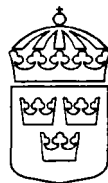


# Konstitutionsutskottets betänkande 1989/90:KU36

## Riksdagens arbetsformer



1989/90  
KU36

### Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande ett tjugotal motioner från allmänna motionstiderna 1989 och 1990. Dessutom tar utskottet vissa initiativ med anledning av dels förslag från kammarkansliet, dels de pågående försöken med förändrad budgetprocess och med förändrad ordning för frågestunderna.

Utskottet föreslår att försöket med förändrad budgetprocess fortsätter även under nästa riksmöte och därefter utvärderas. Sista tidpunkt för avlämnande av anslagspropositionerna sätts våren 1991 till den 22 februari. Beträffande riksdagens organisation för uppföljning och utvärdering föreslår utskottet att en utredning tillsätts av talmanskonferensen. Utredningen skall särskilt undersöka frågan om ökad samordning av utskottens och revisorernas verksamhet.

Utskottet förordar vidare att den s.k. 1-novemberregeln avskaffas. Utskottet understryker dock vikten av att utskotten genom sammanträden under riksmötesuppehållet färdigställer betänkanden som kan behandlas när riksdagen börjar på hösten.

Beträffande utskottens ledamotsantal anser utskottet att ingen ändring bör göras i riksdagsordningens huvudbestämmelse om minst 15 ledamöter i varje utskott. Däremot föreslås att den tilläggsbestämmelse enligt vilken utskotten för närvarande skall bestå av 17 ledamöter får ett annat innehåll. I bestämmelsen bör föreskrivas att ledamotsantalet fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen. Den nya bestämmelsen skall börja tillämpas vid nästa utskottsval.

Därutöver föreslår utskottet två mindre justeringar i riksdagsordningens regler om utskotten. Genom en förändring i reglerna om utskottsval klargörs att utskottens mandatperiod upphör i och med att den nyvalda riksdagen samlas. Vidare föreslås att storleken av den utskottsminoritet som kan begära upplysningar eller yttrande förändras från minst *en tredjedel* till minst *fem*.

Nuvarande ordning med frågestunderna förlagda till tisdagar föreslås fortsätta även under 1990/91 års riksmöte.

Övriga motioner avstyrks av utskottet.

Till betänkandet är fogat reservationer rörande 1) finansmakten och budgetprocessen (m), 2) organisationen av den statliga revisionen (m + fp), 3) reformering av riksdagens arbetsformer (mp), 4) riksdagens

arbetsformer (c), 5) användning av tilltalsordet Du i kammardebatterna (mp), 6) utskottens ledamotsantal (m), 7) utskottens sammansättning (mp), 8) inrättande av miljöutskott (mp), 9) sanningsförsäkran vid utskottsutfrågning (m + mp) och 10) utrikesnämndens sammansättning (vpk + mp). Särskilda yttranden har avgetts beträffande 1) organisationen av den statliga revisionen (c), 2) utskottsberedningen av alkoholbeskattningen (mp), 3) beslut om offentlighet vid utskottsutfrågning (c) och 4) jäv för utskottsledamöter (mp).

## Motionerna

1988/89:K210 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utredning för att överväga riksdagens revisorers ställning och verksamhet samt frågan om riksdagens kontrollmakt i övrigt.

1988/89:K317 av Inger Schörling m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen beslutar tillsätta en parlamentarisk utredning om partiernas representation i riksdagens utskott, som skall framlägga förslag härom till nästa riksmöte.

1988/89:K327 av Anders Björck (m) vari yrkas att riksdagen beslutar att 4 kap. 10 § andra stycket i riksdagsordningen skall ha följande lydelse: "Begär minst en fjärdedel av ledamöterna i ett utskott — — — avsevärt men."

1989/90:K202 av förste vice talman Ingegerd Troedsson och Bengt Harding Olson (m, fp) vari yrkas att riksdagen beslutar om sådan försöksverksamhet att frågor som framställts av riksdagsledamot under sommaruppehållet kan besvaras skriftligt i enlighet med vad i motionen anförts.

1989/90:K215 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om den statliga revisionen och om riksdagens kontrollmakt i övrigt.

