

Förslag

1975/76: 2

Talmanskonferensens förslag med anledning av riksdagens informationsutrednings betänkande om riksdagsinformation till allmänheten

1975-11-25

Till riksdagen

Talmanskonferensen får härmed överlämna riksdagens informationsutrednings tredje delbetänkande Riksdagsinformation till allmänheten.

Stockholm den 25 november 1975

Henry Allard

RIKSDAGSINFORMATION TILL ALLMÄNHETEN

Betänkande avgivet av riksdagens informationsutredning
Stockholm 1975

Till

Talmanskonferensen

Riksdagens informationsutredning, tillsatt av talmanskonferensen den 31 oktober 1972, får härmed överlämna sitt tredje delbetänkande, "Riksdagsinformation till allmänheten".

Stockholm den 6 november 1975

Erik Wärnberg
Bertil Fiskesjö

Henry Allard
Nils Carlshamre
Björn Molin

Olle Svensson
Alf Lövenborg
/Rolf Jönsson

1. Inledning

I detta betänkande behandlar utredningen två frågor rörande information till allmänheten från riksdagen. Den ena omfattar redovisning av utvärderingen av den försöksverksamhet med dagspressannonsering som utredningen på riksdagens uppdrag genomfört och utredningens förslag i anledning härav. Den andra frågan avser förslagen i motion 1974:1184 om skyldighet för riksdagen att sprida information om vilande förslag till grundlagsändringar, vilken har överlämnats till informationsutredningen på förslag av konstitutionsutskottet (KU 1974:14).

2. Dagspressannonseringen

2.1 Utredningens förslag 1973

Informationsutredningen anförde i sitt betänkande om riksdagens utåtriktade information (framst. 1974:11) att regelbunden informationsannonsering i dagspressen kunde vara ett effektivt medel att nå många medborgare med en information som dels ger förhandsinformation om de beslut som myndigheterna senare skall ge detaljinformation om, dels klargör att det är riksdagen som fattar besluten, inte något ämbetsverk eller någon tjänsteman. Utredningen var emellertid också ense om att utformningen av en sådan annonsering stöter på betydande svårigheter, varför något beslut om permanent – och nödvändigtvis ganska kostnadskrävande – annonsering inte borde fattas utan föregående begränsad försöksverksamhet. Utredningen konstaterade, att även i en annons av den storlek som man tänkte sig var utrymmet ytterst knappt i förhållande till det mycket stora material som framkommer under en vecka. De för urvalet ansvariga skulle därigenom komma att ställas inför stora problem, vilka ytterligare skulle försvåras av att det aktuella materialet till stor del skulle komma att gälla kontroversiella frågor. Svårigheterna borde emellertid kunna övervinnas, ansåg utredningen, om man strikt höll fast vid den ovan angivna målsättningen.

Utredningen exemplifierade sedan vilka olika typer av material som borde ingå i annonserna enligt nedan.

1. Veckan som gått

a) En allmän inledning som ger en kort sammanfattning och karakteristik och där beslut och debatter som redan uppmärksammats i massmedierna endast omnämnes.

b) Information om beslut. Urvalet skall avse ett mindre antal riksdagsbeslut som av olika skäl (att de fått stå tillbaka för annat material i den normala nyhetsvärderingen, att de fattats sent på kvällen etc.) inte uppmärksammats särskilt i det redaktionella materialet. Besluten skall väljas så, att de ger goda exempel på att riksdagen arbetar med frågor som har direkt personlig betydelse för medborgarna.

c) Information om utskottsarbetet. Avsikten är att informera om vilka ärenden som inom kort kan väntas komma upp till avgörande i riksdagen samt framhålla utskottets roll i riksdagsarbetet.

II. Den innevarande veckan (annonserna tänks publicerade på tisdagar)

a) Uppgift om plenumtider för att ge medborgare, som har möjlighet att besöka riksdagen, kännedom om när plenum pågår.

b) Viktigare ärenden under veckan. Genom sådan förhandsinformation kan man dels stimulera läsarna till att ta del av referat i massmedierna från de förhandsaviserade debatterna, dels fästa mediernas uppmärksamhet på debatterna, varigenom bevakningen möjligen kan effektiveras.

