

Konstitutionsutskottets betänkande

1976/77:36

med anledning av motioner angående riksdagens arbetsformer
m. m.

Motionerna

I detta betänkande behandlas följande motioner:
1976/77:135 av fru Diesen m. fl. (m),
1976/77:567 av fru Bernström m. fl. (fp),
1976/77:570 av herr Fagerlund m. fl. (s),
1976/77:573 av fru Göthberg (c) och fröken Eliasson (c),
1976/77:577 av herr Komstedt (m),
1976/77:579 av herr Lindahl i Hamburgsund m. fl. (fp),
1976/77:580 av herr Lindblad (fp),
1976/77:591 av herr Werner m. fl. (vpk) och
1976/77:1004 av herr Tarschys (fp)

I betänkandet redovisas avsnittsvis de frågor som tagits upp i motionerna.

Utseende av observatörer i Europaparlamentet

I motionen 135 yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om tillsättande av en observatörsgrupp, i vilken parlamentariker ingår, för att följa direktvalen till Europaparlamentet, inte minst med avseende på kvinnorepresentationen.

Motionärerna erinrar om att beslut fattats inom europeiska gemenskapen rörande direkta och samtidiga val till Europaparlamentet under år 1978. De hänvisar till att direktvalen och det nya Europaparlamentet ger upphov till många obesvarade frågor, både sådana som enbart berör valen 1978 och sådana som mer tar sikte på framtiden. De framhåller även att man på ansvarigt EG-håll talat om nödvändigheten att informera kvinnorna om Europaarbetet, så att många kvinnor deltar i valet både som väljare och som kandidater.

Utskottet har inhämtat utrikesutskottets yttrande över motionen. I yttrandet, som fogats till detta betänkande som bilaga 1, ges en närmare beskrivning av Europaparlamentets uppgifter och sammansättning, vartill hänvisas.

Riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen

I motionen 580 yrkas att riksdagen beslutar utreda sina arbetsformer i fråga om utrikesfrågor, med syfte att nå ett läge där de väsentliga frågorna prövas av

riksdagen innan regeringen deltar i internationella förhandlingar.

I motionen framhålls bl. a. att strävan bör vara att riksdagen skall få behandla förhandlingsfrågorna innan reella beslut fattas. Riksdagen skall dra upp riktlinjer och ange de mål som svenska förhandlare bör ha inför FN-konferenser, andra konferenser och viktigare bilaterala överläggningar. På regeringen bör därefter ankomma att så långt är möjligt fullfölja och i detalj administrera den av riksdagen beslutade utrikespolitiken, heter det i motionen.

Utrikespolitiken är enligt 1974 års regeringsform (RF) liksom enligt 1809 års RF en regeringens styrelsefunktion. I samband med författningsreformen framhöll emellertid såväl grundlagberedningen som departementschefen att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverade att riksdagen hade en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande på detta område. Det föreligger sålunda skyldighet för regeringen att inhämta riksdagens godkännande innan en för riket bindande internationell överenskommelse ingås, inte endast när överenskommelsen förutsätter lagstiftning utan också när överenskommelsen är av större vikt (10 kap. 2 § RF). Riksdagens medverkan i utrikespolitiken är vidare grundlagsfäst genom reglerna om utrikesnämnden. Enligt 10 kap. 6 § RF skall regeringen fortlöpande hålla utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden om så kan ske. Nämnden sammanträder på kallelse av regeringen och skall sammankallas om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i viss fråga.

Utskottet har inhämtat utrikesutskottets yttrande över motionen. Yttrandet fogas till betänkandet som bilaga 2. I yttrandet redogörs bl. a. för olika samarbetsformer mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor.

Riksdagens revision av statsförvaltningen

I motionen 570 yrkas att riksdagen uppdrar åt utredningen om riksdagens arbetsformer att förutsättningslöst utreda frågan om hur riksdagens revision av statsförvaltningen bör anordnas.

Motionärerna erinrar om att riksdagen under 1970-talet moderniserat och effektiviserat olika parlamentariska organ med berednings- och kontrolluppgifter. I främsta rummet gäller det den nya utskottsorganisationen, som verkat sedan 1971. Även riksdagens ombudsmannaorganisation har dimensionerats och organiserats så att den är bättre rustad att möta nya krav.

Verksamheten hos riksdagens revisorer har också förändrats, men här gäller i huvudsak att reformerna tagit sikte på det i och för sig betydelsefulla arbetet i kansliet. F. n. slutförs f. ö. en utredning om kansliets personalorganisation m. m.

Enligt motionärernas uppfattning bör även för revisorernas del göras en mera genomgripande utredning som sätter in revisionsarbetet i ett större parlamentariskt och revisionstekniskt sammanhang. Utredningen bör ta upp grundläggande frågor om revisorernas uppgifter. Därvid bör behandlas den särskilda karaktären på arbetet med hänsyn till den parlamentariska kontrollfunktionen och i förhållande till annan revisionsverksamhet inom statsförvaltningen.

Motionärerna föreslår att det föreslagna utredningsarbetet sker under medverkan av partierna i riksdagen och då lämpligen inom den befintliga utredningen om en översyn av riksdagens arbetsformer.

Riksdagen har under innevarande riksmöte behandlat en motion med i huvudsak samma syfte som i den nu aktuella. I utskottets betänkande (KU 1976/77:4) gavs en utförlig redovisning av gällande ordning och av de remissvar som avgivits av riksdagens revisorer och riksrevisionsverket. I dessa avseenden hänvisas till betänkandet.

