Nr 291

av herr Helén m. fl.
om ökad offentlighet i den statliga beslutsprocessen.

Sammanfattning

Offentlig debatt, öppenhet och insyn och ett aktivt deltagande fran medborgarnas sida i beslutsprocessen leder i en demokrati till ett bättre beslutsfattande. Närdemokratin kräver att viktiga frägor debatteras och belyses före beslutets fattande och att alternativa lösningar presenteras. Då förstärks människornas engagemang för de politiska avgörandena. Da tvingas beslutsfattarna att lyssna pa olika önskemal och opinioner innan de binder sig.

Ett representativt system utan pressdebatt, panel- och mötesdiskussioner, uppvaktningar, demonstrationer och informella samtal med politiker kan aldrig bli tillfredsställande från närdemokratisk synpunkt. Det gar inte att ställa upp deltagandedemokratin mot den representativa demokratin. Bäda är nödvändiga delar av ett närdemokratiskt samhälle.

Det är givetvis väsentligt att riksdagens ställning stärks och att dess verksamhet präglas av moderna arbetsforme. för att därigenom skapa förutsättningar för en engagerande debatt. Det är viktigt att den centrala samhällsdebatten utan dröjsmal återspeglas i riksdagens debatter. I denna motion framförs ett antal förslag till ökad offentlighet och bättre demokrati i beslutsprocessen på riksplanet. I andra motioner har vi redovisat vara förslag till en förstärkning av demokratin på länsplanet och pa det kommunala planet.

Förtroendet för det statliga utredningsväsendets kompetens och objektivitet kan rubbas om den hittillsvarande utvecklingen mot alltmer av beställningsarbeten fran regeringen fortsätter. Denna utveckling maste brytas. Ökad offentlighet bör prägla utredningsväsendet. När en utredning samlat in faktamaterial och skisserat olika lösningsalternativ bör det som producerats göras offentligt. Offentliga utfrägningar bör kunna förekomma inom ramen för statliga utredningar.

En särskild undersökning av remissväsendets sätt att fungera bör komma till stand.

Regeringen bör under år 1972 lägga fram förslag till offentliga utfrägningar i riksdagens utskott. En minoritet i ett utskott skall kunna pafordra en utfragning, att en viss person inkallas och att utfrägningen skall vara offentlig.

Riksdagens upplysningstjänst bör utvecklas till ett fristaende utredningsinstitut för att i nagon man motverka regeringens övertag gentemot oppositionen i vad gäller utredningsresurser.

Sekretesstiden för utrikespolitiskt material bör minskas. Försiktighet bör iakttas med hemligstämpling av sadant material.

Utredningsväsendet

Syftet med det statliga utredningsväsendet bör givetvis vara att ta fram viktiga och relevanta fakta på ett förutsättningslöst sätt. Det är väsentligt att utredningsväsendet omfattas med allmänt förtroende och att misstankar inte kan uppkomma om att utredningsapparaten används för att ta fram "lämpliga" fakta på bekostnad av andra. Redan av detta skäl är det viktigt att olika politiska grupperingar får insyn i så många utredningar som möjligt. Härför talar också att olika meningsriktningar kan ha olika uppfattning om vilka fakta som är viktiga och relevanta för ett visst ärende.

Från dessa utgångspunkter måste utredningsväsendets utveckling under senare år anses vara beklaglig. Allt fler utredningar får karaktären av beställningsarbeten åt regeringen och utförs inom departementen.

Det förekommer vidare i stigande utsträckning, att utredningar används som en sorts uppsamlingsställen för allehanda uppslag som regeringen inte önskar sakbehandla, t. ex. därför att de är politiskt brännbara. Ett mycket stort antal riksdagsuppslag avvisas årligen under hänvisning till pågående statlig utredning eller utredning inom ämbetsverk. I det senare fallet ingår det ju i ämbetsverkets uppgift att följa utvecklingen på sitt område, och man kan därför sägas vara kontinuerligt sysselsatt med utredningsarbete. Det går härigenom att avvisa alla uppslag vid alla tidpunkter under hänvisning till "pågående utredningsarbete".

