Konstitutionsutskottets betänkande 1977/78:29

med anledning av motioner om riksdagens arbetsformer m. m.

I detta betänkande behandlas motionerna 1977/78:216 av Daniel Tarschys (fp), 1977/78:315 av Lars Werner m. fl. (vpk), 1977/78:647 av Gunnar Richardson (fp) och Jörgen Ullenhag (fp), 1977/78:915 av Torkel Lindahl m. fl. (fp) samt 1977/78:1425 av Olle Svensson m. fl. (s, c, m och fp).

Ärendebehandlingen i kammaren

Motionen

I motionen 216 yrkas, att riksdagsordningen (RO) kompletteras med bestämmelser som ger möjlighet att sammanföra flera ärenden till samtidigt avgörande.

Motionären erinrar om att en stor del av riksdagens ledamöter under plenitid ägnar sig åt aktiviteter utanför kammaren i form av sammanträden, förberedelsearbete och kontaktverksamhet. Sådan verksamhet avbryts vid voteringar. Det skulle enligt motionären vara en fördel om avgörandena i flera sådana ärenden kunde sammanföras till en och samma tidpunkt. Beträffande motiveringen i övrigt hänvisas till motionen.

Nuvarande ordning

Regler för ärendenas avgörande i kammaren finns i 5 kap. RO. Enligt 3 § får ärende, i vilket överläggning äger rum, inte upptas till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit överläggningen avslutad. Vidare föreskrivs att ärenden avgörs med acklamation eller, om ledamot yrkar det, genom omröstning. Avgörandet av ärenden skall, om det behövs, delas upp på skilda beslut.

Beträffande tillämpningen av dessa bestämmelser om beslutsordningen i kammaren och hur praxis härvidlag utvecklat sig kan nämnas följande.

Ärenden avgörs i den ordning som de är upptagna på föredragningslistan. Talmannen föredrar ärendet och ger därefter ordet till de talare som önskar yttra sig i ärendet. När överläggningen är avslutad ställer talmannen proposition på de yrkanden som framställts under överläggningen eller om intet yrkande framställts på bifall till utskottets hemställan. Om ingen talare anmält sig ställer talmannen proposition på bifall till utskottets hemställan omedelbart efter det att han föredragit ärendet från föredragningslistan. Föredraget ärende företas i regel till avgörande innan nästa ärende upptas till behandling.

Normalt utgör varje utskottsbetänkande ett ärende. I punktvis uppdelade utskottsbetänkanden med särskild hemställan vid varje punkt anses emellertid varje punkt utgöra ett ärende. Även om sålunda ingen debatt förekommer vid avgörande av punktindelat utskottsbetänkande i kammaren, säger talmannen efter det att han föredragit betänkandet från föredragningslistan: "Punkterna 1 till 8. Bifalles utskottets hemställan? Svaret är ja." Han markerar härigenom att det är fråga om 8 separata ärenden som emellertid gemensamt företas till avgörande genom ett beslut. Det anförda är således tillika ett exempel på att flera formellt skilda ärenden avgörs först sedan det sista föredragits.

Att flera ärenden sammanförs för gemensamt avgörande är emellertid vanligt när debatt väntas i ärendena. Ofta har en proposition delats mellan flera utskott som efter beredning bordlägger sina betänkanden samtidigt i kammaren just för att ge tillfälle till gemensam debatt och avgörande i ett sammanhang. I sådana fall tillkännager talmannen först att ärendena kommer att debatteras gemensamt och avgöras i ett sammanhang. Därefter föredrar han från föredragningslistan alla de ärenden som omfattas av den gemensamma debatten. Sedan överläggningen i ärendena är avslutad företas ärendena till avgöranden i den ordning som de är upptagna på föredragningslistan. Ett annat exempel på gemensamt avgörande i kammaren av flera olika ärenden i ett utskottsbetänkande utgör det s. k. dechargebetänkandet från konstitutionsutskottet.