1989/90:K234 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att målsättningen om en över tiden balanserad budget skall ges grundlagsmässigt uttryck,

2. att riksdagen beslutar att i anslutning till finansdebatten ramar skall fastställas för utskottens förslag i anslagsfrågor,

3. att riksdagen beslutar att anslagsbeslut skall vara preliminära i avvaktan på en samlad avvägning i finansutskottet, vilken sedan läggs till grund för kammarens slutliga beslut om statsbudgeten,

4. att riksdagen med ändring av lagen (1988:1387) om statens upplåning beslutar att bemyndigandet till regeringen skall ange en övre gräns, som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut,

5. att riksdagen hos regeringen begär tilläggsdirektiv till budgetpropositionsutredningen angående redovisning av senaste utfall för olika budgetposter,

6. att riksdagen föreskriver och underlättar ett närmare samarbete mellan riksdagens revisorer och finansutskottet beträffande redovisningsrevisionen,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om nödvändigheten av att följa uppställda regler för budgetprocessen.

1989/90:K235 av Hugo Andersson (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar om en översyn av arbetsformerna enligt vad i motionen anförts angående kontroll av hur beslut verkställs.

1989/90:K236 av Hans Lindblad (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar genomföra en egen granskning av metoder att förstärka riksdagens förmåga att genomskåda statsförvaltningen och dess effekter i enlighet med vad som anförts i motionen.

1989/90:K301 av Eva Goës och Ragnhild Pohanka (mp) vari yrkas att riksdagen beslutar att socialutskottet skall bereda skattesatserna på alkohol.

1989/90:K302 av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning om en omläggning av budgetåret i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen beslutar att 4 kap. 12 § första stycket riksdagsordningen skall ha följande lydelse: Utskott skall — — — skall vara offentligt. Sådan offentlig utfrågning skall anordnas om minst en tredjedel av utskottets ledamöter förenar sig därom,

3. att riksdagen ger talmanskonferensen i uppdrag att tillsätta en parlamentarisk utredning om de förslag som framläggs i motionen om riksdagsfria veckor, om ordningen för debatter och beslut i kammaren samt om förbättrad information om riksdagens arbete,

4. att riksdagen uttalar sig för att de utredningar om riksdagens inre arbete som pågår i skilda grupper skall inordnas i den ovan nämnda utredningen.

1989/90:K303 av Håkan Holmberg och Lars Ernestam (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar förändra sin utskottsorganisation så att miljöfrågorna hädanefter handläggs av ett särskilt miljöutskott.

1989/90:K306 av Helge Hagberg och Lars Svensson (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utvärdering och uppföljning av riksdagsutskottens beslut.

1989/90:K308 av Birgit Friggebo (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar att motionsrätt om riktlinjer för den ekonomiska politiken skall föreligga med anledning av en regeringsskrivelse om den ekonomiska utvecklingen.

1989/90:K309 av Rune Thorén (c) vari yrkas att riksdagen beslutar tillsätta en parlamentarisk utredning med uppgift att utreda och inkomma till riksdagen med förslag om förändring av riksdagens arbetsår enligt de riktlinjer som angivits i motionen.

1989/90:K311 av Anders Björck och Hans Leghammar (m, mp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att frågan om sanningsförsäkran för dem som lämnar upplysningar till riksdagsutskott skyndsamt utreds i syfte att framlägga lagförslag om sådan försäkran.

1989/90:K320 av Görel Bohlin (m) vari yrkas att riksdagen beslutar om en omläggning av arbetsrutinerna i riksdagen i enlighet med vad som anförts i motionen.

1989/90:K321 av Hans Leghammar (mp) vari yrkas att riksdagen beslutar att ledamöter har rätt att på eget ansvar använda tilltalsordet Du i kammararbetet.

1989/90:K325 av Inger Schörling m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen tar ett initiativ för att utreda förutsättningarna för en ändring av behandlingsordningen i riksdagen med anledning av regeringens mera genomgripande propositioner,

2. att riksdagen låter utreda förutsättningarna för en ändring av behandlingen av motioner som inte har föranletts av proposition,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om beslutsredovisning och uppföljning,

4. att riksdagen låter utreda förutsättningarna för en vitalisering av kammardebatterna,

5. att riksdagen låter utreda förutsättningarna för utvidgad motionsrätt,

6. att riksdagen låter utreda förutsättningarna för att utvidga tiden för riksmöte,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om hemliga handlingar och s.k. arbetspapper,

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om deltagande i utrikesnämnden.

1989/90:K326 av Inger Schörling m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen beslutar att ändra tilldelningen av utskottsplatserna till riksdagens alla utskott i enlighet med vad som yrkas i motionen.

1989/90:K327 av Åsa Domeij och Maria Leissner (mp, fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär lagförslag så att möjligheterna att kombinera utskottsuppdrag och styrelseuppdrag i statliga verk begränsas på det sätt som anförts i motionen.

