

Nr 17

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om offentliga förhör i riksdagens utskott.

I de likalydande motionerna nr 186 i första kammaren av herrar *Ahlmark* och *Fälldin* samt nr 243 i andra kammaren av herrar *Ullsten* och *Gustavsson* i Alvesta yrkas, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om sådana åtgärder att den nu arbetande grundlagberedningen kommer att utreda förutsättningarna för regler om rätt till offentliga utskottsförhör ('hearings') i riksdagen». — Texten är tryckt i *första* kammaren.

Samma önskemål framförs även i motionen nr 476 i andra kammaren av herr *Krönmark* som yrkar, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att motionen överlämnas till grundlagberedningen för beaktande av vad som anförts i densamma. Motionen i denna del har av utskottet företagits till gemensam behandling med nyssnämnda motioner i detta utlåtande; i övrigt har den upptagits i utskottets utlåtande nr 16.

Gällande ordning m. m.

Beträffande *offentlighet eller lyckta dörrar vid sammanträden med riksdagens kamrar och utskott* finns endast mycket knapphändiga bestämmelser. Principerna är emellertid sedan länge klara: kamrarnas sammanträden skall som regel vara offentliga, medan utskottens skall hållas inom lyckta dörrar. I fråga om kamrarna stadgas i 56 § riksdagsordningen (RO) att Konungen äger bestämma, att sammanträde skall hållas inom lyckta dörrar, då meddelande lämnas jämlikt nämnda paragraf. Den allmänna offentlighetsprincipen kommer till uttryck först i kamrarnas ordningsstadgor (OSt), som i 22 § föreskriver att förhandlingarna skall vara offentliga utom då vederbörande kammare i något ärende beslutar om lyckta dörrar eller Konungen förordnar därom enligt 56 § RO eller justering verkställs av protokoll som enligt särskilt stadgande skall hållas hemligt. I fråga om utskotten saknas alla direkta författningsbestämmelser. Huvudprincipen om lyckta dörrar kan emellertid sägas indirekt framgå av vissa stadganden. Nämnas må de om tystnadsplikt i 37 § 3 mom. RO, avseende utrikesutskottet, och i 38 § 5 mom. RO, avseende konstitutionsutskottet, samt i 3 § instruktionen för bankoutskottet. Om handlingars offentlighet stadgas i 2 kap.

6 § tryckfrihetsförordningen särskilt, att protokoll hos bl. a. riksdagens utskott skall anses upprättade och därmed offentliga först då det ärende de avser slutförts. Ytterligare må nämnas föreskriften i 22 § riksdagsstadgan, att talmännen äger tillträde i utskotten, vilken uppenbarligen bygger på att sammanträdena i princip är tillgängliga endast för utskottens medlemmar. Allmänt kan emellertid sägas att grundsatsen, att utskotten sammanträder inom lyckta dörrar, ansetts på sådant sätt följa av sakens natur att särskilda bestämmelser därom ej varit påkallade; det må antecknas att det inte ens beträffande utrikesnämnden uttryckligen utsagts, att sammanträdena hålls inom lyckta dörrar. Samma förhållande gäller enligt kommunallagarna, som föreskriver offentlighet vid sammanträden med de beslutande församlingarna (27 § kommunallagen, 28 § kommunallagen för Stockholm, 37 § landstingslagen, 30 § lagen om församlingsstyrelse) men ej uttalar sig om sammanträden med kommunernas styrelser eller övriga nämnder.

Om den historiska bakgrunden till den sålunda gällande ordningen må följande i korthet antecknas. Under den första tiden av vårt nuvarande statskick gällde att ständernas förhandlingar inte var offentliga. Redan vid 1817—18 års riksdag fattade emellertid konstitutionsutskottet ett beslut om framläggande av förslag till ändring härvidlag; beslutet blev dock ej expedierat. Vid 1823 års riksdag tilldrog sig frågan stor uppmärksamhet. Förslag om offentlighet väcktes hos adeln samt i borgar- och bondestånden. Grundlagarnas tystnad på den aktuella punkten tolkades sålunda på så sätt, att varje stånd ägde besluta i frågan. Denna tolkning bestreds emellertid av Konungen, sedan borgarståndet ensamt fattat ett positivt beslut, vilket återtogs till följd av Konungens motstånd. Konungen uttalade, att ett ståndens sammanstående beslut erfordrades. Ett sådant nåddes vid 1828—30 års riksdag, varefter offentlighetsprincipen blev antagen. Den nuvarande regeln i 22 § Ost blev emellertid först med tillkomsten av 1933 års ordningsstadgor allmänt gällande. Tidigare förelåg en olikhet mellan kamrarna sålunda, att i andra kammaren gällde den nuvarande ordningen, som alltså innebär att vanligt majoritetsbeslut krävs för lyckta dörrar, medan i första kammaren enligt 1868 års Ost gällde att sex ledamöters begäran var tillräcklig för att sammanträde skulle hållas inom lyckta dörrar.