Samtidigt förekommer det att regeringen när den av politiska skäl vill forcera en fråga lägger fram förslag till riksdagen utan att ta hänsyn till att utredningar, som den själv tillsatt, håller på att arbeta med den aktuella frågan. Ett exempel på detta är familjepolitiska kommittén och riksdagens familjepolitiska beslut hösten 1971. Ett annat exempel är reklamutredningen och forceringen av förslaget om reklamskatt. I fråga om annonsskatten lades regeringsförslaget fram utan något förberedande utredningsarbete varför långtifrån alla väsentliga fakta fanns tillgängliga vid beslutets fattande.

Det finns mot denna bakgrund en risk för att förtroendet för den statliga utredningsapparatens kompetens och objektivitet rubbas. En sådan utveckling måste motverkas genom en rad åtgärder.

Som riksdagens revisorer påpekat i en skrivelse till Kungl. Maj:t bör alla utredningar som inte är av speciellt teknisk natur få ett starkt inslag av riksdagsmän och förtroendemän över huvud taget. Parlamentarikerna i utredningarna bör alltid på ett tidigt stadium få påverka vilka kartläggningsuppgifter som skall utföras. Riksdagsmännen bör få ta del av allt det faktamaterial som produceras av det offentliga utredningsväsendet även i de fall inga omedelbara, konkreta förslag är att vänta eller då utredningsarbetet i dess helhet bedrivits inom kanslihuset. Beslutsfattande blir alltid bättre om alla faktiska uppgifter av betydelse för beslutet på ett så tidigt stadium som möjligt kommit så många människor som möjligt till handa. Ökad offentlighet över, insyn i och därmed kontroll av de centrala makthavarnas verksamhet är alltid på lång sikt till nytta i en demokrati.

Detta betyder inte att utredningsarbetet behöver utsträckas i tiden. Det bör tvärtom vara möjligt att nedbringa den totala arbetstiden jämfört med vad som nu gäller för många utredningar.

Det material som insamlas av en utredning är enligt nuvarande bestämmelser inte allmänna handlingar och offentliga förrän utredningen önskar redovisa det. Som skäl för denna ordning anförs det många gånger berättigade kravet på arbetsro. Det skulle dock vara av värde för den offentliga debatten, om utredningarna delades upp i två faser. Det första stadiet skulle bestå i insamlande av material och skisserande av olika alternativ. När denna fas är avklarad borde det som producerats kunna offentliggöras i syfte att stimulera den offentliga debatten. Det andra stadiet skulle bestå i utarbetandet av utredningens förslag, vilket sedan i normal ordning skulle remissbehandlas. Även om visst nytt material kan behöva insamlas också i detta senare skede skulle uppdelningen vara av stort värde för en ökad offentlighet.

I de fall departementschefen gör väsentliga ändringar av helt ny karaktär i ett utredningsförslag borde det vara naturligt att detta nya förslag också sänds ut på remiss innan propositionen framläggs. Så är tyvärr inte alls fallet i dag.

Flera skäl kan vidare anföras för att offentliga utfrågningar inom ramen för statliga utredningar i många fall skulle vara av betydande värde.

Dessa förslag innebär inte att vi vill frångå principen att utredningarna i stor utsträckning bör få bestämma sina egna arbetsmetoder. I vissa fall kan säkert vägande skäl anföras för en frånvaro av offentlighet. Men det bör i så fall ske i enlighet med principen, att det är sekretessen och inte offentligheten som behöver en motivering. Det är dessutom angeläget, att statliga utredningar arbetar snabbare än vad som ofta är fallet i dag. De bör inte försena reformer och inte fungera som "debattdämpare" alltför länge.

I en normalinstruktion för statliga utredningar bör införas rekommendationer om både en uppdelning av utredningsarbetet i två etapper som vi skisserat ovan och om offentliga utfrågningar med experter, företrädare för organisationer och institutioner. Dessa rekommendationer skall självfallet inte vara bindande, utan de utredningar som har starkt vägande skäl att frånga en eller bägge anvisningarna skall kunna göra detta.