Konstitutionsutskottet uttalade vid sin behandling av motionen att utredningen om en översyn av riksdagens arbetsformer var oförhindrad att ta upp vissa frågor rörande bl. a. sambandet mellan riksdagens revisorer och utskotten till prövning. Utskottet ansåg att någon ändring beträffande riksdagsrevisorernas ställning inte f. n. borde komma till stånd och avstyrkte motionen. Riksdagen följde utskottet.

Vid behandlingen hösten 1976 hänvisades bl. a. till en av riksdagens revisorer tillsatt utredning (RR-utredningen) med uppgift att göra en översyn av personalorganisationen inom riksdagens revisorers kansli. Denna utredning har nyligen slutfört sitt uppdrag och avgivit betänkandet Riksdagens revisorer – organisation, arbetsrutiner, resurser. I betänkandet framläggs vissa förslag till effektivisering av kansliets arbete och vissa ändringar i arbetsrutinerna, varigenom de parlamentariskt valda revisorerna skulle komma att styra utredningsarbetet i större utsträckning än hittills.

Offentliga utskottssammanträden m. m.

I motionen 579 yrkas att i 4 kap. 12 § riksdagsordningen (RO) införs en bestämmelse av följande lydelse: "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."

Enligt gällande regler i 4 kap. 12 § RO skall utskott sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger kan utskott medgiva 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. Vid 1975/76 års riksmöte togs frågan upp i motionerna 1975/76:194 av herr Ahlmark m. fl. (fp) och 1975/76:1980 av herr Bohman m. fl. (m). Konstitutionsutskottet behandlade motionerna under föregående riksmöte i betänkandet 1975/

76:45. För frågans tidigare behandling hänvisas dels till detta betänkande, dels till betänkandet KU 1975/76:4, i vilket en mer omfattande redovisning återfinns. Utskottet avstyrkte vid båda tillfällena motionsyrkandena men uttalade att utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer under sitt arbete kunde komma att överväga den aktuella frågan.

I en reservation (2 m, 1 fp) hemställdes att riksdagen skulle anta en ändring i 4 kap. 12 § RO av samma lydelse som i nu aktuella motionsyrkande.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Angående överförande av beslutsfunktion i vissa fall från kammaren till öppna utskottssammanträden

I motionen 1004 yrkas att riksdagen hos regeringen begär en utredning med uppgift att utarbeta förslag om ett överförande av vissa funktioner från kammaren till öppna utskottssammanträden.

I motionen föreslås utredning om förändringar i riksdagens arbetsformer, bl. a. innebärande att "en betydande del av riksdagsdebatterna och riksdagsbesluten överförs till öppna utskottssammanträden". Som exempel på ärenden som skulle kunna lämpa sig för avgörande inom utskotten anger motionären yrkanden som utskotten önskar avslå. En annan möjlighet skulle vara att ge utskotten slutlig bestämmanderätt såvida inte en minoritet begär att ärendet går vidare.

Utskotten har enligt gällande ordning endast beredande funktioner. Ett undantag härifrån utgör den särskilda beslutanderätten för finans- och skatteutskotten som under den tid då riksmöte ej pågår gemensamt kan på riksdagens vägnar besluta om indirekta skatter. Sådant beslut måste senare konfirmeras av riksdagen.

Sammansättningen av riksdagens utskott

I motionen 591 yrkas att riksdagen beslutar ge utredningen om riksdagens arbetsformer i uppdrag att snabbt framlägga förslag om ändring i riksdagsordningen med innebörden att alla i riksdagen representerade partier skall ha rätt att delta i riksdagens utskottsarbete.

Motionärerna anför att utskottsarbetet är en viktig del av riksdagens arbete och att det från demokratisk synpunkt är viktigt att varje parti ges möjlighet att delta i utskottsarbete.

Bestämmelser om val inom riksdagen återfinns i 7 kap. RO. I 2 § stadgas att val beredes 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 föreläggis 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. En minoritet har emellertid rätt att begära val med slutna sedlar. Platserna skall i så fall fördelas proportionellt mellan partierna. Bestämmelserna är närmare kommenterade i grundlagberedningens betänkande (SOU 1972:15) vari anförts följande:

Ehuru man kan förvänta att acklamationsförfarande med stöd av 3 § första eller andra stycket kommer att bli det vanliga vid val inom kammaren, bör regleringen som utgångspunkt ha att val skall förrättas med slutna sedlar. Undantag härifrån, som bör få uppställas endast i huvudbestämmelse i RO, innefattas enligt förslaget – förutom i de nyss nämnda bestämmelserna om val med acklamation – i föreskrifterna i 1 kap. 7 § tredje stycket och 7 kap. 2 § andra stycket och 12 § första stycket om tillsättning av uppdrag genom anmälan från partigrupperna. Skall val med slutna sedlar avse två eller flera personer, bör det vara proportionellt.

Från denna regel görs inte något formligt undantag. I de för ett organ grundläggande bestämmelserna kan emellertid föreskrivas att funktionärer skall väljas "var för sig"; det är då formellt inte fråga om att utse "två eller flera" personer. – Å andra sidan bör slutet val av endast en person göras utan att partibeteckningar begagnas vid valet.