1989/90:K328 av Görel Thurdin (c) vari yrkas att riksdagen beslutar utreda frågan om radiosändningar från kammardebatterna.

# Utskottet

## Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet motioner rörande riksdagens arbetsformer som i några fall väckts under allmänna motionstiden 1989 och i flertalet fall under årets allmänna motionstid. Dessutom upptas frågan om förlängning av pågående försök med budgetprocessen och med frågestunderna. Vidare tar utskottet initiativ till vissa ändringar i fråga om utskottsvalen och uppskovsinstitutet med anledning av framställningar från talmanskonferensen m.m.

Betänkandet har beretts inom utskottets arbetsgrupp för riksdagsfrågor (se nedan).

Inledningvis vill utskottet redovisa pågående utredningsarbete på riksdagsområdet. Här upptas endast sådana utredningar m.m. i vilka riksdagsledamöter ingår.

*Budgetpropositionsutredningen* (C 1989:04). Regeringen beslöt den 23 februari 1989 att tillkalla en kommitté för att göra en översyn av budgetpropositionens innehåll och utformning m.m. Kommittén beräknas avge sitt slutbetänkande sommaren 1990. Ordförande i kommittén är landshövding Björn Molin. Som ledamöter ingår bl.a. riksdagsledamöterna Margit Gennser (m) och Iris Mårtensson (s).

*Konstitutionsutskottets arbetsgrupp för riksdagsfrågor.* Gruppen har sedan 1979 fungerat som ett mer eller mindre permanent utredningsorgan för frågor rörande riksdagens arbetsformer. I arbetsgruppen ingår sju ledamöter av konstitutionsutskottet, nämligen Olle Svensson (s), ordf., Anders Björck (m), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk) samt Hans Leghammar (mp). Företrädare för kammarkansliet och förvaltningskontoret deltar som experter i gruppens arbete.

*Partigruppernas företrädare i talmanskonferensen.* Förutom de uppgifter som anges i riksdagsordningen har denna grupp initierat vissa åtgärder och utredningar. Gruppen utgörs av Jan Bergqvist (s), Lars Tobisson (m), Ingemar Eliasson (fp), Gunnar Björk (c), Bo Hammar (vpk) och Inger Schörling (mp).

*Referensgruppen för informationsfrågor.* I gruppen ingår Olle Svensson (s) ordf., Lars Ernestam (fp), Eva Goës (mp), Bengt Kindbom (c), Göthe Knutson (m), Sören Lekberg (s) och Annika Åhnberg (vpk). Dessutom finns i gruppen företrädare för kammarkansliet och förvaltningskontoret.

*Riksdagens lokalkommitté.* Riksdagens förvaltningsstyrelse beslöt den 8 februari 1989 tillsätta en parlamentarisk kommitté för de långsiktiga lokalfrågorna. Resultatet från kommitténs arbete skall enligt direktiven föreligga före 1990 års utgång. Kommittén har följande sammansättning: Hans Gustafsson (s), ordf., Margareta Persson (s), Knut Billing (m), Ingemar Eliasson (fp), Martin Olsson (c), Elisabeth Persson (vpk)

och Kjell Dahlström (mp). Som adjungerade ledamöter ingår företrädare för de fackliga organisationerna i riksdagen. Företrädare för kammarkansliet, förvaltningskontoret och byggnadsstyrelsen ingår som experter.

## Riksdagens budgetprocess

### Pågående försöksverksamhet

Riksdagen beslöt våren 1988 (KU 1987/88:43) att inleda försök med en förändrad budgetprocess i riksdagen under innevarande mandatperiod. Målsättningen för försöket med förändrad budgetprocess skulle vara att budgetförslaget (utom kompletteringspropositionen) behandlas före den 1 maj. För att uppnå detta mål var det önskvärt att budgetpropositionen var mera fullständig än vad som varit fallet tidigare. Anslagspropositionerna skulle under försöksperioden lämnas senast den 25 februari i stället för den 10 mars. Med början i slutet av mars skulle sedan ske en samlad behandling av varje utskottsområde av budgetförslaget. Kompletteringspropositionen och andra ekonomiska åtgärds paket skulle under försöksperioden behandlas i finansutskottet efter hörande av berörda utskott.