När det gäller punktindelade utskottsbetänkanden har under senare år skett en fortgående förskjutning mot gemensam debatt och gemensamt avgörande av samtliga punkter i betänkandet. Många gånger är debatten på de skilda avsnitten ganska kort med någon enstaka reservation. Tidigare höll man tämligen väl isär debatterna rörande de ofta helt skilda frågor som togs upp i de olika punkterna i punktindelade betänkanden. Olägenheterna för ledamöterna med de täta voteringarna har emellertid lett till att gemensamma debatter anordnas även i åtskilliga sådana fall.

Sammanfattningsvis kan alltså fastslås att i den mån man gör avkall på principen att ett ärende skall avgöras innan nästa föredras så har det föranletts av gemensam debatt i flera ärenden.

Riksdagsutskottens sammansättning

Motionen

I motionen 315 yrkas, att riksdagen beslutar att utredningen om översyn av riksdagens arbetsformer ges i uppdrag att snarast framlägga förslag till ändringar eller tillägg i riksdagsordningen med innebörden att alla i riksdagen representerade partier skall ha rätt att delta i utskottsarbetet.

Motionärerna erinrar om att konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen förra året godkända betänkande i ämnet (KU 1976/77:36) uttalade att det självfallet

är av stort intresse för alla de i riksdagen representerade partierna att delta i utskottsarbetet och att det även från allmän synpunkt får anses mindre tillfredsställande att den nuvarande ordningen för val till utskott kan leda till att ett parti helt ställs utanför utskottsarbetet. Utskottet ansåg att utredningen om riksdagens arbetsformer var oförhindrad att överväga frågan. I motionen erinras om att så skett men att utredningen ännu inte kunnat få till stånd en tillfredsställande lösning av problemet. Enligt motionen bör utredningen ges förnyat uppdrag att framlägga förslag till lösning i enlighet med de nämnda riksdagsuttalandena. Angående motiveringen i övrigt hänvisas till motionen.

Frågans läge m. m.

Bestämmelser om val inom riksdagen återfinns i 7 kap. riksdagsordningen (RO). I 2 § stadgas att val bereds av en inom riksdagen utsedd valberedning. I denna skall varje partigrupp som motsvarar parti som vid riksdagsvalet har fått fyra procent eller mera av rösterna i hela riket besätta minst en plats. De närmare bestämmelserna om valsättet finns i 3 och 4 §§. Enligt dessa regler kan val till t. ex. utskott förrättas genom att riksdagens kammare föreläggs en lista upptagande de namn valet avser. Listan skall ha godtagits av valberedningen med sådan majoritet att alla ledamöterna utom en måste ha varit ense. Framläggs gemensam lista kan emellertid en minoritet begära val med slutna sedlar. Bestämmelserna har närmare kommenterats av grundlagberedningen (se prop. 1973:90 s. 569–570).

Det har sedan länge även före enkammarreformen varit brukligt att val till utskott företas med gemensam lista. Partierna har mot bakgrund av ledamotsantalet fördelat platserna med tillämpning av i princip proportionell fördelning. Inför valen av utskott till de senaste två riksdagarna kunde inte uppgörelser träffas mellan partierna om utskottsrepresentation för vänsterpartiet kommunisterna. Under hösten 1977 utökades emellertid antalet suppleantplatser i 12 utskott med en plats i vardera utskottet. Dessa platser har enligt överenskommelse mellan partierna tilldelats vänsterpartiet kommunisterna.

Med anledning av motionen 1976/77:591 av Lars Werner m. fl. (vpk) om sammansättningen av riksdagens utskott anförde konstitutionsutskottet (KU 1976/77:36) bl. a. följande:

Erfarenheterna av arbetet i riksdagsutskotten efter enkammarreformen visar att den beredning i utskott som riksdagsärendena underkastas har utomordentligt stor betydelse inte minst ur informationssynpunkt för de enskilda riksdagsledamöterna. Utskotten har till sitt förfogande kvalificerad sekreterarpersonal som biträder utskotten med utredningar och föredragningar av ärendena. I ökad omfattning förekommer att upplysningar inhämtas utifrån genom remiss till myndigheter, organisationer etc. eller

genom s. k. hearings inför utskotten. Genom de studiebesök utskotten företar både inom landet och utomlands får utskotten värdefull information som har stor betydelse för riksdagsarbetet.