Platserna i ett riksdagsorgan skall enligt gällande rätt fördelas mellan partierna enligt d'Hondts metod (heltalsmetoden) utan karteller. Beredningen har – särskilt med utskottsvalen för ögonen – ingående övervägt huruvida andra regler än de nuvarande bör gälla för mandatfördelningen vid proportionella val inom riksdagen. Beredningen har därvid prövat förslag att direkt i författning ange platsernas fördelning mellan partier, att förbjuda att två eller flera partier går fram under en beteckning på valsedlarna (faktiskt kartellförbud), att låta den proportionella fördelningen avse det sammanlagda antalet utskottsplatser och att övergå till annan mandatfördelningsmetod (t. ex. uddatalsmetoden).

Fästän nuvarande ordning lämnar ett par önskemål obeaktade, har beredningen likväl stannat för att inte föreslå någon ändring. Beredningen har fäst avgörande vikt vid att de politiskt relevanta styrkeförhållandena i kammaren så nära som möjligt kommer att avspeglas i varje utskott och annat organ. På grund härav har tanken på en samtidig fördelning av samtliga utskottsplatser fått falla. Beredningen har vidare funnit att d'Hondts metod utan förbindelse med faktiskt kartellförbud är den enda som garanterar att såväl ett parti med absolut majoritet i kammaren som två eller flera samverkande partier med kammarmajoritet kan tillvinna sig majoritet i varje utskott (annat organ).

Det har sedan länge 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.

I samband med grundlagsreformen behandlade utskottet (KU 1973:26) ett motionsyrkande (vpk) om att varje partigrupp, motsvarande parti som vid riksdagsvalet fått minst fyra procent av rösterna i hela landet, ägde rätt att besätta en plats i varje utskott. Det föreslogs också att antalet ledamöter i utskott skulle vara 17 och att platserna i övrigt skulle tillsättas proportionellt.

Utskottet avstyrkte motionsyrkandet och framhöll härvid att det föreliggande förslaget i allt väsentligt överensstämde med gällande ordning. Liksom grundlagberedningen och departementschefen ansåg utskottet det inte vara påkallat att överväga genomgripande ändringar i detta hänseende.

Riksmötets öppnande

I motionen 577 yrkas att riksdagen vidtar åtgärder för att undersöka möjligheterna att i stort sett återgå till tidigare ceremoniel vid riksmötets öppnande och förlägga huvuddelen av ceremonierna till rikssalen.

I motiveringen anförts bl. a. att det under senare år tillämpade ceremonielet vid riksmötets öppnande saknar så gott som helt det tidigare riksdagsöppnandets solennitet. Det saknar inte betydelse enligt motionären att själva inledningen av riksmötet får en sådan utformning att den väcker allmänhetens intresse. Härigenom skulle riksdagens strävan att komma i kontakt med medborgarna och få dem intresserade av de politiska frågorna främjas.

Riksdagen har under senare år behandlat frågor om formerna för riksmötets öppnande. Vid sin behandling av liknande motionsyrkanden vid 1975/76 års riksmöte anförde utskottet (KU 1975/76:45):

Även de frågor som tas upp i motionerna 1975/76:255 och 1975/76:687 har behandlats av riksdagen under senare år. I motionerna föreslås att riksdagen skall göra uttalanden rörande platsen för riksmötets öppnande samt om utformningen av öppningsceremonin.

Enligt bestämmelserna i riksdagsordningen är det talmannen som efter samråd med vice talmännen fastställer ordningen för riksdagens öppnings-sammanträden. Som utskottet anförde 1974 ankommer det alltså inte på riksdagen att föreskriva hur ceremonierna vid dessa sammanträden skall utformas. Något uttalande utöver vad som anfördes vid 1974 års riksdag bör därför enligt utskottets mening inte göras. Utskottet avstyrker med hänsyn här till föreliggande motionsyrkanden.

I en reservation (2 m) yrkades dels att riksdagen skulle uttala att öppnande av riksmöte vid ny mandatperiods början skall ske på rikssalen på Stockholms slott i former som anknyter till tidigare ceremoniel, dels att öppnandet vid andra riksmöten bör ske i riksdagshuset i former som fastställs av talmannen i samråd med vice talmännen.

Riksdagen biföll utskottets förslag.

Slopande av titlar i riksdagens officiella språk

I motionen 567 yrkas att riksdagen snarast slopar användandet av titlarna fru, fröken och herr i riksdagens officiella språk och i stället använder förnamn plus efternamn och att statsråd och talman tilltalas utan civilstånds-titlar.

I motionen 573 yrkas att riksdagen beslutar överlämna motionen till talmanskonferensen med en begäran att frågan om riksdagens officiella

språkbruk skyndsamt skall prövas utifrån utgångspunkten att titlarna herr, fru och fröken skall slopas.

I en motion (m, c, s, fp) vid 1975/76 års riksmöte föreslogs att titlar av typ herr, fru och fröken skulle slopas och att riksdagen endast skulle använda för- och efternamn.

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt betänkande KU 1975/76:8 följande:

Utskottet har i och för sig förståelse för det av motionärerna angivna syftet med motionen. Det kan också framhållas att utvecklingen under senare tid klart har gått i riktning mot en alltmer begränsad användning av herr-, fru- och frökentitlarna i det officiella språket. Inom många samhällsområden har det blivit allt vanligare att endast begagna för- och efternamn.

