med andra valperioder och har således streckmarkerats i figuren ovan. Detta då den avviker påtagligt från andra valperioder vad gäller antalet antagna tillkännagivanden. Sedan 1994 antas mellan ca 200–500 tillkännagivanden per valperiod men under 2006–10 antogs 42 stycken i kraft av den dåvarande regeringens majoritet (se Bolin & Larue 2016: 319).

I hypotes H4b testas om antalet initiativärenden som väcks inom utskottet är så lågt som rimligen kan förväntas i ljuset av förarbetsuttalanden. Som indikator används antalet utskottsprotokoll per riksmöte i vilka ordet utskottsinitiativ nämns, se figur 5 nedan. Statistiken i figuren bör tolkas försiktigt då ett och samma initiativ kan generera flera protokollträffar beroende på hur omfattande beredningen är. Samtidigt används indikatorn främst för att påvisa intensiteten med vilken initiativärenden väcks och bereds i utskotten.

Den kraftiga ökningen i antalet protokollförda försök till initiativ som framgår i figuren nedan bekräftas av underhandssamtal som vi har haft med tjänstemän vid utskottskanslierna. Många initiativ har väckts men fått avslag på senare tid: till exempel högkostnadsskydd för tandvård under covid19-pandemin, tilläggsdirektiv till utredningen om särskild utlänningskontroll, och ny tidplan för Arbetsförmedlingens reformering.<sup>57</sup> Helst ska både initiativ och dess eventuella avslag protokollföras eller redovisas i ett betänkande (se bet. 2011/12:SoU8 för ett bra exempel), men så sker inte alltid.<sup>58</sup> I vissa fall återtas även förslag till utskottsinitiativ, som till exempel när ett förslag om returpappersinsamling som väcktes i miljö- och jordbruksutskottet (MJU) i april 2020 drogs tillbaka i juni.<sup>59</sup> Siffrorna i figur 5 ger en god men ungefärlig bild. Detta då vissa utskott har använt, främst längre tillbaka i tiden, andra uttryck som till exempel initiativärende i sina protokoll. Ett annat skäl att tolka siffrorna varligt är att vissa initiativs beredning kan tas upp vid flera sammanträden. Även med beaktan av dessa förbehåll ger statistiken nedan ett tydligt resultat.

Figur 5. Antal utskottsprotokoll med ordet utskottsinitiativ (per riksmöte fr.o.m. 1997/98)



57 Se bet. 2019/20:SoU26, 2019/20:JuU16 samt 2019/20:AU4. Flera äldre fall finns bl.a. försäljning av statliga företag (2008/09:NU4), könsneutrala äktenskap och vigselfrågor (2008/09:CU19), borttagande av krav på sterilisering vid fastställelse av könstillhörighet (2011/12:SoU23), statistik över hushållens tillgångar och skulder (2013/14:FiU31 och FiU22) och nationell strategi för sjöfarten (2014/15:TU11).

58 Vissa initiativförsök är summariskt återgivna, se t.ex. bet. 1991/92:KU31 eller det första särskilda yttrandet i 1994/95:JuU13.

59 Se § 2 i MJU:s protokoll 2019/20:45. Andra exempel finns i bl.a. utbildningsutskottet (UbU) där initiativförslag om såväl universitets- och högskolerådet samt IB-betyg som naturbruksprogrammet sedermera drogs tillbaka under 2017, se UbU:s protokoll 2016/17:39 och 2017/18:1. Se även skatteutskottets protokoll 2003/04:8 om förmånsbeskattning av statsrådsbilarnas användning och 1997/98:8 om sjömansskattelagen.

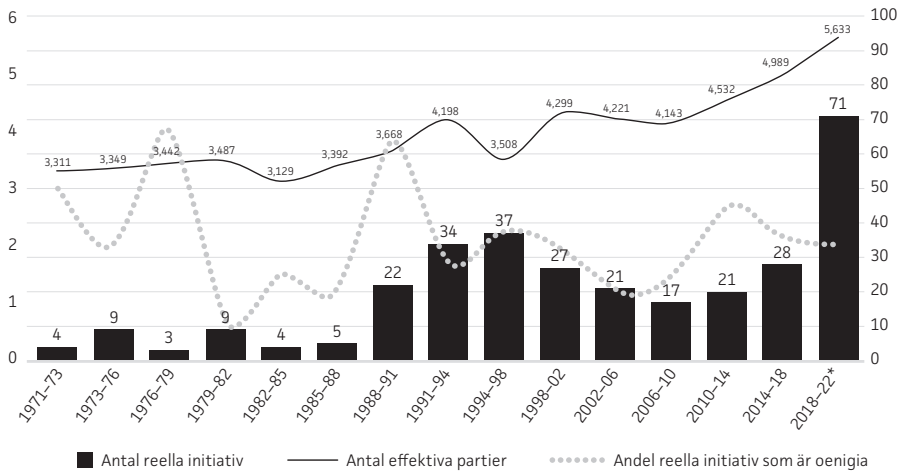
Sett till de två figurerna ovan är det tveksamt om initiativrätten under den senaste tiden använts så varsamt som tänkt – i vart fall på det sättet som vi har operationaliserat lagstiftarens intentioner i hypoteser. En bestående eller förstärkt utveckling för H4a och H4b skulle innebära att utskotten ytterligare frångår KU:s uttalande om att riksdagsärenden normalt borde väckas genom propositioner eller motioner. En ytterligare aspekt av statistiken i särskilt figur 5 – som dock inte ingår i artikeln – är påfrestningen på utskottskansliernas resurser. Varje initiativ utgör per definition en extraordinär och därmed svårplanerad händelse för ett kansli. Beredningen av ett initiativ kan potentiellt bli omfattande. Oaktat att denna aspekt inte studerats skulle den i vår mening förtjäna att belysas i en egen administrativ studie.