I ett av riksdagen godkänt betänkande hösten 1989 (1989/90:KU19) redovisade utskottet en utvärdering som gjorts av hur försöket utfallit under våren 1989. Utskottet ansåg att erfarenheterna var tillräckligt goda för att man skulle låta försöksverksamheten fortsätta under 1989/90 års riksmöte på ungefär samma sätt som tidigare. Genom ett uttalande till regeringen borde riksdagen ånyo understryka vikten av att budgetpropositionen är fullständigare än för närvarande. I fråga om tidpunkten för framläggande av anslagspropositioner hade utskottet kommit fram till att en tidigareläggning borde ske. En lämplig tidpunkt var enligt utskottet den 10 februari. Med hänsyn till att tidsplaneringen för propositionsavlämnandet våren 1990 redan inletts i regeringskansliet borde denna tidsgräns dock inte gälla under 1989/90 års riksmöte. När det gällde budgetens behandling i kammaren var enligt utskottet en ökad ämnesmässig koncentration önskvärd. Detta behövde dock inte innebära att ett visst utskotts hela område behandlas vid ett och samma tillfälle, utan en viss ämnesmässig uppdelning kan ske.

Frågan om budgetpropositionens fullständighet har också behandlats i både 1989 och 1990 års granskningsbetänkanden (1988/89:KU30 s. 12 resp. 1989/90:KU30 s. 23). Utskottet har därvid uttalat att det är betydelsefullt att budgetpropositionen är så heltäckande som möjligt för att riksdagens ledamöter skall få möjlighet att redan under den allmänna motionstiden i januari ta ställning till den ekonomiska politik som regeringen avser att föra under i första hand det kommande budgetåret. I 1990 års granskningsbetänkande konstateras att någon förbättring inte skett i detta års budgetproposition när det gäller fullständigheten. Åtgärder måste därför vidtas av regeringen för att åstadkomma en mer heltäckande budgetproposition.

I motion 1989/90:K234 av Lars Tobisson m.fl. (m) behandlas finansmakten och budgetprocessen. Som ett led i att skapa en stramare budgetprocess föreslås att en föreskrift införs i grundlagen av innebörd att statsbudgeten skall vara balanserad över tiden. För att göra riksdagens budgetarbete mer sammanhållet och konsekvent föreslås vidare i motionen att finansutskottet åläggs att föreslå ramar för olika utgiftsområden, vilka efter riksdagens beslut skall utgöra riktlinjer för fackutskottens fortsatta prövning. Dessutom anser motionärerna att det finns skäl att låta de olika utgiftsbesluten vara preliminära i avvaktan på att finansutskottet vidtar från ekonomisk-politisk synpunkt erforderliga korrigeringar och sedan förelägger kammaren ett slutligt budgetförslag för antagande.

Motionärerna anser vidare att riksdagens årliga bemyndigande enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning bör vara försett med en beloppsgräns som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut. För att skapa bättre förutsättningar för en bättre uppföljning och utvärdering av budgetbesluten från riksdagens sida föreslås att föregående års budgetutfall skall redovisas i budgetpropositionen för varje anslag. Vidare bör ett närmare samarbete i redovisningsrevisionellt avseende etableras mellan riksdagens revisorer och finansutskottet.

Slutligen framhåller motionärerna nödvändigheten av att följa uppställda regler för budgetprocessen. Bl.a. hävdas att om budgetförslaget är fullständigt när det överlämnas till riksdagen kan budgetbehandlingen klaras under en kortare tid.

## Yttrande

Finansutskottet har yttrat sig över motionen (1989/90:FiU5y, *bilaga 2*).

I yttrandet erinrar finansutskottet inledningsvis om att riksdagen har betydligt större formella möjligheter än flertalet andra parlament att besluta om ändrade utgifter och inkomster. En genomgång av vilka förändringar som faktiskt skett under riksdagsbehandlingen visar emellertid att avvikelserna från regeringens förslag varit relativt få och ofta av mindre omfattning. Skulle emellertid utvecklingen under riksdagens budgetarbete komma att avvika från den som föreslagits i budgetpropositionen och särpropositionerna är enligt finansutskottet möjligheterna för riksdagen att korrigera eller vända en sådan utveckling utomordentligt små.

Finansutskottet delar motionärernas uppfattning att detta inte är en tillfredsställande ordning. Det finns därför goda skäl att se över riksdagens beslutsfattande i budgetfrågor. Finansutskottet anger att utskottet med anledning av ett förslag från riksdagens revisorer (förs. 1989/90:11) och i samband därmed väckta motioner har förordat att riksdagen genom talmanskonferensens försorg tillsätter en arbetsgrupp med uppgift att se över riksdagens roll i budgetprocessen (1989/90:FiU39). Utskottet anser att den problemskrivning som motionärerna gör bör ingå som bakgrundsmaterial för detta arbete.