III Institutionell information

a) Information om riksdagstrycket och riksdagens tidskrift. Avser att ge intresserade läsare anvisningar om hur de skall kunna få veta mer om vad som utspelats i riksdagen.

b) "Litet riksdagslexikon." Korta förklaringar till ord och uttryck som förekommer i annonserna och eljest i riksdagssammanhang.

Utredningen föreslog att det under 1974 års riksdag borde göras försök med annonsering åtta veckor inom vissa avgränsade regioner. Den med försöket förknippade utvärderingen borde bl. a. avse att utröna informationseffekten inom den bearbetade regionen i jämförelse med vad som samtidigt kunde konstateras i delar av landet där annonsering ej förekom.

Utredningen underströk principen att ingen medborgare borde vid annonseringen diskrimineras i informationshänseende på grund av sitt tidsningsval. Om annonseringen skulle permanentas borde den ske i samtliga dagstidningar med annons av samma storlek. Vid försöksannonseringen avsåg utredningen att upprätthålla totalitetsprincipen inom de valda regionerna.

Utredningen beräknade att en försöksannonsering av från utvärderings-synpunkt tillräcklig omfattning kunde ske för en total kostnad, inklusive kostnad för utvärdering, av ca 1,3 milj. kr. Annonseringen borde genomföras i samverkan mellan det i annat sammanhang föreslagna redaktionsrådet och nämnden för samhällsinformation. Informationsutredningen utlovade att, i den händelse försöksverksamheten kom till stånd, följa densamma samt för talmanskonferensen framlägga resultatet av utvärderingen och föreslå de åtgärder som därvid kunde befinnas lämpliga.

2.2 Riksdagens beslut

Riksdagen biföll den 3 april 1974 utan debatt konstitutionsutskottets betänkande över informationsutredningens förslag (KU 1974: 19).

I betänkandet uttalade utskottet att en regelbunden informationsannonsering från riksdagens sida kunde vara en betydelsefull åtgärd för att hos allmänheten förbättra kunskapen om riksdagens arbetsformer och beslut. Man ansåg det emellertid vara naturligt att tveksamhet kunde råda på många punkter: Motsvarar de höga kostnaderna informationsvärdet, hur skall annonsen bäst utformas, vilken omfattning skall annonseringen ha, skall den omfatta även annan press än dagspressen osv. I det läget framstod den

av utredningen föreslagna försöksverksamheten med dagspressannonsering som den lämpligaste vägen att gå vidare med frågan. Utskottet tillstyrkte därför en sådan försöksverksamhet. Den borde göras på det sätt utredningen angett, varvid dock utredningen själv borde svara för de uppgifter den avsett skulle ankomma på ett särskilt redaktionsråd. Vid utredningens utvärdering av försöksannonseringen kunde enligt utskottet bl. a. den av Fackförbundspressens samorganisation, som efter remiss yttrat sig till KU, aktualiserade frågan om annonsering också i annan press än dagspress prövas.

Utskottet tillstyrkte att försöksannonseringen skedde under våren 1974 om så var praktiskt möjligt. I annat fall borde övervägas antingen en uppdelning av försöksannonseringen på två perioder om vardera fyra veckor, varvid den ena skulle genomföras under vårsessionen och den andra under höstsessionen 1974, eller ett uppskjutande av försöksverksamheten i sin helhet till senare tidpunkt. Man påpekade att för frågan om när försöket skulle genomföras angelägenheten att få en så rättvisande utvärdering av verksamheten som möjligt givetvis måste beaktas.

Kostnaderna för försöksannonseringen borde enligt utskottet bestridas från ett särskilt anslag för ändamålet. Utskottet framlade förslag till medelsanvisning, grundad på utredningens kostnadsberäkningar, dvs. 1,3 milj. kr. Medlen föreslogs anvisade genom reservationsanslag för dåvarande budgetår. De kunde då utan nytt budgetbeslut användas för ändamålet även under senare budgetår.

2.3 Genomförandet av försöksannonsering samt utvärdering

I samråd med nämnden för samhällsinformation, NSI, som åtagit sig att svara för utvärderingen av försöksannonseringen, beslöt utredningen omedelbart efter riksdagens beslut att låta genomföra annonseringen under sju veckor våren 1974 med början tisdagen den 23 april.