Enligt utskottets mening bör något beslut i enlighet med hemställan i motionen inte nu fattas av riksdagen. Det kan erinras om att en av talmanskonferensen tillsatt utredning för närvarande överväger olika frågor rörande riksdagens arbetsformer. Utskottet förutsätter att i detta sammanhang kommer att övervägas även frågan om slopande av de i motionen nämnda titlarna i riksdagens officiella språk och föreslår att motionen överlämnas till denna utredning.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Utskottet

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

Vad först gäller motionen 135 av fru Diesen m. fl. (m) om tillsättandet av en svensk *observatörsgrupp för att följa vissa frågor i det s. k. Europaparlamentet*, dvs. de europeiska gemenskapernas parlamentarikerförsamling, har utrikesutskottet i sitt yttrande till konstitutionsutskottet instämt i motionärernas bedömning att den pågående reformeringen av Europaparlamentet reser ett antal frågor som är av intresse även ur svensk synpunkt. Många av dessa frågor kräver en kontinuerlig bevakning under en längre period.

Utrikesutskottet utgår från att den svenska utrikesförvaltningen genom ambassaderna i vederbörande länder och delegationen i Bryssel bevakar händelseutvecklingen och rapporterar därom. Utskottet räknar med att utrikesdepartementet i lämplig form sammanställer information. Riksdagspartierna har även själva möjlighet att inom ramen för sitt eget internationella samarbete följa den politiska debatten i detta sammanhang och i samband därmed ta del av erfarenheter och informationer som de bedömer av särskilt intresse. Däremot finner utrikesutskottet det icke behövt eller lämpligt att en särskild observatörsgrupp med parlamentariskt inslag tillsätts för ändamålet.

Konstitutionsutskottet instämmer i utrikesutskottets synpunkter och slutsatser och avstyrker följaktligen motionen 135.

Utrikesutskottet har även yttrat sig över motionen 580 av herr Lindblad (fp) om *riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen*. Utrikesutskottet erinrar om att både enligt tidigare och nuvarande grundlag betraktas utrikesärendenas handläggning som en riksstyrelsefunktion bland andra och att ansvaret för utrikespolitikens bedrivande därmed i första hand skall åvila regeringen. I samband med 1974 års författningsreform framhölls emellertid att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverar att riksdagen försäkrar sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver.

Utrikesutskottet erinrar om att ett flertal former för riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken har vuxit fram utöver dem som uttryckligen föreskrivs i grundlagen. Självfallet har utrikesnämnden och utrikesutskottet centrala funktioner, men information i olika utrikespolitiska frågor till riksdagen förekommer också i en rad andra berednings- och samrådsformer varigenom riksdagsledamöter och de politiska meningsriktningar de företräder kan få insyn i och utöva påverkan på regeringspolitikens utformning på utrikesområdet.

Till dessa informella samrådsformer hör de s. k. partiledaröverläggningarna, som ofta ägnas åt brådskande utrikespolitiska ärenden. Information om viktiga förestående eller pågående internationella konferenser eller förhandlingar och om det svenska agerandet vid dessa lämnas – förutom till utrikesnämnden och utrikesutskottet – av regeringen på flera olika vägar, bl. a. genom regeringsförklaringar och särskilda utrikesdeklarationer, andra statsrådsuttalanden, pressmeddelanden och andra publikationer.

Utrikesutskottet nämner även en rad andra former för information till riksdagen och deltagande från riksdagens sida i utrikespolitiska frågor. Beträffande den aktuella motionen uttalar utrikesutskottet att motionsyrkandet synes gå alltför långt i sin syftning genom att tilldela regeringen en utpräglat bunden roll vad gäller utrikespolitikens utövande. Utskottet ställer sig avvisande till denna tanke.

Konstitutionsutskottet har inte funnit anledning att inta annan ståndpunkt till motionsyrkandet i fråga än utrikesutskottet. Motionen 580 avstyrks således.

I motionen 570 av herr Fagerlund m. fl. (s) yrkas att riksdagen uppdrar åt utredningen om riksdagens arbetsformer att förutsättningslöst utreda frågan om hur *riksdagens revision av statsförvaltningen* bör anordnas.

Den i motionen nämnda utredningen tillsattes av talmanskonferensen i anslutning till 1974 års författningsreform. Utredningen har bl. a. behandlat frågor om riksdagens arbetsplanering, utskottsorganisationen och ärendefördelningen mellan utskotten. Riksdagen har tidigare under detta riksmöte behandlat en motion med i huvudsak samma syfte som den nu aktuella. Utskottet uttalade vid sin behandling av denna motion att utredningen om en översyn av riksdagens arbetsformer var oförhindrad att ta upp vissa frågor

rörande bl. a. sambandet mellan riksdagens revisorer och utskotten till prövning. Någon ändring beträffande riksdagsrevisorernas ställning ansåg utskottet f. n. inte böra komma till stånd.

Enligt utskottet är de i motionen 570 behandlade frågorna om riksdagens kontrollmakt i förhållande till annan revisionsverksamhet inom statsförvaltningen av stort principiellt intresse. Utredningen om riksdagens arbetsformer har bl. a. att pröva frågan om ytterligare åtgärder bör vidtas i syfte att vidga riksdagens insyn allmänt i den statliga planeringsprocessen. Med hänvisning till de utredningsuppdrag som i nämnda avseenden redan getts åt utredningen om en allmän översyn av riksdagens arbetsformer avstyrks det nu aktuella motionsyrkandet.