I operationaliseringen av vissa hypoteser har vi knutit an till forskningslitteraturen om bland annat fragmentiseringen av den svenska partistrukturen. Vi vänder oss nu till dessa hypoteser om att antalet politiskt reella initiativ förhåller sig negativt till antalet riksdagspartier (H1a), att andelen oeniga sådana initiativ förhåller sig positivt till antalet riksdagspartier (H1b), samt att antalet oeniga politiskt reella initiativ förhåller sig negativt till regeringens parlamentariska styrka (H2). Den sista hypotesen skulle mätas med tre olika mått på en regerings parlamentariska styrka. Inledningsvis ska även sägas att endast H1a kunde testas för hela perioden. För H1b och H2 var antalet oeniga initiativ så begränsad under perioden 1971–1988 att hypoteserna endast testades för åren 1988 och därefter. Vår genomgång visar att något stöd för hypoteserna inte finns i vårt material. Tvärtom framträder en statistiskt säkerställd och stark *positiv* korrelation<sup>60</sup> mellan antalet initiativ och antalet riksdagspartier (H1a). För H1b finns endast en mycket svag och ej heller statistiskt signifikant *negativ*<sup>61</sup> korrelation mellan andelen oeniga initiativ och antalet partier. Inte heller för H2 visade vår data signifikanta samvariationer, oberoende vilket av de tre måtten på en regerings parlamentariska styrka som användes. Givet detta och beaktat att dessa värden finns fritt tillgängliga för alla (jfr stycket om definitionen av hypotesernas delar i avsnitt 2) har vi valt att inte ta upp utrymme för att redovisa H2-variablerna. Däremot redovisas ingående storheter för de två övriga hypoteserna nedan i figur 6. Antalet effektiva partier enligt Laakso & Taagepera (1979) visas som heldragen linje [—] med fyrsiffriga mått (se vänstra skalan). Antalet reella initiativ visas som staplar/siffror och procentandelen av de reella initiativen som är oeniga visas av den prickade [···] linjen (se högra skalan för bägge).

60 Pearson R på 0.8094 (med ett P värde på .000256) samt Spearman's Rho på 0.77639.

61 Pearson R på -0.0658 (med ett P värde på .817978) samt Spearman's Rho på 0.0644.

Figur 6. Visualisering av variablerna för H1a och H1b (per valperiod)



\*Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

Källa: Antalet effektiva partier är hämtad från CPDS-databasen (Armingeon et al. 2020).

## UTSKOTTSMOTIV SOM FÖRANLEDDES AV EN KRIS

Vad som räknas som en kris eller undantagssituation är inte okomplicerat.<sup>62</sup> Utifrån en preliminär översikt (frågan torde även lämpa sig för en egen studie) hittar vi 51 initiativ tagna med hänsyn till någon form av kris. Inga anspråk görs på att genomgången är uttömmande. Några välkända kriser som vi kunnat identifiera i ett eller flera initiativ<sup>63</sup> i vår databas är covid-19-pandemin (med hittills 28 st. initiativ), 2015 års flyktingkris, 2008 års globala finansiella kris, 2004 års flodvågskatastrof och dess efterspel, stormen Gudrun 2005, terroristattackerna i USA den 11 september 2001, bankkonflikten våren 1990, den finanspolitiska åtstramningen 1989 och den s.k. IB-affären 1973.<sup>64</sup> Dessa 51 initiativ fördelas på 13 laginitiativ, 28 initiativ till tillkännagivanden samt 10 budgetinitiativ.

Hirschfeldt (2020) noterar att utskottsinitiativ utgör ett av flera sätt på vilket riksdagens beslutsfattande i tider av kris kan snabbas upp, även i lagärenden.

62 I regeringsformens förarbeten nämns epidemier, naturkatastrofer och avbrott i väsentlig varutillförsel (t.ex. Suezkanalens stängning) som exempel på "utomordentliga förhållanden" (se bilaga 3 till prop. 1973:90: 290) samtidigt ansåg Rättighetsutredningen att någon svår ekonomisk kris i Sverige inte hade rätt efter andra världskriget (SOU 1978:34: 163). En gedigen belysning av definitioner av krissituationer ges i SOU 2008:61.

63 Flera kriser har även hanterats genom snabba propositioner, se t.ex. bet. 2009/10:KU10: 45 f.

64 Därutöver finns andra enstaka "mindre" kriser, som t.ex. internationella sanktioner, hjälpinsatser till länder (från forna Jugoslavien, Baltikum, Central- och Östeuropa till svältdrabbade afrikanska stater) eller olika branschkriser (som ägg- resp. pålsdjursnäringarna under mitten av 1990-talet resp. slutet av 1980-talet).

I de två exempel som han lyfter fram – utbildningsutskottets initiativ i mars 2020 till en ny lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet pga. covid-19-pandemin respektive socialutskottets s.k. PKU-biobanksinitiativ (se ovan) – gick mycket riktigt riksdagen från ord (dvs. utskottets justering av sitt initiativ) till handling (lagens ikraftträdande) på rekordkorta 57 respektive 53 timmar.<sup>65</sup> Dock var dessa två exempel också de mest extrema. I genomsnitt tog laginitiativ ca 29 dagar från justering till ikraftträdande (med stora variationer).