Efter anbudsförfarande antog utredningen AB Svenska Telegrambyrå som annonskonsult. Byråns uppgift skulle vara att skriva förslag till text samt svara för produktion av annonsmaterialet samt distribution av det samma. Enligt riksdagens beslut skulle det ankomma på utredningen att svara för de uppgifter som skulle ankomma på redaktionsrådet. Utredningen uppmanade därför partierna att föreslå ledamöter i en särskild ledningsgrupp för försöksannonseringen, i vilken utredningens sekreterare utsågs till sammankallande. Ledningsgruppen kom att bestå av herrar Nils Carlshamre, Bertil Fiskesjö, Gabriel Romanus, Olle Svensson i Eskilstuna samt Alf Lövenborg. Som samordnare mellan ledningsgruppen och projektgruppen på Svenska Telegrambyrå fungerade utredningens sekreterare.

2.3.1 *Annonsens produktion*

Måndagar, alt. tisdagar, gjorde två redaktörer tillsammans med utredningens sekreterare ett preliminärt urval av de ärenden som skulle behandlas i annonsen. På onsdag, alt. torsdag fm., träffades ledningsgruppen och redaktörerna för att dels ta preliminär ställning till urvalet och till textförslagen, dels bestämma vad den institutionella informationen skulle avse. Härfter tog projektgruppen fram förslag till illustrationer, som diskuterades vid sammanträde på torsdagen. Vid ett sammanträde på fredag fm. togs mestadels slutlig ställning till annonstexten, som då fanns i ombrutet korrektur. Vid något tillfälle kunde det slutliga godkännandet dröja till fredag em. Matriser och offsetoriginal färdigställdes på fredag em. och kväll och skickades ut med post omedelbart. Flertalet tidningar erhöll således materialet redan på lördagen och allra senast på måndagen, och annonserna publicerades på tisdagen.

2.3.2 *Erfarenheter av annonsproduktionen*

Trots den hårda tidspress som ständigt förelåg kunde samtliga sju annonser produceras på ett tillfredsställande sätt.

Arbetet inom ledningsgruppen var dock tämligen tidsödande, eftersom minst två sammanträden i veckan var behövliga. Särskilda problem uppstod när någon ledamot var bortrest, eftersom suppleanter inte fanns utsedda. Annonstextens utformning innebar mycket arbete, för både redaktörer och ledningsgrupp. Bortsett från ett par tveksamma formuleringar förefaller innehållet sakligt sett ha varit invändningsfritt. Vad gäller urval, betoningar och andra avvägningar ankom detta på ledningsgruppen.

Sammanfattningsvis kan sägas, att det tekniskt visade sig vara fullt genomförbart med annonsering veckovis. Formerna för beslut om annonsernas innehåll innebar dock att parlamentarikernas arbetsinsats blev stor och betungande.

2.4 *Utvärderingen*

Arbetet med utvärderingen leddes från NSI:s sida av fil. kand. Solveig Eriksson-Bergström och civilekonom Birger Waller. I en rapport kallad "Riksdagens annonsering våren 1974. En informationsstudie" har NSI för informationsutredningen framlagt resultat från de undersökningar som gjordes.

Huvudresultaten var följande: Spontan kunde ca åtta procent av tidningsläsarna komma ihåg någon information ur annonsen. De som hämtade information från annonserna var flitigare läsare av ledare, statliga och kommunala annonser, inrikes- och utrikesnyheter än de som inte läst annonserna.

Ca hälften svarade ja på frågan om man ville ha regelbundna upplysningar om vad som händer i riksdagen. Den mest uppskattade metoden för detta var särskilda program i TV, vilket uppgavs av drygt hälften av dessa med positiv inställning, därnäst kom annonser i dagstidningar.

Någon tendens till att tidningar med Riksdagsrapporten skulle minska sin redaktionella riksdagsbevakning fanns inte utan snarare en motsatt tendens.