Riksdagen har vid åtskilliga tillfällen behandlat den fråga som tas upp i motionen 579 av herr Lindahl i Hamburgsund m. fl. (fp) nämligen om möjligheten att anordna *offentliga utskottssammanträden*. Senast skedde detta med anledning av motioner vid 1975/76 års riksmöte. Utskottet uttalade därvid i sitt av riksdagen godkända yttrande över motionerna att utredningen om en allmän översyn av riksdagens arbetsformer under sitt arbete kunde komma att överväga även detta spörsmål. Beträffande den nu aktuella motionen hänvisar utskottet till dessa uttalanden och avstyrker motionsyrkandet.

Motionen 1004 av herr Tarschys (fp) har en betydligt vidare syftning än den nyss behandlade. I motionen föreslås att frågan om *överförande av vissa beslutsfunktioner från kammaren till öppna utskottssammanträden* tas upp till övervägande. Utskottet vill erinra om att denna fråga även behandlades i samband med 1974 års författningsreform. Riksdagen ställde sig då avvisande till en sådan ordning. Utskottet har inte funnit anledning att nu inta annan ståndpunkt och avstyrker följaktligen motionen.

Frågan om *sammansättningen av riksdagens utskott* tas upp i motionen 591 av herr Werner m. fl. (vpk). Motionsyrkandet går ut på att utredningen om riksdagens arbetsformer ges i uppdrag att snarast lägga fram förslag till sådan ändring i gällande regler att alla i riksdagen representerade partier får rätt att delta i riksdagens utskottsarbete.

En motion i samma syfte behandlades i samband med 1974 års författningsreform. Riksdagen ansåg då inte påkallat att överväga ändring beträffande utskottens storlek och val av utskott.

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.

Motionen 577 av herr Komstedt (m) syftar till en återgång till tidigare ceremoniel vid *riksmötets öppnande* med huvuddelen av ceremonierna förlagda till rikssalen.

Utskottet har tidigare behandlat motioner med liknande yrkanden. Motionerna har avstyrkts, varvid hänvisats till riksdagsordningens bestämmelse att talmannen i samråd med vice talmännen skall fastställa ceremonielet för riksdagens öppningssammanträden. Utskottet har inte funnit anledning att ompröva sitt tidigare ställningstagande i frågan. Utskottet avstyrker därför motionen.

I motionerna 567 av fru Bernström m. fl. (fp) och 573 av fru Göthberg (c) och fröken Eliasson (c) föreslås att *bruket av titlarna herr, fru och fröken i riksdagens officiella språk* slopas och i stället förnamnet i kombination med efternamnet används. En motion med motsvarande syfte behandlades vid 1975/76 års riksmöte och överlämnades till utredningen om riksdagens arbetsformer. Som utskottet då framhöll har utvecklingen i samhället klart gått i riktning mot en minskad användning av titlar av olika slag. I riksdagens officiella språk har i modern tid civila yrkestitlar i princip inte förekommit, utan den genomgående officiella tituleringen har varit herr, fru och fröken.

Som utskottet anförde förra året bör frågan om slopande av titlar i riksdagens officiella språk prövas av utredningen om riksdagens arbetsformer. Utskottet föreslår, att motionerna anses besvarade med vad utskottet anför.

Utskottets hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts beträffande de olika frågorna hemställer utskottet

att riksdagen

1. beträffande *utseende av observatörer i Europaparlamentet* avslår motionen 1976/77:135,
2. beträffande *riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen* avslår motionen 1976/77:580,
3. beträffande *riksdagens revision av statsförvaltningen* avslår motionen 1976/77:570,
4. beträffande *offentliga utskottssammanträden* avslår motionen 1976/77:579,
5. beträffande *överförande av beslutsfunktionen i vissa fall från kammaren till utskotten* avslår motionen 1976/77:1004,
6. beträffande *sammansättningen av riksdagens utskott* avslår motionen 1976/77:591,
7. beträffande *riksmötets öppnande* avslår motionen 1976/77:577,
8. beträffande *slopande av titlar i riksdagens officiella språk* förklarar motionerna 1976/77:567 och 1976/77:573 besvarade med vad utskottet anför.

Stockholm den 22 mars 1977

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Björck i Nässjö (m), Mossberg (s), Fiskesjö (c), Svensson i Eskilstuna (s), Nordin (c), Karlsson i Malung (s), Schött (m), Kindbom (c), Nyquist (s), Eliasson (c), fru Cederqvist (s), herrar Tarschys (fp) och Wictorsson (s).

Reservation

av herr Tarschys (fp) som beträffande punkten 5 *överförande av beslutsfunktionen i vissa fall från kammaren till utskotten* anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 9 som börjar med orden "Utskottet vill erinra" och slutar med orden "avstyrker följaktligen motionen." bort ha följande lydelse:

Riksdagens arbetsformer är otillfredsställande. De långa kammardebatterna inför en halvtom plenisal tar upp tid som skulle kunna användas bättre i utskotten, både för ett mer inträngande granskningsarbete och för öppna debatter inför massmedier och allmänhet. Vid sådana debatter borde riksdagsledamöter som inte tillhör resp. utskott kunna adjungeras med yttrande- och förslagsrätt men inte rösträtt. Om riksdagsdebatterna i stor

utsträckning kunde flyttas till utskotten skulle riksdagen bli ett mer effektivt forum för utbyte av erfarenheter och kunskaper, opinionsbildning och kontroll av regering och förvaltning.