En speciell fråga rörande offentligheten i kamrarna har varit föremål för ingående överväganden under senare år, nämligen den om televisionsutsändningar från kamrarnas förhandlingar. Den första utsändningen ägde rum år 1957 efter att tillstånd getts av talmanskonferensen, som även under de följande åren lämnade sådana tillstånd särskilt för varje tillfälle. Denna ordning fastställdes av riksdagen år 1960 på förslag av konstitutionsutskottet (nr 18) i anledning av motioner. En ändring kom till stånd på initiativ av utskottet år 1963 (nr 4) och innebar, att talmanskonferensen fick befogenhet att till utgången av vårsessionen år 1964 ge tillstånd till

kontinuerlig bevakning av kammarförhandlingarna. Sistnämnda år blev detta bemyndigande på förslag av utskottet först (nr 17) förlängt till årets utgång och därefter (nr 38) givet talmanskonferensen tills vidare, utan tidsbegränsning.

Någon debatt om offentlighet i utskotten, motsvarande den som sålunda förekommit i fråga om de egentliga riksdagsförhandlingarna, har veterligen aldrig förts. Åtskillig diskussion har däremot förts om tid och sätt för offentliggörande av utskottens beslut och handlingar. Härom må hänvisas till samlingsverken Sveriges riksdag (band 11, Tingsten 1934, s. 300 ff) samt Samhälle och riksdag (band 4, Stjernquist 1966, s. 345 ff). I fråga om utskottens praxis må vidare antecknas, att utskotten ofta inkallar utomstående sakkunniga för lämnande av upplysningar ävensom mottar enskilda deputationer som bereds tillfälle att framföra synpunkter och önskemål. Vid utskottens egna överläggningar bereds emellertid inga utomstående tillfälle att närvara, med undantag för att i vissa fall andra ledamöter av riksdagen än de i utskottet invalda fått delta.

Författningsutredningen uttalade sig inte i frågan om offentlighet eller lyckta dörrar vid utskotts sammanträde.

Beträffande *utskottens möjligheter att inhämta uppgifter utifrån* må, utöver vad nyss sagts om att utskotten ofta inkallar utomstående expertis, antecknas stadgandet i 46 § RO. Enligt detta — som i sak helt överensstämmer med 42 § 1810 års riksdagsordning — äger utskott, som finner sig behöva inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar »av någon Konungens ämbetsman eller av allmänt verk», att genom sin ordförande hos det statsråd, som därtill för varje riksdag förordnas, begära Konungens befallning till vederbörande att meddela de begärda upplysningarna. Statskontoret samt banko- och riksgäldsverken skall dock enligt stadgandet »i frågor om redovisning av medel alla äskade upplysningar omedelbarligen avge». Beträffande paragrafens tillämpning i praxis må följande återges ur författningsutredningens slutbetänkande (SOU 1963: 18 s. 121):

Den av RO 46 § anvisade vägen för upplysningars inhämtande kommer i betydande utsträckning till användning och torde praktiskt taget alltid utnyttjas, då fråga är om inhämtande av remissyttrande från myndighet. Sådana yttranden brukar ej sällan inhämtas över motioner. Det statsråd som erhållit förordnande enligt RO 46 § vidarebefordrar alltid utskottens framställningar till vederbörande myndigheter. Vad åter angår upplysningar av annan art brukar utskottskanslierna taga direkt kontakt med vederbörande myndighet eller tjänsteman; eventuellt anmodas en tjänsteman av utskott att lämna upplysningarna vid sammanträde med utskottet. I vidsträckt omfattning tillämpas sålunda icke det i RO 46 § anbefallda förfaringssättet. Förklaringarna härtill torde vara flera. Den av RO 46 § anvisade vägen är en omväg. I myndigheternas uppgifter ingår i betydande utsträckning att lämna upplysningar. Nämnas må att t. ex. riksrevisionsverket enligt sin instruktion (SFS 1961: 352) 19 § skall tillhandagå riksdagens utskott och revisorer med nödiga upplysningar, räkenskaper och handling-

ar. Därtill kommer att den direkta kontakten underlättas av att utskottstjänstemännen i betydande grad rekryteras bland departementens, hovrätternas och verkens tjänstemän.

Beträffande utskottens kontakter med enskilda personer, företag och organisationer saknas författningsbestämmelser.