Av dessa 51 ”krisinitiativ” var endast ca 71 procent (36 st.) eniga. Hypotes H6 – att initiativ som tas i krissituationer borde vara eniga i högre utsträckning än i genomsnitt – verkar således sakna stöd då enighetsgraden i genomsnitt för alla initiativ är ca 81 procent. Bilden är dock blandad, till exempel var alla krisinitiativ utom två tillkännagivanden<sup>66</sup> blocköverskridande. En annan aspekt är att det finns stora skillnader över perioden (1971–2021), inte minst de ekonomiska krisinitiativ som togs under 1980-talets slut var oeniga. Även om ca 86 procent av krisinitiativen under covid-19-pandemin varit eniga har enkammartidens alla (hittills fyra) krisinitiativ antagna mot regeringspartiernas vilja beslutats under pandemin.

## 6. Vissa aktuella kompletterande uppgifter

Under artikels slutförande skedde två särskilt betydelsefulla händelser som förtjänar en särskild beskrivning. Den 7 april 2021 tog finansutskottet (FiU) ett budgetinitiativ (bet. 2020/21:FiU46) som innebar en extra ändringsbudget med ökade anslag i första hand till äldreomsorgen. En principiell viktig skillnad mot tidigare budgetinitiativ tagna efter den nya budgetprocessens införande i mitten av 1990-talet var att förslaget innebar en ofinansierad utgiftsökning. FiU ansåg att ökningen av lånebehovet var motiverad i den pågående coronakrisen. Initiativet var formellt enigt men kritiskt formulerade särskilda yttranden fanns i betänkandet. Även kammardebatten var stundtals skarp, bland annat beskrev finansutskottets ordförande majoritetens initiativ som en ”...typ av ekonomisk oansvarighet i budgetfrågor...” som hon trodde hade botats av 90-talskrisen. Finanspolitiska rådet (2021) uppmärksammade särskilt detta ofinansierade initiativ men även två andra som oroande successiva försvagningar av principen om en samlad budgetbehandling. Rådet ansåg att de återkommande utskottsinitiativen var illavarslande tecken på att det finanspolitiska ramverket

65 Socialutskottets (SoU) initiativ justerades kl. 19:05 den 7 januari 2005 (se § 5 i SoU:s protokoll 2004/05:15) och lagändringen trädde i kraft den 10 januari 2005 (kl. 00:00 får man förmoda, se Dibb 2020). Beaktas även tiden för utskottets beredning blir tidrymderna ovan lite längre.

66 Dessa gällde att regeringen skulle dels skyndsamt ta fram lagförslag så att kommuner tillfälligt skulle kunna neka hemtjänst till personer på kortare besök under covid-19-pandemin (bet. 2019/20:SoU24), dels pröva alla möjligheter att avtalade leveranser av covid-19 vaccin utförs, ingå nya avtal samt omfördela vaccin inom EU så att Sverige får ökade och snabbare vaccinleveranser (2020/21:SoU37).

riskerar att urholkas. Händelsen har även fått regeringspartiföreträdare att återaktualisera behovet av att komma överens om nya budgetregler (Olsson 2021).

Inom ramen för beredningen av ett initiativ om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, (LVU) beslutade socialutskottet i början av maj 2021 att en extern utredare skulle ges i uppdrag att utifrån genomförda utredningar och remissvar ta fram egna lagförslag. Regeringspartiernas utskottsledamöter reserverade sig mot beslutet med hänvisning till att regeringen nyligen presenterat en utredning (Ds 2021:7) i ämnet som var föremål för remissbehandling. Det aktuella beredningsbeslutet är såvitt vi har kunnat fastställa utifrån databasens material unik och saknar motsvarighet under enkammartiden. Aldrig tidigare har ett utskott givit en extern utredare ett sådant komplicerat och omfattande uppdrag att ta fram ny lagstiftning som inte gällt riksdagens egna inre angelägenheter. Enligt medieuppgifter (Johansson 2021a och 2021b) har en diskussion i riksdagsstyrelsen inletts – i kölvattnet på socialutskottets beslut och ökningen av utskottsinitiativ – om att riksdagen bör skaffa sig större lagberedningsresurser. I debatten har till exempel Wetterberg (2021) pekat på risken för felgrepp och kollisioner om riksdagen försöker bygga upp en konkurrerande organisation för beredning av lagar.

## 7. Slutsatser och avslutande reflektioner

Initiativrättens användning har skiftat väsentligt under enkammartiden. Från att brukas främst för rättelser i lagar och riksdagsinterna frågor används utskottsinitiativ gradvis mer som ett politiskt verktyg av oppositionen i syfte att föreslå tillkännagivanden till regeringen. Denna första fullödiga genomgång av initiativen är kvantitativ och empirisk till sin natur. Framtida – främst kvalitativa – forskningsinsatser där såväl partigruppernas skäl som andra faktorer bakom variationen i initiativen kvarstår (se nedan). I dagsläget framträder följande slutsatser.

Någon statistisk signifikant samvariation mellan regeringens parlamentariska styrka och antalet initiativ verkar inte finnas. I stället tycks främst fragmentiseringen och i viss utsträckning den ökade konfliktnivån samvariera med hur partierna och då särskilt oppositionspartierna använder sig av initiativrätten. En slående förändring under de tre senaste valperioderna är den accelererande ökningen av antalet utskottsinitiativ – främst tillkännagivanden – mot regeringspartierna vilja. Sedan juni 2011 har 35 sådana initiativ tagits. Under enkammartidens första 40 år antogs endast åtta. Riksdagspartiernas agerande under de sista åren synes således ha hamnat på kant med i vart fall de utgångspunkter om enighet (se dock nedan) och fortsatt varsamhet som lagstiftaren hade när den utvidgade initiativrätten 1971. Även om den absoluta merparten av initiativen alltså är eniga har den allmänna trenden under

enkammartiden varit att enighetsgraden minskat kontinuerligt. Trenden förklaras i sin tur av en underliggande tendens som förstärkts kraftigt under de två senaste valperioderna – att initiativ i allt högre grad utgörs av tillkännagivanden vilka oftare är oeniga jämfört med laginitiativ.