En reform i denna riktning kräver givetvis noggranna överväganden. Den bör lämpligen förberedas av en offentlig utredning.

*dels att utskottet under punkten 5 bort hemställa
att riksdagen*

*5. beträffande överförande av beslutsfunktionen i vissa fall från
kammaren till utskotten bifaller motionen 1976/77:1004.*

Särskilda yttranden

1. av herrar Björck i Nässjö (m) och Schött (m) som beträffande punkten 7 *riksmötets öppnande* anförde:

Det under senare år tillämpade ceremonielet vid riksmötets öppnande har inte det tidigare riksdagsöppnandets värdighet. Sålunda saknas allt det som av hävd hör till en så viktig händelse i statsverksamheten som riksdagens öppnande. Riksdagen strävar efter att komma i kontakt med medborgarna och skapa intresse för sitt arbete. Det är då inte utan betydelse att själva inledningen av riksmötet får en sådan utformning att den väcker allmänhetens intresse. Enligt vår mening vore det önskvärt om talmannen ville överväga att i huvudsak återgå till tidigare ceremoniel vid riksmötets öppnande och förlägga huvuddelen av ceremonierna till rikssalen.

2. av fru Cederqvist (s) som beträffande punkten 8 *slopande av titlar i riksdagens officiella språk* anförde:

Enligt min mening kräver frågan om slopandet av titlar i riksdagens officiella språk inte någon speciell utredning. Jag anser att den nuvarande ordningen är förlegad. Talmanskonferensen bör kunna ta initiativ till slopande av titlarna. Vad gäller riksdagens talman kan lämpligen nuvarande titulering behållas.

Utrikesutskottets yttrande

1976/77:2 y

med anledning av motion om utseende av observatörer i Europaparlamentet

Till konstitutionsutskottet

Genom beslut den 15 februari 1977 har konstitutionsutskottet hemställt om utrikesutskottets yttrande över motionen 1976/77:135 av fru Diesen m. fl. (m) om utseende av observatörer i Europaparlamentet.

I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om tillsättande av en observatörsgrupp, i vilken parlamentariker ingår, för att följa direktvalen till Europaparlamentet, inte minst med avseende på kvinnorepresentationen.

Motionärerna erinrar om att beslut fattats inom europeiska gemenskapen rörande direkta och samtidiga val till Europaparlamentet under år 1978. De hänvisar till att direktvalen och det nya Europaparlamentet ger upphov till många obesvarade frågor, både sådana som enbart berör valen 1978 och sådana som mer tar sikte på framtiden. De framhåller även att man på ansvarigt EG-håll talat om nödvändigheten att informera kvinnorna om Europaarbetet, så att många kvinnor deltar i valet både som väljare och som kandidater.

Utskottet

Sedan överenskommelse träffats i det europeiska rådet – vilket består av de nio EG-ländernas stats- och regeringschefer och alltså icke är att förväxla med Europarådet – undertecknades i september 1976 en konvention om införande av direktval till Europaparlamentet, dvs. de europeiska gemenskapernas parlamentarikerförsamling. Genom beslutet utökas antalet platser i parlamentet från 198 till 410. Fördelningen av platserna ansluter sig till ländernas relativa storlek, med någon underrepresentation för de större länderna och motsvarande överrepresentation för de mindre.

Sålunda får Belgien 24 platser (mot 14 i den nuvarande församlingen), Nederländerna 25 (14), Luxemburg 6 (6), Danmark 16 (10), Irland 15 (10) samt Frankrike, Italien, Storbritannien och Västtyskland vardera 81 (36) platser. Enligt överenskommelsen förutses ingen ändring i Europaparlamentets kompetens. Det kommer således även i fortsättningen att ha rent rådgivande status. Ledamöterna väljs för en tid av fem år och kan inneha dubbla mandat, dvs. samtidigt vara ledamöter i Europaparlamentet och i sitt eget nationella parlament.

De första valen enligt det nya systemet skall enligt konventionen äga rum samtidigt i de olika medlemsländerna, under en vecka i maj eller juni 1978. Varje land utarbetar egna valregler för detta första val. Det nyvalda parlamentet får sedan i uppgift att utarbeta ett gemensamt valsystem.

Konventionen underställs nu de nationella parlamenten för ratificering. I flertalet länder betraktas godkännandet som en formsak. I England och Frankrike kan dock problem icke uteslutas.

Sverige är icke medlem av de europeiska gemenskaperna (EG). Däremot är Sverige medlem av Europarådet alltsedan detta bildades 1949. Riksdagen väljer årligen svenska ledamöter och suppleanter i Europarådets parlamentariska (rådgivande) församling.

Utrikesutskottet instämmer i motionärernas bedömning att reformeringen av Europaparlamentet reser ett antal frågor som är av intresse även ur svensk synpunkt. Vissa av dessa frågor rör förhållandena i samband med det första valet medan flertalet är av mer långsiktig natur och kräver kontinuerlig bevakning under en längre period. Utrikesutskottet utgår från att den svenska utrikesförvaltningen genom ambassaderna i vederbörande länder och delegationen i Bryssel bevakar händelseutvecklingen och rapporterar därom. Utskottet räknar med att utrikesdepartementet i lämplig form sammanställer information. Riksdagspartierna har även själva möjlighet att inom ramen för sitt eget internationella samarbete följa den politiska debatten i detta sammanhang och i samband därmed ta del av erfarenheter och informationer som de bedömer av särskilt intresse.