Det må nämnas att i motioner år 1959 hemställdes om utredning i syfte att skapa garantier för att, inom de gränser som utskottsarbetets allmänna arbetsvillkor uppdrar, allt för utskotts ställningstagande väsentligt sakmaterial måtte ställas till ledamöternas förfogande, även i de fall där framställning om anskaffande av sådant material begärts av en utskottsminoritet. Konstitutionsutskottet (nr 8) uttalade, att en minoritets legitima krav på sakupplysningar i praxis beaktats av majoriteten, varför behov ej förelåg av sådana bestämmelser som motionärerna åsyftade. Sex ledamöter reserverade sig. Motionen avslogs av riksdagen.

Författningsutredningen anförde i förevarande fråga följande (SOU 1963: 18 s. 122):

Beträffande utskottens rätt och möjlighet att erhålla upplysningar och yttranden från statliga myndigheter och tjänstemän i övrigt bör enligt utredningens mening gälla, att statlig myndighet skall, om utskott så finner erforderligt för att fullgöra sina uppgifter, tillhandagå utskottet med upplysningar och yttranden. Det av RO 46 § anvisade förfarings sättet med framställning till särskilt förordnat statsråd synes varken erforderligt eller lämpligt. Däremot bör ett utskott icke kunna ålägga tjänsteman att lämna upplysningar och yttranden; med detta har utredningen dock icke velat förorda någon ändring av nuvarande praxis, som i allt väsentligt fungerar smidigt och effektivt. I detta sammanhang bör framhållas att rimlig hänsyn bör tagas till en utskottsminoritets önskemål i fråga om anskaffande av sakmaterial.

I enlighet med det anförda föreslår utredningen en bestämmelse (FRO 3: 15) om bl. a. att statlig myndighet skall tillhandagå utskott med upplysningar och yttranden, om utskott så finner erforderligt för att fullgöra sina uppgifter.

Motionerna

I motionerna *I: 186* och *II: 243* antecknas inledningsvis, att riksdagens utskott redan nu kan inkalla experter och att detta ofta sker. Överläggningarna är emellertid alltid slutna. Enligt motionärernas uppfattning skulle riksdagens kontrollmakt stärkas, om utskottet fick möjlighet att också vid offentliga sammanträden lyssna till föredragningar och bedriva utfrågning av statstjänstemän och andra experter på berörda områden. Även statsråd borde kunna inkallas till sådana överläggningar. Motionärerna hänvisar till att offentliga »hearings» spelar en stor roll i USA och uttalar,

att sådana också i ett land med parlamentariskt system borde kunna verkamt bidra till att ge information om de praktiska sakfrågorna, om regeringens intentioner och om oppositionens kritik. Vidare anføres i motionerna:

Självfallet måste också som i dag föredragningar, utfrågningar och överläggningar vid *slutna* utskottssammanträden kunna äga rum under en ny författning. De offentliga sessionerna kan troligen bara utgöra en mindre del av utskottens sammanträden. Vad vi anser viktigt är däremot att nya grundlagar ger *möjlighet* till öppna sessioner.

Flera problem måste självfallet lösas i samband med en sådan reform. Vem skall besluta om offentlighet och om vilka personer som skall inkallas i samband med ett utskottsförhör — majoriteten i utskotten eller en kvalificerad minoritet? Vilka förpliktelser att uppträda inför ett utskott bör finnas för statstjänstemän och medlemmar av regeringen? Hur skall man förhindra att utskottsförhören blir en ersättning för debatten i kammaren? Etc.

Frågan bör enligt motionärerna upptas till prövning av grundlagberedningen under den andra etappen på en allmän författningsrevision.

Liknande synpunkter utvecklas i korthet i *motionen II: 476*. Där uttalas att offentlighet i utskottens arbete visserligen vore ett helt främmande element i svensk författningstradition, men att en ny författning främst skall passa in i ett nytt samhälles mönster, där utvecklingen synes gå i riktning mot allt större offentlighet på de flesta områden. Sannolikt skulle, anför motionären, den politiska debatten och det politiska intresset stimuleras av exempelvis offentliga utskottsförhör, och sannolikt skulle det motverka byråkrati i förvaltningen.

Utskottet

Att på sätt i förevarande motioner åsyftas ge utskotten möjlighet att även hålla offentliga sammanträden, främst för utfrågning av inkallade personer, skulle enligt utskottets mening inte medföra några fördelar för riksdagens arbete. Den nuvarande ordningen har visat sig fungera så väl, att någon ändring ej är påkallad. Utskottet finner inte skäl för en utredning utan hemställer,

att motionerna

1) I: 186 och II: 243 samt

2) II: 476 i vad den icke behandlats i utskottets utlåtande nr 16

icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 februari 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, Erik Olsson, Sveningsson, fru Segerstedt Wiberg, herrar Carl Albert Anderson, Sörenson, fröken Stenberg och herr Karl Pettersson; samt

från a n d r a kammaren: herrar Adamsson, Henningsson, Wahlund*, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Werbro, Mossberg, Boo och Werner.

* Ej närvarande vid justeringen.