Enligt Lindvall et al. (2017: 87) är oppositionspartiets goda möjligheter till inflytande i riksdagsutskotten ett av flera skäl till att minoritetsregeringar varit både vanliga och välfungerande i Sverige. Grundlagberedningen (GLB) konstaterade att initiativrätten innan 1969 inte hade lett till ”olämpliga ingrepp” i minoritetsregeringarnas verksamhet. Frågan är nu om initiativrättens de facto användning utvecklats på ett sätt att det finns skäl att göra en ny bedömning i frågan. Som GLB konstaterade kunde en viss begränsning av riksdagens initiativmöjligheter vara ett naturligt inslag i befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering. Som skäl för att GLB:s ursprungliga bedömning alltjämt står sig kan man peka på att endast fem statsrättsligt skarpa initiativ (lag eller budget) har hittills tagits mot regeringspartiernas vilja, varav tre av dessa under 1970-talets slut. Som skäl till det motsatta talar att det principiellt viktiga budgetinitiativ 2013 med ändring av inkomstskatteskiktgränsen var kontroversiell och stred enligt vissa sakkunniga mot riksdagsordningens budgetprocess samt att oberoende granskningsorgan oroas av trenden där det sistnämnda men även andra i närtid antagna budgetinitiativ riskerar att urholka det finanspolitiska ramverket.

Vad gäller politiskt reella laginitiativ är den större bilden inte lika prekär men mer oklar. Å ena sidan har utskotten sällan vidtagit några större beredningsåtgärder, så som att höra Lagrådet, i vart fall under enkammartidens första 30–40 år. Å andra sidan verkar utskotten ha följt KU:s uttalande om att vara restriktiva med att själva arbeta fram *omfattande* förslag. Relativt få initiativ har avstyrkts av Lagrådet. Även om några uppmärksammade lagförslag<sup>67</sup> beredda i utskott har avstyrkts av rådet de senaste åren har dessa inte formellt varit utskottsinitiativ. Det är även oklart huruvida utskotten avstått från laginitiativ utan beredning inom Regeringskansliet. Sammantaget ger denna artikels genomgång varken grund eller skäl till att frånga tidigare iakttagelser och slutsatser från sakkunniga (t.ex. Axberger 2016: 144 f. och Mattson 2015: 683) och parlamentariska utredningar (2012/13:URF3: 179) om att riksdagen saknar tillräcklig beredningsapparat för att ta fram lagstiftning och andra beslut av mer kvalificerad art och att arbetsfördelningen mellan regering och riksdag i beredningen av lagar bör ligga fast. Frågan om riksdagen bör skaffa sig större lagberedningsresurser (se avsnitt 6) torde kräva grundliga överväganden i de komplicerade och omfattande konstitutionella aspekter som är starkt sammanknutna med den ovannämnda fördelningen. Vad gäller utskottsinitiativ föranledda av kriser är bilden blandad. Men dessa initiativ

67 Se t.ex. Lagrådet (2020b, 2020c och 2017).

kan i vart fall inte entydigt sägas vara mer eniga. Tvärtom har även krisinitiativ antagits utan regeringspartiernas stöd.

Även om operationaliseringarna av våra hypoteser med faktorer som fokuserar på ökad konfliktnivå och fragmentisering gav vissa svar saknas en djupare förståelse av orsakerna till variationen i initiativrättens användning. Nästa steg bör vara att fokusera på de aktörer som de facto använder rätten: riksdagspartierna. Sådana kvalitativa studier skulle också bättre kunna testa Arters (2003: 85) tanke om att initiativ tas i syfte att politisera och uppmärksamma till synes tekniska frågor och att initiativen under dessa omständigheter snarare bör ses som ett uttryck för konflikt mellan partier än som ett mått för utskottens kohesion. Bilden av initiativen tagna under kristider antyder något åt det hållet. Kan förändringar i initiativrättens användning härledas till riksdagspartiernas agerande och syn på mjuka institutionella värden, såsom förarbetsuttalanden om hur riksdagens processer och konstitutionella verktyg är tänkta att användas? Ett annat fokus skulle kunna vara utskottens inre arbete. Det är till exempel möjligt att den ökande oenigheten döljer en situation där partierna i detta arbete faktiskt *strävat* – men misslyckats – att nå enighet helt i enlighet med KU:s förarbetsuttalanden.

Kanske borde kommande studier återknyta till institutionalismens teoretiska utgångspunkter (Hall & Taylor 1996). I vilken utsträckning påverkar interaktionen mellan aktörer och institutioner politiska resultat (jfr North 1990, Ostrom 1990) och hur stabila och motståndskraftiga är institutioner (jfr Pierson 2000, Streck & Thelen 2000) mot förändringar? I formell mening har utskottens initiativrätt motstått tidigare inskränkingsförsök (se avsnitt 3). Samtidigt visar vår data att oppositionen i riksdagen har börjat använda utskottsinitiativen på ett helt nytt sätt. Nästan som en hammare i en parlamentarisk situation där alla stridsfrågor – oberoende om dessa är stora eller små, politiska eller tekniska – ses som nya spikar. Andra studier av konstitutionella verktyg som var tänkta att användas med stor urskillning, till exempel filibustern i den amerikanska senaten (se Sinclair 2002 och 2014, Arenberg et al. 2012, Shepsle 2017), har visat att instrument kan användas på sätt som hamnar på kant med deras ursprungliga syften. Ett annat intressant framtida forskningsspår skulle därför kunna vara komparativa studier där nya data om skillnader och likheter i sättet på vilket utskottsinitiativ används tas fram.<sup>68</sup>

Ytterligare studier skulle kunna söka att testa om polariseringen i det politiska systemet eller nya mått på regeringars parlamentariska styrka kan förklara variationen i sättet som institutioner och parlamentariska verktyg används. Vi har sett hur skarpa tillkännagivanden – ”motgångstillkännagivanden” (Bolin

68 Som tidigare nämnts ingick de svenska, isländska och skotska parlamenten i Arters (2003) studie. Framtida studier skulle kunna utöka antalet länder med t.ex. Österrike och Sydafrika (se Arter 2006) samt Estland och Lettland (se Pettai & Madise 2006).