En fördjupad bearbetning av undersökningsmaterialet har sedermera gjorts och publicerats i en särskild rapport "Riksdagens annonsering våren 1974. En informationsstudie. Olika sätt att mäta läsning – resultat och diskussion". I denna studie visade det sig icke oväntat, att olika definitioner på läsning av annonsen gav helt olika resultat. Det som emellertid var oväntat var att skillnaden mellan den definition som krävde mest av läsaren och den som krävde minst var så påtaglig. Huvudresultatet att 8 % hade hämtat information ur annonsen kan således jämföras med att hela 46 % kände igen annonsen när den visades upp av intervjuaren. Eftersom den senare mätmetoden är vanligare och det för den finns jämförelsematerial från andra annonseringskampanjer kan det fastslås, att Riksdagsrapporten jämförelsevis var synnerligen genomslagskraftig.

I fördjupningsstudien undersökte man också läsmönstret hos olika människor. I stort sett alla människor kommer i kontakt med dagstidningar, men vilka delar och hur mycket man läser i tidningen skiftar starkt. Det visade sig att 1/3 hade läst nästan ingenting. Chansen att de skall ha läst Riksdagsrapporten är således mycket liten. Den andra extremgruppen – de som läst nästan allt i tidningen – var inte större än 7 %.

2.5 Uppföljning av försöksverksamheten

Informationsutredningen ansåg, att resultaten av utvärderingen var ett ofullständigt underlag för en rekommendation om ett informationsprogram. Mot bakgrund av att det i utredningsuppdraget framhölls som viktigt att medborgarna får en fyllig och korrekt kunskap om riksdagen och dess arbete ansåg sig utredningen uppfordrad att arbeta vidare på den inslagna vägen. Vid sammanträde 1974-10-24 uppdrog utredningen åt nämnden för samhällsinformation att i samråd med sekreteraren utarbeta konkreta förslag på informationsinsatser mot bakgrund bl. a. av de resultat som framkom i utvärderingen av försöksannonseringen. Den av NSI utsedda gruppen har för utredningen presenterat en rad olika uppslag till fortsatt försöksverksamhet. På grundval härav har utredningen utarbetat nedanstående förslag.

2.6 Förslag till fortsatt försöksverksamhet

I den fortsatta försöksverksamheten föreslås ingå annonsering i dagspress, veckopress och folkrörelsepress.

Två typer av annonser föreslås komma till användning. Den ena är en utveckling av Riksdagsrapporten – annonsen vid förra försöksverksamheten – den andra är en ny typ, benämnd temaannonser.

Den nya *Riksdagsrapporten* – som endast skall förekomma i dagspressen – bör få ett något annorlunda innehåll än Riksdagsrapporten från 1974. Innehållet bör begränsas vad avser antalet behandlade ärenden och det bör eftersträvas att ge mer institutionell information, med de aktuella ärendena som illustration. Dessutom bör annonserna innehålla moment som direkt syftar till att stimulera till politisk aktivitet. Exempel på olika sätt att få frågor uppmärksammade i riksdagen kan anges, liksom olika vägar att direkt eller indirekt få kontakt med en riksdagsledamot. Partiers och organisationers möjligheter att föra fram krav från enskilda medlemmar kan omnämnas.

Syftet med *temaannonserna* är att ge en överblick över en aktuell politisk fråga eller ett frågekomplex. Utöver en kortfattad saklig redovisning av frågan skall annonsen till huvudsaklig del innehålla information om beslutsprocessen med utgångspunkt i den aktuella frågans behandling. Här kan redovisas och belysas olika moment i frågans behandling, t. ex.

- riksdagsinitiativ för att få tili stånd en utredning,
- riksdagsbeslut och -debatter vid tidigare tillfällen,
- pågående och avslutade utredningar,
- utredningar inom angränsande områden,
- verksamhet inom olika myndigheter,
- organisationsaktiviteter.

Ett annat viktigt inslag i annonsen är att ange var man kan få veta mer i ärendet, avseende både litteratur och vart man kan ringa eller skriva för att få ytterligare upplysningar.

Som framgått är inte innehållet begränsat till enbart riksdagsbehandlingen av ett ärende utan spannar över hela beslutsprocessen. Denna vidgning är självfallet nödvändig, om man skall kunna ge en samlad överblick.