Däremot finner utrikesutskottet det icke behövligt eller lämpligt att en särskild observatörsgrupp med parlamentariskt inslag tillsätts för ändamålet.

Motionen 1976/77:135 avstyrks därför för utrikesutskottets del.

Stockholm den 10 mars 1977

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: herr Hernelius (m), fru Lewén-Eliasson (s), herr förste vice talmannen Bengtson (c), herr Adamsson (s), fru Nilsson i Kristianstad (c), herrar Palm (s), Åberg (fp), fru Jonäng (c), Sundberg (m), herrar Ericson i Örebro (s), Korpås (c), fru Sigurdsen (s), herrar Wirmark (fp), Jan Bergqvist i Göteborg (s) och Silfverstrand (s).

Utrikesutskottets yttrande

1976/77: 1 y

med anledning av motion om riksdagens ställning inom utrikespolitiken

Till konstitutionsutskottet

Genom beslut den 8 februari 1977 har konstitutionsutskottet hemställt om utrikesutskottets yttrande över motionen 1976/77:580 av herr Lindblad (fp) om riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen.

I motionen i fråga hemställs att riksdagen beslutar utreda sina arbetsformer i fråga om utrikesfrågor, med syfte att nå ett läge där de väsentliga frågorna prövas av riksdagen innan regeringen deltar i internationella förhandlingar.

I det resonemang som föregår angivna yrkande framhåller motionären bl. a. att strävan bör vara att riksdagen skall få behandla förhandlingsfrågorna innan reella beslut fattas. Riksdagen skall dra upp riktlinjer och ange de mål som svenska förhandlare bör ha inför FN-konferenser, andra konferenser och viktigare bilaterala överläggningar. På regeringen bör därefter ankomma att så långt det är möjligt fullfölja och i detalj administrera den av riksdagen beslutade utrikespolitiken, heter det i motionen.

Utskottet

De nyss återgivna preciseringarna av yrkandet i förevarande motion 580 gör det klart att det spörsmål som reses av motionären ingalunda är begränsat till riksdagens egna arbetsformer utan att det rör sig om en fråga av långt större räckvidd och av allmänt författningspolitisk natur. Motionen synes sålunda ytterst syfta till att föra över styrningen av utrikespolitiken från regeringsmakten till riksdagen. Därmed sätts en konstitutionell huvudprincip i fråga.

Utskottet vill erinra om att vår nuvarande grundlagsordning är av ung datum och att den författningsrättsliga regleringen av Sveriges förhållande till omvärlden således relativt nyligen prövats och fastställts av riksdagen.

Kännetecknande både för de tidigare och för de nuvarande grundlagarna är att utrikesärendenas handläggning betraktas som en riksstyrelsefunktion bland andra och att ansvaret för utrikespolitikens bedrivande därmed i första hand skall åvila regeringen.

I samband med tillkomsten av nuvarande regeringsform och riksdagsordning konstaterade emellertid såväl grundlagberedningen (SOU 1972:15) som regeringen (prop. 1973:90) att utrikespolitikens betydelse för rikets sä-

kerhet motiverar att riksdagen försäkrar sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver.

Så långt stämmer motionsyrkandet överens med de uttalanden som gjordes i angivna sammanhang. Yrkandet i fråga synes dock gå vida längre i sin syftning och vilja tilldela regeringen en utpräglat bunden roll vad gäller utrikespolitikens utövande. Utskottet betvivlar att en så stark styrning från riksdagens sida som synes föresväva motionären skulle vara ändamålsenlig eller ens praktiskt hanterlig.

För riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken har framvuxit flera former, dels sådana som uttryckligen föreskrivs i grundlagarna, dels informations- och samrådsformer som utbildats i praxis. Det är givet att såväl utrikesnämnden som utrikesutskottet därvidlag har fått centrala funktioner. Båda tillsätts av riksdagen.

I regeringsformen tilldelas utrikesnämnden en huvudroll som organ för fortlöpande och förtrolig information från regeringen till ett urval av riksdagens ledamöter, vilka fungerar som representanter för sina respektive partigrupper. Utrikesnämnden är också ett forum för förtroligt samråd mellan regeringen och riksdagen i alla utrikesfrågor av större vikt och betydelse för vårt land.

Till de frågor som regelmässigt upptas till dryftande i utrikesnämnden hör grundläggande instruktioner inför viktigare förhandlingar med andra stater eller internationella konferenser. Det ligger i sakens natur att sådana instruktioner behöver kringgärdas med viss sekretess och att i varje fall delar därav inte utan skada för svenska intressen kan ges offentlighet i förväg.

För riksdagens beredning av utrikes ärenden, vilka väcks antingen propositions- eller motionsvägen, är utrikesutskottet huvudansvarigt enligt riksdagsordningen. Det äger i likhet med andra utskott initiativrätt inom sitt kompetensområde. Redan i den gamla författningen hade utrikesutskottet som enda utskott möjlighet att inhämta upplysningar direkt från vederbörande statsråd, en möjlighet som numera står öppen för alla utskott. Möjlighet finns även för utskottet att på annat sätt erhålla informationer i utrikes frågor, oavsett om frågorna har eller inte har direkt samband med proposition eller motion som för tillfället behandlas i utskottet.