& Larue 2016) – har bedömts ge en god bild av denna styrka (se Oscarsson et al. 2021). Variationen av utskottsinitiativ som riksdagen antagit i strid mot regeringspartiernas önskan verkar bära stora likheter med mönstret för främst andelen men även antalet av denna särskilda typ av tillkännagivanden. Möjligen reflekterar dessa två variabler samma övergripande trend? En sista reflektion i sammanhanget är att våra data stämmer väl in i det som Backlund (2020: 227) pekar på med avseende på oppositionspartiernas nya sätt att använda konstitutionellt oföränderliga verktyg för att nå politiskt inflytande på en regering – utan att kasta omkull den sistnämnde. Frågan om huruvida befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering bör justeras i någon del, exempelvis genom att initiativrätten inskränks eller förändras på annat sätt är något som de politiska partierna själva äger. Utifrån denna studie kan vi i vart fall säga att utvecklingen hittills inte gör frågan om hur initiativrätten ska vara beskaffad mindre angelägen att på nytt undersöka och eventuellt ompröva.<sup>69</sup>

## Referenser

- Andeweg, Rudy B., 2013. "Parties in Parliament: The Blurring of Opposition", in W. Müller & H. Narud (red.), *Party Governance and Party Democracy*. New York: Springer.
- André, Audrey, Depauw, Sam & Martin, Shane, 2016. "Trust Is Good, Control Is Better": Multiparty Government and Legislative Organization", *Political Research Quarterly* 69(1), s. 108–120.
- Arenberg, Richard A., Dove, Robert B., Udall, Mark & Kaufman, Ted, 2012. *Defending the Filibuster: The Soul of the Senate*. 2nd edition. Bloomington: Indiana University Press.
- Armingeon, Klaus, Wenger, Virginia, Wiedemeier, Fiona, Isler, Christian, Knöpfel, Laura, Weisstanner, David & Engler, Sarah. 2020. *Comparative Political Data Set 1960-2018*. Bern: Institute of Political Science, University of Berne.
- Arter, David, 2006. "Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures", *The Journal of Legislative Studies* 12(3-4), s. 245–257.
- Arter, David, 2003. "Committee cohesion and the 'corporate dimension' of parliamentary committees: A comparative analysis", *The Journal of Legislative Studies* 9(4), s. 73–87.
- Axberger, Hans-Gunnar, 2016. *2015 års riksrevisorerers förändringsarbete m.m. – Redovisning av ett externt utredningsuppdrag*. Diarieförd promemoria (dnr 280–2016/17) vid Riksdagsförvaltningen.

69 Kort tid efter att denna artikel i allt väsentligt hade färdigställts biföll riksdagen den 21 juni 2021 – för första gången under enkammartiden – ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern. Med viss risk för att klandras för en efterhandsanalys framstår det såväl höga som accelererande antalet initiativ som beslutats mot regeringspartiernas vilja som en profetisk indikator på ett prekärt parlamentariskt läge för en regering. En annan aspekt som ytterligare stärker bilden av regeringens svåra läge är att flera av dessa initiativ har sedan november 2020 antagits av en blocköverskridande opposition, något som tidigare ytterst sällan har förekommit under enkammartiden.

- Aylott, Nicholas & Bergman, Torbjörn, 2004. "Almost in Government, But Not Quite: The Swedish Greens, Bargaining Constraints and the Rise of Contract Parliamentarism", Paper presented at the ECPR joint sessions of workshops, Uppsala, April.
- Backlund, Anders, 2020. *Isolating the Radical Right – Coalition Formation and Policy Adaptation in Sweden*. Stockholm: Södertörn University.
- Bale, Tim & Bergman, Torbjörn, 2006. "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition* 41(3), s. 422–449.
- Bengtsson, Bertil, 2009. "Departementen och Lagrådet", *Svensk Juristtidning* 94(2), s. 216–255.
- Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare (red.), 2011. *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Torbjörn & Bolin, Niklas, 2011. "Swedish democracy. Crumbling political parties, a feeble Riksdag, and technocratic power holders?", i Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare (red.), *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional rules and party goals in coalition formation*. Umeå: Umeå universitet.
- Blondel, Jean, 1997. "Political Opposition in the Contemporary World", *Government and Opposition* 32(4), s. 462–486.
- Bolin, Niklas, 2018. "Det nya svenska partisystemet", i Nord, Lars, Grusell, Marie, Bolin, Niklas & Falasca, Kajsa (red.), *Snabbtänkt – Reflektioner från valet 2018 av ledande forskare*. Mittuniversitetet: Sundsvall
- Bolin, Niklas & Larue, Thomas, 2016. "Reparlamentariseringen av Sverige? Bruket av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(3), s. 307–337.
- Bremdal, Patrik, 2011. *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Uppsala: Akademisk doktorsavhandling.
- Bäck, Hanna, 2010. "Den svenska regeringsbildningen i ett jämförande perspektiv", i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige: ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, Hanna & Bergman, Torbjörn, 2015. "The Parties in Government Formation", i Pierre, Jon (red.), *Oxford University Press Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, Hanna & Hellström, Johan, 2018. "Sverige behöver underlätta för minoritetsstyren", *Svenska Dagbladet*, 2018-12-01, tillgänglig på <<https://www.svd.se/sverige-behoover-underlatta-for-minoritetsstyren>>, citerad 2021-09-17,
- Bäck, Hanna & Hellström, Johan, 2015. "Efter valet 2014: Regeringsbildningen och det inställda extra valet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(2), s. 261–278.
- Chowanietz, Christophe, 2011. "Rallying around the Flag or Railing against the Government? Political Parties' Reactions to Terrorist Acts", *Party Politics* 17(5), s. 673–98.
- Christensen, Tom, Lægreid, Per & Roness, Paul G., 2002. "Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects", *The Journal of Legislative Studies* 8(1), s. 37–62.
- Christiansen, Flemming Juul, 2012. "Raising the Stakes. Passing State Budgets in Scandinavia", *World Political Science* 8(1), s. 184–200.