Mot angiven bakgrund är det självfallet av stort intresse för alla de i riksdagen representerade partierna att delta i utskottsarbetet. Även från allmän synpunkt får det anses mindre tillfredsställande att den nuvarande ordningen för val till utskott kan leda till att parti helt ställs utanför utskottsarbetet. Det bör emellertid erinras om att det tidigare i praktiken förekommit uppgörelser som gett alla riksdagspartier utskottsrepresentation i förhållande till partiernas styrka. Ett sådant resultat har kunnat uppnås inom ramen för gällande regler.

Enligt utskottet torde utredningen om riksdagens arbetsformer vara oförhindrad att ta upp frågor om bl. a. utskottens sammansättning till övervägande. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet motionsyrkandet.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Den nämnda utredningen tog under våren 1977 upp frågan om utskottens sammansättning. I skrivelse den 5 september 1977 till riksdagens partigrupper, vilken även delgavs talmanskonferensen, anförde utredningen bl. a. följande beträffande i första hand vänsterpartiet kommunisternas krav på utskottsrepresentation. "Utredningen prövar för närvarande olika metoder för hur utskottsrepresentationen skulle kunna vidgas för att tillmötesgå de ställda kraven. Arbetet har emellertid inte avancerat så långt att man nu är beredd att ta ställning till frågan. Någon lösning som fordrar ändringar i riksdagsordningen går dessutom inte att genomföra före de utskottsval som skall hållas omedelbart vid riksmötets början i höst. Den enda möjlighet som sålunda står till buds om man under nästa riksmöte vill uppnå en breddad representation i utskotten är därför att en överenskommelse träffas mellan partierna."

Som tidigare nämnts träffades inte någon uppgörelse mellan partierna om en sådan representation. Sedermera erhöll som framgått vänsterpartiet kommunisterna suppleantplatser i 12 utskott.

Utskottet har från utredningen inhämtat att frågan om utskottens sammansättning i enlighet med vad som anfördes i skrivelsen till partigrupperna kommer att bli föremål för fortsatta överväganden.

Offentliga utskottsutfrågningar

Motionerna

I motionen 647 yrkas

1. att riksdagen beslutar att utskott som inhämtat upplysningar genom utfrågning eller vid uppvaktning inför utskottet redogör för detta i ifrågavarande betänkande,

2. att riksdagen beslutar att utfrågning inför utskott skall kunna vara offentlig.

Motionärerna anser att det f. n. finns risker att den muntliga information som lämnas till utskotten vid utfrågningar kan vara ensidig och vilseledande, eftersom utskottens ledamöter och kansli inte alltid kan veta om det råder delade meningar i en fråga. För att minska dessa risker bör i utskottsbetänkandenas recitavsnitt lämnas en redogörelse för den information som inhämtats i samband med utfrågningar och uppvaktningar. Vidare bör möjlighet finnas att föranstalta om offentliga utskottsutfrågningar. Som ytterligare skäl för detta anförs att det kan föreligga intresse från de riksdagsledamöter som inte tillhör utskott att följa sådana utfrågningar.

I motionen 915 yrkas att riksdagen antar följande lydelse av 4 kap. 12 § RO:

12 § Utskott skall – – – är närvarande. Sammanträde för inhämtande av upplysningar eller yttranden som sägs i 10 § skall dock vara offentligt, därest detta begäres av minst en tredjedel av ledamöterna i utskottet.

Motionärerna erinrar om att utskott ofta samlar in ny och värdefull information, bl. a. genom utfrågningar av experter, statsråd, företrädare för organisationer och andra, och menar att denna information ofta är av sådan karaktär och kvalitet att den borde vara tillgänglig för allmänheten. Enligt motionärerna skulle allmänhetens intresse för riksdag och politik öka, om viktiga utfrågningar i riksdagen kunde ske offentligt.