Utöver vad som uttryckligen stadgats härom i regeringsformen eller riksdagsordningen förekommer en rad andra former för utrikespolitisk information till riksdagen liksom tillfällen för riksdagen och dess ledamöter att i olika utrikespolitiska frågor ge sin mening till kända för regeringen. Likaså förekommer en rad olika berednings- och samrådsformer varigenom riksdagsledamöter och de politiska meningsriktningar de företräder kan få insyn i och utöva påverkan på regeringspolitikens utformning på utrikesområdet.

Till dessa informella samrådsformer hör de s. k. partiledaröverläggningarna, som ofta ägnas åt brådskande utrikespolitiska ärenden.

Information om viktiga förestående eller pågående internationella kon-

ferenser eller förhandlingar och om det svenska agerandet vid dessa lämnas – förutom till utrikesnämnden och utrikesutskottet – av regeringen på flera olika vägar, bl. a. genom regeringsförklaringar och särskilda utrikesdeklarationer, andra statsrådsuttalanden, pressmeddelanden, skriftserier och tillfälliga publikationer, ofta även genom budget- och andra propositioner, samt genom interpellations- och frågesvar i riksdagen. Resultaten av flera större FN-konferenser under senare år har redovisats i form av s. k. blåböcker, på samma sätt som årligen skett beträffande FN:s ordinarie generalförsamlingsmöten alltsedan Sveriges anslutning till FN.

I vissa fall har publikationer börjat utges också före viktigare internationella konferenser. Exempelvis delgavs riksdagens ledamöter år 1974 en fyllig redogörelse i skriftlig form och på annat sätt om den då förestående men i dag alltjämt oavslutade och av motionären särskilt omnämnda tredje havsrättskonferensen. Inför FN:s livsmedelskonferens år 1974 spreds i stor upplaga en informationsbroschyr om de huvudfrågor som där skulle behandlas. Flera liknande exempel skulle kunna anföras.

Inför flera av de viktigare internationella konferenser som hållits under senare år har regeringen utsett särskilda förberedelsekommittéer, i vilka även företrädare för olika riksdagspartier ingått. Detta har bl. a. skett inför FN:s miljövårdskonferens år 1972, FN:s befolkningskonferens år 1974, FN:s generalförsamlings sjunde extra möte 1975 och den s. k. Habitat-konferensen om boende- och bebyggelsemiljö år 1976. Så har även varit fallet inför FN:s vattenkonferens, som äger rum under andra hälften av mars månad i år. De fyra största riksdagspartierna har i nämnda fall även inbjudits nominera företrädare att ingå i de svenska regeringsdelegationerna vid konferenserna i fråga. Detta skedde även vid FN:s sjätte extra generalförsamlingsmöte år 1974, vid livsmedelskonferensen samma år och vid det internationella kvinnoårets världskonferens år 1975.

I fråga om vissa av FN:s större fackorgan eller särskilda FN-aktiviteter finns stående svenska förbindelse- eller beredningskommittéer i vilka ofta ingår riksdagsledamöter. I den rådgivande nedrustningsdelegationen ingår fem företrädare för de fyra största riksdagspartierna, vilka också har tillfälle att periodvis på platsen följa förhandlingsarbetet i FN:s nedrustningskommitté i Genève.

I de svenska delegationerna till FN:s ordinarie generalförsamlingsmöten har praktiskt taget genomgående ingått ett flertal representanter för de fyra största riksdagspartierna.

För arbetet inom Nordiska rådet och Europarådet tillsätter riksdagen själv parlamentariska delegationer.

Som framgått av det föregående, synes regeringen under senare år förhållandevis väl ha tillgodosett riksdagens naturliga önskemål om insyn i och möjligheter till påverkan av den utrikespolitiska beslutsprocessen, icke minst vad beträffar den typ av större internationella konferenser som motionären med sitt yrkande i första hand åsyftar. Utskottet utgår från att så sker även i fortsättningen.

Det bör i detta sammanhang även nämnas att riksdagen vid sin behandling av budgetpropositionens tredje huvudtitel äger beslutanderätt i frågor som berör väsentliga delar av utrikespolitiken. Detta gäller inte minst beträffande den del som rör inriktningen av det svenska utvecklingssamarbetet. Såväl det direkta biståndet – val av mottagarländer, länderramar osv. – som biståndet genom olika FN-organ blir föremål för ingående granskning av riksdagen.

Vad beträffar den allmänna informationsverksamheten i utrikespolitiska frågor och det mellanfolkliga samarbetet från utrikesdepartementet och statsunderstödda organ till riksdagen, pressen och allmänheten har riksdagen flera gånger uttalat sig, vilket lett till ökade satsningar på detta område.

Utskottet vill med hänvisning till det anförda för sin del avstyrka motionen 1976/77:580.

Stockholm den 10 mars 1977

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: herr Hernelius (m), fru Lewén-Eliasson (s), herr förste vice talmannen Bengtson (c), herr Adamsson (s), fru Nilsson i Kristianstad (c), herrar Palm (s), Åberg (fp), fruar Jonäng (c), Sundberg (m), herrar Ericson i Örebro (s), Korpås (c), fru Sigurdsen (s), herrar Wirmark (fp), Jan Bergqvist i Göteborg (s) och Silfverstrand (s).