Riksdagsrapporten skall, liksom vid förra försöket, införas varje vecka i dagspressen. Temaannonserna införes i dagspressen varannan vecka, och varje annons införes två gånger. Samma tidningar kommer inte att innehålla både Riksdagsrapporten och temaannonser.

I veckopress och folkrörelsepress skall enbart temaannonserna införas. Den långa pressläggningstiden utesluter användande av Riksdagsrapporten. Varje annons införes två gånger.

Ansvaret för informationsaktiviteternas innehåll bör, liksom under försöksverksamheten 1974, läggas på en särskilt utsedd grupp av riksdagsledamöter. Utredningen anser sig därför inte behöva i detalj penetrera annonsernas utformning. Angående ledningsgruppen hänvisas vidare till avsnitt 2.7.

Varje informationskanal avses användas i högst två län, varför kostnaderna blir jämförelsevis begränsade. Försöksperioden planeras till den tid

under hösten 1976 då riksdagen arbetar, ca 8 veckor. De totala kostnaderna, inklusive undersökningar och administration, belöper sig på ca 1 400 000 kr.

2.7 Ledningsgrupp

Eftersom den fortsatta försöksverksamheten enligt förslaget skall bedrivas när informationsutredningen avslutat sitt arbete måste frågan om vem som skall leda försöket och bedöma utvärderingen också lösas.

I betänkandet från 1973 föreslog utredningen inrättande av ett redaktionsråd som skulle ta ställning till principiella frågor i anslutning till den då föreslagna tidskriften samt försöksannonseringen. Eftersom riksdagen ansåg att redaktionsrådets uppgifter i fråga om annonseringen borde handhas av utredningen och någon tidskrift aldrig kom till stånd föll förslaget om inrättande av rådet. Till att ansvara för annonsernas innehåll utsåg utredningen en ledningsgrupp med en ledamot för varje riksdagsparti. Utredningens sekreterare administrerade försöksverksamheten.

Utredningen anser att en liknande ledningsgrupp bör finnas för den nya försöksverksamheten. Det kan emellertid ifrågasättas, om det inte skulle vara värdefullt att riksdagen permanent hade en parlamentarikergrupp som kunde lägga synpunkter på större informationssatsningar samt ta initiativ i informationsfrågor. När den nya försöksverksamheten avslutats bör det därför prövas om det är lämpligt att göra gruppen till ett permanent riksdagsorgan. Vem som skall utse ledamöter, hur arbetssättet skall vara och andra liknande frågor kan med fördel anstå till efter försöksverksamheten.

Utredningen föreslår att talmanskonferensen får i uppdrag att utse en ledningsgrupp för den nya försöksverksamheten. Den bör bestå av en företrädare för varje partigrupp i riksdagen. Medel för att kunna anställa en särskild verkställande tjänsteman har inräknats i de totala kostnaderna för försöksverksamheten.

3. Information om vilande förslag till grundlagsändringar

3.1 Inledning

Riksdagen har på förslag av konstitutionsutskottet överlämnat motionen 1974: 1184 av herr Olsson i Sundsvall m. fl. (c) angående information om grundlagsfrågor till riksdagens informationsutredning. I motionen hemställs "att riksdagen beslutar ge talmanskonferensen i uppdrag

1. att utreda frågan om en riksdagens information före riksdagsval till alla röstberättigade medborgare angående vilande förslag till stiftande, ändring eller upphävande av grundlag samt

2. att utarbeta förslag till hur denna riksdagens informationsskyldighet skall införas i riksdagsordningen eller dess tillägsbestämmelser".

I motionen anför att reglerna vid grundlagsändringar är utformade för att ge en möjlighet för väljarna att i ett riksdagsval ta ställning till som vilande antagna grundlagsförslag genom att utse riksdagsledamöter som är beredda att i riksdagen endera stödja eller förkasta det vilande förslaget, när detta tas upp till avgörande i den nyvalda riksdagen. Enligt motionärerna kan dock brister uppstå i informationen om vilande förslag till grundlagsändringar om partierna i stort sett blivit eniga om grundprinciperna i förslaget. När frågan inte är av partiskiljande karaktär lägger inte partierna ned så stor kraft på att informera medborgarna om grundlagsändringar. Väljarnas intresse fångas under valrörelsen betydligt lättare av samhällsfrågor för vilkas lösande partierna presenterar olika lösningar.