Angående motiveringarna i övrigt i de två motionerna hänvisas till de tryckta texterna.

Frågans läge

Enligt 4 kap. 12 § RO skall utskott sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger kan utskott medge att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande.

Förslag att göra det möjligt för utskotten att anordna offentliga utskottsutfrågningar har behandlats i riksdagen vid ett flertal tillfällen. Senast skedde detta vid föregående riksmöte med anledning av motionen 1976/77:579 (fp).

I sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1976/77:36) hänvisade utskottet till att den av riksdagen tillkallade utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer under sitt arbete kunde komma att överväga frågan. Motionsyrkandet avstyrktes.

Riksdagens arbetsvillkor

Motionen

I motionen 1425 yrkas att riksdagen beslutar tillsätta en särskild utredning i enlighet med de riktlinjer som angivits i motionen.

Motionärerna anför att det finns ett dilemma inbyggt i den representativa

demokratins princip. De förtroendevaldas roll som beslutsfattare kräver att ledamöterna har goda kunskaper i de ärenden som de skall behandla. Rollen som representant för övriga medborgare förutsätter å andra sidan att mycket tid och intresse ägnas åt kontakter med samhället utanför riksdagen, åt arbete inom partier och organisationer m. m. Dessa anspråk kan råka i konflikt med varandra, och det gäller då att finna en lämplig avvägning.

Den växande arbetsbelastningen har lett till att riksdagsledamöterna har en arbetstid som i genomsnitt närmar sig 60 timmar under en normal riksdagsvecka. Motionärerna anför att detta delvis är ett resultat av att riksdagens organisation och arbetsformer endast delvis kunnat anpassas till de krav som ställs på ett modernt parlament. Sedan demokratiseringen och tillkomsten av riksomfattande politiska partier har riksdagsledamöternas arbete i allt större utsträckning kommit att knytas till partigrupperna och till olika organ inom resp. partier. Därtill har de i växande utsträckning engagerats som ledamöter i offentliga utredningar, förtroendemannastyrelser m. m.

Enligt motionärerna motiverar denna breddning av det politiska arbetet en grundlig översyn inte bara av riksdagens arbetsformer utan också av dess organisation och resurser. Partigrupper och enskilda ledamöter måste få den hjälp som är nödvändig för att de skall kunna fylla sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Motionärerna anför att det inför det förestående beslutet om riksdagens hus är av särskilt stor betydelse att se framåt så att en nödvändig utveckling av riksdagsarbetet inte hindras av bristande framsynthet i lokalplaneringen. Det gäller enligt motionärerna bl. a. att överväga hur ledamöternas egna resurser i form av skrivhjälp, utredningsbistånd m. m. skall kunna förstärkas och hur riksdagsgruppernas gemensamma behov skall kunna tillgodoses. Det bör vidare enligt motionen vara en viktig uppgift för den föreslagna utredningen att skapa lokalmässiga och ekonomiska förutsättningar för oppositionens arbete. Angående motiveringen i övrigt hänvisas till motionen.

Vissa stödåtgärder m. m.

Beträffande nuvarande förhållanden skall erinras om att förutom det statliga partistödet utgår ett särskilt ekonomiskt stöd till partigruppernas verksamhet i riksdagen. Detta partigruppsstöd utgår dels som ett grundbidrag (75 000 kr. per parti), dels som ett mandatbidrag. Mandatbidraget är 500 kr./mandat för parti som är företrätt i regeringen och 1 500 kr./mandat för övriga partier. Till partigrupperna utgår därutöver ett särskilt anslag till kontorshjälp till riksdagsledamöterna. Detta anslag är beräknat så att det skall medge anställning av ett biträde på var åttonde ledamot i gruppen. Partigruppsstödet tillkom efter förslag av riksdagens informationsutredning 1975. Denna framlade också vissa förslag som genomförts om utökad kontorshjälp till ledamöterna och förstärkning av upplysningstjänstens resurser.