Remissväsendet

Vad som här har anförts om brister i det nuvarande utredningsväsendet och om de risker som är förenade därmed gäller i viss mån även det statliga remissväsendet. Remissväsendet har stundom blivit ett självändamål. Remissorganen väljs inte alltid ut på rättvisande grunder, och ofta återges (i propositioner eller annorstädes) inte remissyttrandena på ett förutsättningslöst sätt. Regeringen förstorar de yttranden och delar av yttranden som är till stöd för den egna politiska ståndpunkten och vice versa. En översyn av remissväsendet ur dessa aspekter är önskvärd.

Det är vidare av värde att få en bild av hur organisationer och institutioner behandlar de skrivelser och utredningar som de får på remiss. Ofta ställer sig en tung organisation bakom en viss lösning med några få kommentarer. Hur har denna fråga beretts och hur många står bakom bedömningen? Ibland går en statlig institution in för en linje genom ett remissyttrande som senare ständigt åberopas. Hur ingående bereds sådana frågor i centrala ämbetsverk, länsstyrelser, domstolar och andra liknande remissinstanser? Känner t. ex. organisationer det ofta betungande att svara på för dem själva perifera utredningar? Är remisstiden tillräckligt lång för att ge t. ex. ett statligt verk och en organisation tillfälle till överväganden och samråd? Värdet av remisshandlingen får ju inte urholkas genom oskäligt begränsade remisstider eller genom planering av remisstiderna till olämpliga tider på året. Hur kan man ge remissinstanserna större möjlighet att förankra sina remissvar i en opinion, som bildas efter diskussion på ett bredare plan?

Frågor av detta slag har belysts i en PM från riksdagens revisorer. Denna PM bör med vissa kompletteringar kunna ligga till grund för en allsidig översyn av remissväsendet.

Offentliga utskottsutfrågningar

I flera år har vi från liberalt håll fört fram tanken på offentliga utfrågningar i riksdagens utskott. På senare tid har detta förslag fått stöd också från grupper utanför folkpartiet. Grundlagberedningen ägnar sig åt frågan men har ännu inte lagt fram sin syn på den. Vi måste därför än en gång föra fram kravet på ökad offentlighet i riksdagens utskott som en viktig metod att stärka riksdagens ställning.

Avsikten med sådana offentliga utfrågningar skulle vara dels att ge utskotten bättre möjlighet till snabb information, dels att på ett mera klargörande sätt informera allmänheten om aktuella samhällsproblem. Muntligheten, frågeformen och offentligheten skulle tillsammans ge goda förutsättningar för detta.

Vi föreslår att riksdagens utskott ges möjlighet att kalla in personer för offentlig utfrågning inför utskottet. Det bör kunna gälla såväl statsråd som representanter för olika organisationer, myndigheter, näringsliv, fristående experter eller andra som kan bidra till belysning av den aktuella frågan. En tredjedel av utskottets ledamöter bör kunna ha rätt att påfordra en utfrågning, att en viss person inkallas och att utfrågningen skall vara offentlig. De som inkallas bör ha rätt att vägra att infinna sig och rätt att vägra svara på enskilda frågor. Utskottens förhandlingar i övrigt bör liksom hittills vara slutna. Detta problem har behandlats tidigare, bl. a. i motionerna I:34 och II:51 (1968) samt 1971:288.

Fristående utredningsinstitut

Regeringen har i informationshänseende ett betydande överläge i förhållande till riksdagen genom den stora tillgången på personal för

utredningsuppgifter. Hela statsförvaltningen kan här sägas stå till regeringens förfogande, medan riksdagsmännen nästan helt är beroende av partiernas knappa ekonomiska resurser.

Regeringens och riksdagens olika arbetsförutsättningar minskar riksdagens möjligheter att ta ställning till flera beslutsalternativ. Riksdagens möjligheter att noga granska regeringens politik blir också begränsade.

En kraftig förstärkning av riksdagens upplysningstjänst skulle enligt var uppfattning utgöra ett väsentligt bidrag till att stärka riksdagens ställning. En väsentlig höjning av de nuvarande anslagen skulle i praktiken innebära att man skapar ett utredningsinstitut. Härigenom skulle enskilda riksdagsledamöter, riksdagsgrupper och eventuellt riksdagens utskott kunna få även mer omfattande faktautredningar verkställda.