- Christiansen, Flemming Juul & Damgaard, Erik, 2008. "Parliamentary opposition under minority parliamentarism: Scandinavia", *The Journal of Legislative Studies* 14(1/2), s. 46–76.
- Daalder, Hans, 1971. "Cabinets and party systems in ten smaller European democracies", *Acta Politica* 6, s. 282–303.
- Dahl, Robert A., 1966. *Political oppositions in Western democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, Erik & Mattson, Ingvar, 2004. "Conflict and consensus in committees", i Döring, Herbert and Hallerberg, Mark (red.), *Patterns of parliamentary behavior: Passage of legislation across Western Europe*. Hants: Ashgate.
- Dibb, Johan, 2020. "Om beredning, kungörelse och ikraftträdande av författningar i kristid", *Svensk Juristtidning* 105(7), s. 534–545.
- Edström, Håkan, 2016. "Gömd eller glömd? – Realism i den svenska riksdagsdebatten", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(4), s. 529–562.
- Ericsson, Martin, 2020. "Partierna, rösträtten och medborgarskapet – Riksdagsdebatten om utlandssvenskars och ickemedborgares rösträtt efter år 1921", *Statsvetenskaplig tidskrift* 122(2), s. 133–160.
- Finanspolitiska rådet, 2021. *Svensk finanspolitik 2021*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Funk, Kendall D., Morales, Laura & Taylor-Robinson, Michelle M., 2017. "The impact of committee composition and agendas on women's participation: Evidence from a legislature with near numerical equality", *Politics & Gender* 13(2), s. 253–275.
- Gaines, Brian J., Goodwin, Mark, Holden Bates, Stephen & Sin, Gisela, 2019. "Conclusion: prospects for analysing committees in comparative perspective", *The Journal of Legislative Studies* 25(3), s. 434–441.
- Garritzmann, Julian L., 2017. "How much power do opposition have? Comparing the opportunity structures of parliamentary opposition in 21 democracies", *The Journal of Legislative Studies* 23(1), s. 1–30.
- Gerring, John, 2012. "Mere Description", *British Journal of Political Science* 42(4), s. 721–746.
- Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R., 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies* 44(5), s. 936–57.
- Hall, Richard L., & Grofman, Bernard, 1990. "The committee assignment process and the conditional nature of committee bias", *The American Political Science Review* 84(4), s. 1149–1166.
- Hamm, Keith E., Hedlund, Ronald D. & Post, Stephanie S., 2011. "Committee specialization in US state legislatures during the 20th century: Do legislatures tap the talents of their members?", *State Politics & Policy Quarterly* 11(3), s. 299–324.
- Hegeland, Hans, 2006. *Nationell EU-parlamentarism*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Helms, Ludger, 2008. "Studying parliamentary opposition in old and new democracies: Issues and perspectives", *The Journal of Legislative Studies* 14(1/2), s. 6–19.
- Hermansson, Jörgen & Kåre Vernby, 2010. "Regeringsombildningar och statsrådskarriärer", i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige: ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hirschfeldt, Johan, 2020. "Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick", *Svensk Juristtidning* 105(10), s. 1148–1171.

- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran, 2012. *Grundlagarna – Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, 1980. *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: P.A. Nordstedts & Söners förlag.
- Höhmänn, Daniel & Sieberer, Ulrich, 2020. "Parliamentary questions as a control mechanism in coalition governments", *West European Politics* 43(1), s. 225–249.
- Håstad, Torgny, 2009. "Hur granskar Lagrådet?", *Svensk Juristtidning* 94(2), s. 210–215.
- Isberg, Magnus, 2019. *Blockpolitikens vara eller icke-vara – Regeringsbildning och majoritetsbildning 1971–1981/82*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Isberg, Magnus, 1984. *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademitidning.
- Johansson, Birgitta, 2021a. "Allt vanligare att riksdagen lägger egna lagförslag" *Sveriges radio*, publicerad den 16 maj och tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/artikel/allt-vanligare-att-riksdagen-lagger-egna-lagforslag/>>, citerad 2021-09-17.
- Johansson, Birgitta, 2021b. "Pressad regering stärker oppositionen i riksdagen" *Sveriges radio*, publicerad den 16 maj och tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/artikel/pressad-regering-starker-oppositionen-i-riksdagen/>>, citerad 2021-09-17.
- Kaiser, André, 2008. "Parliamentary opposition in Westminster democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand", *The Journal of Legislative Studies* 14(1/2), s. 20–45.
- Karlsson, Christer & Persson, Thomas, 2018. "The Alleged Opposition Deficit in European Union Politics: Myth or Reality?", *Journal of Common Market Studies* 56(4), s. 888–905.
- Krehbiel, Keith, 1990. "Are congressional committees composed of preference outliers?", *The American Political Science Review* 84(1), s. 149–163.
- Lagrådet, 2020a. *Ökad trygghet för placerade barn och unga*. Utdrag ur protokoll vid rådets sammanträde den 29 juni, tillgänglig på <<https://www.lagradet.se>>, citerad 2021-09-17.
- Lagrådet, 2020b. *Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering*. Utdrag ur protokoll vid rådets sammanträde den 3 november, tillgänglig på <<https://www.lagradet.se>>, citerad 2021-09-17.
- Lagrådet, 2020c. *Omständigheter som särskilt ska beaktas som skäl för livstids fängelse för mord*. Utdrag ur protokoll vid rådets sammanträde den 25 augusti, tillgänglig på <<https://www.lagradet.se>>, citerad 2021-09-17.
- Lagrådet, 2017. *Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd för arbete*. Utdrag ur protokoll vid rådets sammanträde den 31 oktober, tillgänglig på <<https://www.lagradet.se>>, citerad 2021-09-17.
- Lai, Brian & Reiter, Dan, 2005. "Rally 'Round the Union Jack? Public Opinion and the Use of Force in the United Kingdom, 1948–2001", *International Studies Quarterly* 49(2), s. 255–72.
- Larue, Thomas, 2016. "Om negativa och 'försvunna' tillkännagivanden", *Svensk Juristtidning* 101(4), s. 289–320.
- Larue, Thomas, 2015. "Riksdagens tillkännagivanden till regeringen", *Svensk Juristtidning* 100(2), s. 95–124.
- Laakso, Markku & Taagepera, Rein, 1979. "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12(1), s. 3–27.
- Liljeqvist, Nina, 2018. *The asymmetric impact of Europe on national parliaments: the Swedish case*. Florence: European University Institute.

- Lindvall, Johannes, Bäck, Hanna, Dahlström, Carl, Naurin, Elin & Teorell, Jan, 2017. *SNS Demokratirapport 2017 – Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.
- Louwerse, Tom, Sieberer, Ulrich, Tuttnauer, Or & Andeweg, Rudy B., 2021. "Opposition in times of crisis: COVID-19 in parliamentary debates", *West European Politics* (online first), s. 1–27.
- Loxbo, Karl & Sjölin, Mats, 2017. "Parliamentary Opposition on the Wane? The Case of Sweden, 1970–2014", *Government and Opposition* 52(4), s. 587–613.
- Malmgren, Robert, 1921. *Sveriges grundlagar*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.
- Martin, Lanny W. & Vanberg, Georg, 2014. "Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise", *American Journal of Political Science* 58(4), s. 979–996.
- Martin, Lanny W. & Vanberg, Georg, 2011. *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford University Press.
- Martin, Shane & Mickler, A Tim, 2019. "Committee Assignments: Theories, Causes and Consequences", *Parliamentary Affairs* 72(1), s. 77–98.
- Martin, Shane & Whitaker, Richard, 2019. "Beyond committees: parliamentary oversight of coalition government in Britain", *West European Politics* 42(7), s. 1464–1486.
- Mattson, Ingvar, 2015. "Parliamentary Committees: A Ground for Compromise and Conflict", i Pierre, Jon (red.), *Oxford University Press Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Mattson, Ingvar, 1996. *Förhandlingsparlamentarism: En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund political studies. Lund: Lund University Press.
- Mattson, Ingvar & Strøm, Kaare, 1995. "Parliamentary committees", i Döring, Herbert (red.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Mannheim: Campus.
- Mezey, Michael, 1979. *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Mickler, Tim A., 2018. "What Happens after Assignments? The Room for Manoeuvre of Committee Members in the Bundestag and the Tweede Kamer", *Parliamentary Affairs* 72(2), s. 445–463.
- Mickler, Tim A., 2017. "Committee autonomy in parliamentary systems – coalition logic or congressional rationales?", *The Journal of Legislative Studies* 23(3), s. 367–391.
- Mueller, John E., 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson", *American Political Science Review* 64(1), s. 18–34.
- Murray, Rainbow & Sénac, Réjane, 2018. "Explaining gender gaps in legislative committees.", *Journal of Women, Politics & Policy* 39(3), s. 310–335.
- North, Douglass C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, Philip, 2008. "Making Sense of Opposition", *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2), s. 236–250.
- Olsson, Lova, 2021. "MP vill att partierna enas om spelregler för budgeten", *Sveriges Radio*, publicerad den 23 maj och tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/artikel/mp-vill-att-partierna-enas-om-spelregler-for-budgeten>>, citerad 2021-09-17,
- Oscarsson, Henrik, Bergman, Torbjörn, Bergström, Annika & Hellström, Johan, 2021. *SNS Demokratirapport 2021: Polarisering i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ostrom, Elinor, 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pansardi, Pamela & Vercesi, Michelangelo, 2017. "Party Gate-Keeping and Women's Appointment to Parliamentary Committees: Evidence from the Italian Case", *Parliamentary Affairs* 70(1), s. 62–83.
- Petersson, Olof, 2020. "Kan vi få en riksprocess som den i USA här i Sverige". *Dagens Nyheter*, publicerad den 28 januari och tillgänglig på <<https://www.dn.se/debatt/kan-vi-fa-en-riksprocess-som-den-i-usa-har-i-sverige/>>, citerad 2021-09-17.
- Pettai, Vello & Madise, Ülle, 2006. "The Baltic parliaments: Legislative performance from independence to EU accession", *The Journal of Legislative Studies* 12(3-4), s. 291–310.
- Pierson, Paul, 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94(2), s. 251–267.
- Polsby, Nelson, 1975. "Legislatures", i Greenstein, Fred & Polsby, Nelson (red.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley.
- Pålsson, Anne-Marie, 2011. *Knappttryckarkompaniet: rapport från Sveriges riksdag*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis AB.
- Reuterskiöld, Carl-Axel, 1924. *Sveriges grundlag: med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser m.m.* Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Richardson, Jan Fredrik, 1988. "Riksdagsutskottens initiativrätt i den nya enkammarriksdagen – Syfte, praxis och funktion", *Statsvetenskaplig tidskrift* 91(1), s. 75–79.
- Riksdagsförvaltningen, 2018. *Betänkandehandboken – juni 2018*. Stockholm: Riksdagsförvaltningen.
- Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats, 1992. "Sweden: Changing Party Relations in a More Active Parliament", i Damgaard, Erik (red.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Sannerstedt, Anders, 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Sannerstedt, Anders, 1989. *Riksdagen och lagstiftningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Shepsle, Kenneth A., 2017. *Rule Breaking and Political Imagination*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sinclair, Barbara, 2014. "Is Congress Now the Broken Branch?", *Utah Law Review* 4(1), s. 703–724.
- Sinclair, Barbara, 2002. "The '60-Vote Senate': Strategies, Process, and Outcomes", i Bruce I. Oppenheimer (ed.), *U.S. Senate Exceptionalism*. Columbus: Ohio State University Press.
- Sjölin, Mats, 1993. *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund political studies. Lund University Press.
- Sjölin, Mats, 1991. "'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 94(2), s. 125–148.
- Skoog, Anna & Ewald, Hugo, 2020. "Lagrådet sågar första förslagen i lex Lilla hjärtat", *Dagens Nyheter*, publicerad den 30 juni och tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/lagradet-lex-lilla-hjartat-bor-inte-goras-till-lag/>>, citerad 2021-09-17.
- Sterzel, Fredrik, 1966. *Riksdagsordningen 1866 – 1966. Utgiven på uppdrag av kommittén för firandet av representationsreformens 100-årsjubileum*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.