Det skall nämnas att utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer genomfört vissa undersökningar om riksdagsledamöternas arbetssituation, vilka redovisats för riksdagen våren 1976 i betänkandet "Riksdagsarbetets planering" (Förs. 1975/76:15). I betänkandet föreslogs bl. a. vissa ändringar i riksdagens tidsplanering samt i debattreglerna. Dessa förslag antogs av riksdagen (KU 1975/76:45), och de nya reglerna tillämpas fr. o. m. 1976/77 års riksmöte. Utredningen har under hösten 1977 påbörjat en uppföljning av de tidigare undersökningarna om ledamöternas arbetssituation.

Utskottet

I motionerna behandlas en rad frågor som på olika sätt rör riksdagens arbetsformer.

Vad först gäller motionen 216 av Daniel Tarschys (fp) om att ökade möjligheter att företa flera ärenden till *samtidigt avgörande i kammaren* bör införas vill utskottet erinra om att utvecklingen gått i den riktningen att det blivit allt vanligare att flera ärenden sammanförs för gemensam debatt och därefter avgörs i ett sammanhang. Inom utskottets eget ämnesområde kan t. ex. nämnas att de många skilda frågor som det s. k. dechargebetänkandet brukar innehålla tas upp till avgörande i kammaren i ett sammanhang först när alla frågor slutdebatterats. Även när det gäller s. k. punktindelade utskottsbetänkanden har under senare år skett en fortgående förskjutning mot gemensam debatt och gemensamt avgörande av samtliga punkter i betänkandet.

Utskottet vill erinra om att en utredning inom riksdagen f. n. arbetar med frågor om riksdagens arbetsformer. Denna utredning torde vara oförhindrad att om den finner påkallat pröva de förslag till ytterligare åtgärder i angivet hänseende som tagits upp i motionen. Utskottet föreslår med hänvisning härtill att motionen 216 förklaras besvarad med vad utskottet anfört.

I motionen 315 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att riksdagen uppdrar åt den nyss nämnda utredningen om riksdagens arbetsformer att snarast framlägga förslag till ändringar i riksdagsordningen med innebörd att alla i riksdagen representerade partier skall ha *rätt att delta i utskottsarbetet*. Enligt vad utskottet erfarit har utredningen redan tagit upp utskottens sammansättning till övervägande men ännu inte färdigbehandlat frågan. Med hänsyn härtill och med hänvisning till vad utskottet anförde i frågan förra året anser utskottet något ytterligare initiativ med anledning av förevarande motion inte erforderligt. Motionsyrkandet avstyrks.

Riksdagen har vid åtskilliga tillfällen tidigare under åren behandlat frågan om möjlighet bör införas för utskotten att anordna *offentliga utskottsutfrågningar*. Frågan har tagits upp även i år dels i motionen 647 av Gunnar Richardson (fp) och Jörgen Ullenhag (fp), dels i motionen 915 av Torkel Lindahl m. fl. (fp). Utskottet anförde med anledning av en motion i ämnet vid

förra riksmötet att utredningen om riksdagens arbetsformer under sitt arbete kunde komma att överväga även detta spörsmål. Utskottet hänvisar till dessa uttalanden och avstyrker motionsyrkandena.

I motionen 647 tas upp även ett annat spörsmål som också har att göra med inhämtande av upplysningar genom utskottsutfrågningar. Det föreslås i motionen att utskotten skall åläggas att i sina betänkanden alltid redovisa vad som framkommit genom utfrågning eller uppvaktning inför utskottet. Enligt motionen finns det f. n. risker att den muntliga information som på sådant sätt lämnas till utskotten kan vara ensidig eller vilseledande, eftersom utskottens ledamöter och kanslipersonal inte alltid vet om det råder delade meningar i en fråga.

Det är numera vanligt att utskotten i sina betänkanden lämnar fylliga redovisningar av vad som inhämtats genom utskottsutfrågningar. Utskottet är inte berett att förorda ett system som skulle innebära skyldighet för utskotten att på det sätt motionen anvisar alltid redovisa sådant material. Utskotten bör alltså som hittills ha full frihet att välja om och i förekommande fall hur sådan information skall redovisas. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionsyrkandet.