En förstärkning av riksdagens upplysningstjänst på det sätt vi här har anfört gynnar naturligtvis i första hand dem som befinner sig i opposition, eftersom ett parti som sitter i regeringsställning klarar sitt utredningsbehov ändå. Genom riksdagens förbättrade möjligheter att fylla sin politiska roll skulle emellertid samtidigt hela det demokratiska systemet gynnas.

Sedan det ifrågasatts att inrätta ytterligare tjänster inom upplysningstjänsten beslöt riksdagens förvaltningsstyrelse i juni 1971 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt utredning med fem ledamöter för att göra en förutsättningslös undersökning av upplysningstjänstens verksamhet. Vi anser icke att denna utredning är till fyllest. Riksdagens upplysningstjänst bör få förstärkta resurser och utvecklas i riktning mot ett riksdagens eget utredningsinstitut.

Sekretesstiden för utrikespolitiskt material

Även beträffande utrikesfrågor är det sekretessen som kräver sin motivering - inte den beredvilliga redovisningen. Onödig mörkläggning får inte ske, de uppgifter som är fria för information måste göras lättare tillgängliga genom ökad publicering och sekretessbestämmelserna bör mildras. Vi skall här nöja oss med att ta upp den sistnämnda frågan.

Sekretesslagens paragraf 3 lyder i sin första del: "Handlingar i ärenden vilka angå rikets förhållande till främmande makt må allenast i de fall och i den ordning Konungen bestämmer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum."

Detta innebär bl. a. att alla regeringsdokument från andra världskriget i princip fortfarande ligger hemligstämplade i olika arkiv. Först om drygt 20 år skulle hela sanningen om Sveriges förbindelser med utlandet under kriget kunna få uppenbaras.

Hemligstämpelns användning kan förmodligen i en rad fall ges en mjukare effekt genom att nu gällande femtioårsregel justeras ned till 25 år eller kortare tid. Fördelarna av en sådan reform gäller kanske i första hand forskningen som får ökade möjligheter till studier av modern internationell politik. F. n. kan svenska forskare t. ex. i England inhämta uppgifter om Sveriges handlande under andra världskriget på grund av

andra sekretessregler där. Medvetenheten om att medborgarnas, pressens och oppositionspartiernas utrikespolitiska aktivitet förutsätter en mycket snabbare information än vad som kan bli följden av förkortade sekretesstider bör leda till försiktighet i användningen av hemligstämpeln.

Hemställan

Under hänvisning till vad som ovan anförts hemställer vi

A. att riksdagen hos Kungl Maj:t begär

1. att Kungl. Maj:t utfärdar en normalinstruktion för de statliga utredningarna och rekommenderar att utredningarnas faktamaterial offentliggörs på ett tidigt stadium av utredningsarbetet samt att offentliga utfrågningar bör utgöra en del av utredningens arbete,
2. att en översyn görs av det statliga remissväsendet,
3. att förslag framläggs till förkortning av tiden för sekretessbeläggning av utrikespolitiskt material,

B. att riksdagen fattar beslut om införande av ett system med offentliga utskottsutfrågningar i riksdagen i enlighet med vad som anförs i motionen,

C. att konstitutionsutskottet framlägger förslag om en sådan utveckling av riksdagens upplysningstjänst, att den också kan tjänstgöra som ett riksdagens utredningsinstitut, och att erforderliga medel föreslås härför.

Stockholm den 21 januari 1972

GUNNAR HELÉN (fp)

OLLE DAHLÉN (fp)

SVEN ANTBY (fp)

THORVALD KÄLLSTAD (fp)

DANIEL WIKLUND (fp)
i Stockholm

ROLF WIRTÉN (fp)

CECILIA NETTELBRANDT (fp)

MAC P. HAMRIN (fp)

INGEMAR MUNDEBO (fp)

SVEN GUSTAFSON (fp)
i Göteborg