- Stjernquist, Nils, 1966. "Riksdagens arbete och arbetsformer", i *Samhälle och riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning: utgiven i anledning av tvåkammarriksdagens 100-åriga tillvaro*. Del IV. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Stordrange, Bjørn, 1988. *Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen, 2005. *Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, Kaare, 1998. "Parliamentary committees in European democracies", *The Journal of Legislative Studies* 4(1), s. 21–59.
- Strøm, Kaare, 1990. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Social Science Statistics, 2021a. *Pearson Correlation Coefficient Calculator*, tillgänglig på <<https://www.socscistatistics.com/tests/pearson/default.aspx>>, senast hämtad den 30 juli 2021.
- Social Science Statistics, 2021b. *Spearman's Rho Calculator*, tillgänglig på <<https://www.socscistatistics.com/tests/spearman/default.aspx>>, senast hämtad den 30 juli 2021.
- SOU 1963:18. *Författningsutredningen: VI. Sveriges statskick. Del 3. Motiv. Förslag till riksdagsordning*. Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1967:26. *Partiell författningsreform*. Betänkande av Grundlagberedningen. Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1969:62. *Ny utskottsorganisation*. Betänkande av Grundlagberedningen. Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1972:15. *Grundlagberedningen: Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*. Stockholm: Göteborgs Offsettryckeri.
- SOU 2007:17. *Äktenskap för par med samma kön – Vigsselfrågor*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2013:73. *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*. Slutbetänkande av Budgetprocesskommittén. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2016:67. *En översyn av överskottsmålet*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2017:78. *En sammanhållen budgetprocess*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2018:31. *En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Tingsten, Herbert, 1934. "Utskottsväsendet" i *Sveriges riksdag: historisk och statsvetenskaplig framställning*. Band 11. Stockholm: Viktor Petterssons förlag.
- Törnell, Bengt, 1996. *Riksdagspraxis*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Törnell, Bengt, 1992. "Hemställan och reservationer", i Grenfors, Gunnar, Forsberg, Anders och Thufvesson, Bengt (red.), *Framställning av utskottsbetänkanden*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Warwick, Paul V., 1994. *Government survival in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wegmann, Simone, 2020. "Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective", *The Journal of Legislative Studies* (online first), s. 1–26.

- Wehner, Joachim, 2007. "Budget reform and legislative control in Sweden", *Journal of European Public Policy* 14(2), s. 313–332.
- Wetterberg, Gunnar, 2021. "Riksdagen måste sluta göra regeringens jobb" *Expressen*, publicerad den 29 maj och tillgänglig på <<https://www.expressen.se/ledare/gunnar-wetterberg/riksdagen-maste-sluta-gora-regeringens-jobb/>>, citerad 2021-09-17.
- Whitaker, Richard, 2005. "National parties in the European Parliament: An influence in the committee system?", *European Union Politics* 6(1), s. 5–28.
- Willumsen, David M. & Öhberg, Patrik, 2017. "Toe the line, break the whip: explaining floor dissent in parliamentary democracies", *West European Politics* 40(4), s. 688–716.
- Yläoutinen, Sami & Hallerberg, Mark, 2008. "The role of parliamentary committees in the budgetary process in the Central and Eastern European countries", i Ganghof, Steffen, Hönnige, Christoph & Stecker, Christian (red.), *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler: Festschrift für Herbert Döring*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Yordanova, Nikoleta, 2009. "The rationale behind committee assignment in the European Parliament: Distributive, informational and partisan perspectives", *European Union Politics* 10(2), s. 253–280.