Riksdagsledamöternas arbetssituation tas upp i motionen 1425 av Olle Svensson m. fl. (s, c, m och fp). Bl. a. pekas på de ökade svårigheter arbetsbelastningen medför när det gäller att hålla de nödvändiga kontakterna med samhället utanför riksdagen. Motionärerna anför att detta dilemma delvis är ett resultat av att riksdagens organisation och arbetsformer endast delvis kunnat anpassas till de krav som ställs på ett modernt parlament. Enligt motionen bör mot bakgrund härav en översyn komma till stånd inte bara av riksdagens arbetsformer utan också av dess organisation och resurser. Det bör t. ex. undersökas om inte ytterligare åtgärder kan vidtas för att förstärka ledamöternas resurser i form av skrivhjälp, utredningsbistånd m. m. Även lokalfrågorna bör beaktas i sammanhanget.

Som utskottet tidigare erinrat om arbetar f. n. en inom riksdagen tillkallad utredning om riksdagens arbetsformer. Denna utredning bör kunna överväga även de frågor som tagits upp i den förevarande motionen. Utskottet föreslår därför att motionen förklaras besvarad med vad utskottet anfört.

Med hänvisning till vad som anförs hemställer utskottet

att riksdagen

1. beträffande *ärendebehandlingen i kammaren* förklarar motionen 1977/78:216 besvarad med vad utskottet anfört,
2. beträffande *sammansättningen av riksdagens utskott* avslår motionen 1977/78:315,
3. beträffande *offentliga utskottsutfrågningar* avslår motionerna 1977/78:647 punkt 2 och 1977/78:915,
4. beträffande *redovisning av material som inhämtats vid utskottsutfrågningar m. m.* avslår motionen 1977/78:647 punkt 1,

5. beträffande *åtgärder att förbättra riksdagsledamöternas arbetsvillkor* förklarar motionen 1977/78:1425 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 7 mars 1978

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg* (s), Bertil Fiskesjö (c), Olle Svensson (s), Sven-Erik Nordin (c), Ove Karlsson (c), Lars Schött (m), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Kerstin Nilsson (s), Marianne Stålberg (s) och Daniel Tarschys* (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av Anders Björck (m) och Daniel Tarschys (fp) som beträffande *offentliga utskottsutfrågningar*

dels ansett att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 7 som börjar med orden "I motionen 647" och slutar med orden "avstyrks motionerna" bort ha följande lydelse:

I motionen 647, yrkandet 2, och motionen 915 föreslås att utskotten skall ges möjlighet att anordna offentliga utskottsutfrågningar. Erfarenheterna av de utskottsutfrågningar som i ökad omfattning förekommit sedan enkammarreformen visar att utskotten på detta sätt får tillgång till mycket värdefull information. Enligt utskottets uppfattning skulle det vara av värde för den allmänna debatten i olika angelägna samhällsfrågor om dessa utfrågningar på samma sätt som i många andra länder kunde ges offentlighet. Inte minst viktigt är att detta skulle öka intresset för riksdagsarbetet bland allmänheten och sannolikt bidra till att även kammardebatterna i vissa frågor gavs större uppmärksamhet. Det lagförslag som finns utarbetat i motionen 915 bör sålunda antas av riksdagen. Utskottet tillstyrker alltså bifall till motionerna.

dels att utskottets hemställan under punkten 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *offentliga utskottsutfrågningar* med bifall till motionerna 1977/78:647, yrkandet 2, och 1977/78:915 antar följande förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 12 § riksdagsordningen skall ha nedan angivna lydelse:

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

4 kap.

12 §

Utskott skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande.

Sammanträde för inhämtande av upplysningar eller yttranden som sägs i 10 § skall dock vara offentligt, därest detta begärs av minst en tredjedel av ledamöterna i utskottet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1978.