Motionärerna anför vidare att eftersom grundlagsändringar skiljer sig avsevärt från övriga riksdagsbeslut kan riksdagen anses ha särskilt intresse och speciell skyldighet att oberoende av de politiska partiernas informationsverksamhet inför riksdagsval ge samtliga röstberättigade medborgare en objektiv redogörelse för som vilande antagna grundlagsändringar. Enligt motionen skulle medborgarna därigenom garanteras att få information även om sådana grundlagsändringar om vilka det rått fullständig enighet i den avgående riksdagen.

Konstitutionsutskottet menade, att de i motionen anförda synpunkterna förtjänade att noggrant övervägas. Man erinrade om att riksdagens informationsutredning höll på att överväga bl. a. frågan om riksdagens utåtriktade information, och motionen borde därför – utan ställningstagande i sak – överlämnas till utredningen.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

3.2 Utredningens överväganden

Den enda informationsskyldighet inför allmänna val som samhället har påtagit sig gäller den tekniska delen av valproceduren. I övrigt är det partierna som bedriver informationsverksamhet och valpropaganda. Frågor som kan förväntas bli avgjorda av riksdagen under kommande valperiod och där inte några meningsmotsättningar synes existera får helt naturligt inget eller blott begränsat utrymme i valdebatten. Nu menar motionärerna att avseende vilande förslag till grundlagsändringar skulle riksdagen åläggas en informationsskyldighet för att undanröja risken att medborgarna skulle gå miste om information i den händelse partierna var ense i dessa frågor.

Informationsutredningen konstaterar, att en information från riksdagen om vilande förslag till grundlagsändringar innebär att riksdagen informerar i en fråga, där det avgörande beslutet ännu inte fattats. Därigenom kan risk föreligga, att informationen uppfattas som inlägg i opinionsbildningen kring frågorna och förslagen. I synnerhet torde detta bli fallet, om förslagen är av partiskiljande karaktär.

Det kan emellertid anses höra till riksdagens uppgifter att tillhandahålla ett material om vilka förslag till grundlagsändringar som blott antagits en gång, eftersom riksdagen har påbörjat men inte avslutat ärendebehandlingen. Utredningen föreslår därför, att konstitutionsutskottet får i uppdrag att inför varje val till riksdagen framställa ett utförligt material om vilande förslag till grundlagsändringar. Pressekreteraren bör bland massmedierna sprida kännedom om detta material. Vidare har utredningen vid kontakter med redaktionen för den gemensamma tidningen för riksdagen och departementen erfarit att vilande förslag till grundlagsändringar kommer att bevakas av tidningen.

4. Hemställan

Utredningen föreslår att riksdagen beslutar

1. att bedriva fortsatt försöksverksamhet med annonsering enligt utredningens förslag,
2. att till Den inre riksdagsförvaltningen: Fortsatt försöksverksamhet med annonsering anvisa ett reservationsanslag av 1 400 000 kr. samt
3. att angående riksdagens information om vilande förslag till grundlagsändringar godkänna vad utredningen anfört.

Särskilt yttrande

av herr Molin:

Samhällsinformationen i politiska frågor bör enligt min mening icke handhas av de politiska organen. Det är massmediernas uppgift att självständigt och på eget ansvar sköta informationen om det politiska skeendet. Press, radio och television ger f. n. på flertalet områden en tämligen tillfredsställande sådan information.

Jag är av detta skäl tveksam till de av informationsutredningen föreslagna s. k. temaannonserna. Dessa avses innehålla överblickar över handläggningen av aktuella politiska frågor och bli införda i dagspress, veckopress och folkrörelsepress. Temaannonserna kan inte jämföras vare sig med den särskilda samhällsinformation som sker i myndigheternas regi eller med den löpande rapportering från riksdagsarbetet som avses ske i annonsform en gång per vecka.

Med hänsyn till att utredningens förslag endast avser en begränsad försöksverksamhet har jag dock icke velat motsätta mig det.