När det gäller motionärernas konkreta förslag skulle de enligt finansutskottet innebära förbättringar i vissa avseenden. Utskottet ser emellertid flera komplikationer med förslagen.

Krav på grundlagsmässiga regler rörande statsbudgetens balansering ser finansutskottet som en bristande tilltro till statsmakternas vilja och förmåga att av egen kraft sätta gränser för statsutgifternas stegring och vid varje tillfälle finna en rimlig avvägning mellan inkomster och utgifter. Konstitutionsutskottet bör därför enligt finansutskottet avstyrka yrkande 1 i motionen. I en avvikande mening (m) framhålls att det finns skäl att återinföra en föreskrift i grundlagen om att statsbudgeten skall vara balanserad över tiden.

Förslaget om ramar för olika utgiftsområden fördes fram av folkstyrelsekommittén i betänkandet Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6). Finansutskottet erinrar om att konstitutionsutskottet avstyrkte (KU 1987/88:43) detta förslag med motiveringen att det är tveksamt om denna metod för styrning av budgetarbetet skulle vara verkningsfull. Den skulle också innebära att det utskott — finansutskottet — som skulle föreslå riksdagen att anta sådana ramar i praktiken fick en överordnad ställning i förhållande till andra utskott. Enligt finansutskottet skulle även i övrigt förslaget få mycket långtgående konsekvenser. Utskottet är inte berett att tillstyrka yrkande 2, innan dessa frågor är närmare utredda.

Förslaget att endast låta utgiftsbesluten vara preliminära har finansutskottet viss förståelse för mot bakgrund av det relativt utdragna budgetarbete som sker i riksdagen. Det finns emellertid även andra sätt att komma till rätta med dessa svårigheter. Om budgetpropositionen utformas som ett komplett budgetförslag utan öppna punkter och om kompletteringspropositionen begränsas till ett minimum av åtgärder underlättas den samlade behandlingen. Finansutskottet vill därför för närvarande, innan en grundligare genomgång gjorts av vilka alternativ som finns, inte förorda den av motionärerna förordade modellen. Yrkande 3 avstyrks.

När det gäller upplåningsbehovet och bestämmandet av statsskuldens storlek sker den reella prövningen av detta i samband med riksdagens budgetarbete. Finansutskottet ser mot denna bakgrund inte något behov av att riksdagen, som föreslås i yrkande 4, årligen fastställer en beloppsgräns för den statliga upplåningen. Enligt en avvikande mening (m) bör riksdagens årliga lånebemyndigande vara försett med en beloppsgräns, som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut.

Förslaget att föregående års budgetutfall skall redovisas i budgetpropositionen för varje anslag övervägs enligt vad finansutskottet erfarit i budgetpropositionsutredningen. Utskottet anser mot denna bakgrund att något initiativ från riksdagens sida inte är påkallat med anledning av motionens yrkande 5.

När det gäller förslaget om redovisningsrevisionellt samarbete mellan riksdagens revisorer och finansutskottet (yrkande 6) hänvisar finansutskottet till att en särskild utredare fått i uppdrag att studera hur redovisningsrevisionen bättre skall utnyttjas i utvärderingsarbetet i framtiden.

Vad slutligen gäller utformningen av budgetpropositionen (yrkande 7) anger finansutskottet att utskottet så sent som i april 1990 behandlat denna fråga (1989/90:FiU20). Utskottet ser mot denna bakgrund inte anledning för riksdagen att nu göra några uttalanden i frågan.

## Utskottet

Det försök med förändrad budgetprocess i riksdagen som pågått under innevarande mandatperiod bör enligt utskottet fortsätta även under nästa riksmöte.

Tidpunkten den 10 februari som gräns för avlämnande av anslagspropositioner berörs i en promemoria från rättschefen i statsrådsberedningen. I promemorian framhålls bl.a. att en ytterligare beskärning av tidsutrymmet mellan budgetpropositionens avlämnande och slutdatum för särpropositionerna ger uppenbara svårigheter att kunna utarbeta och färdigställa förslagen för behandling i riksdagen samma vår. Rättschefen hänvisar också till att budgetpropositionsutredningens förslag bör avvaktas, innan några förändringar genomförs.

Utskottet har erfarit att frågan om tidpunkten för budgetförslagens överlämnande till riksdagen diskuteras inom budgetpropositionsutredningen bl.a. med anledning av riksdagens upprepade krav att erhålla en mer fullständig budgetproposition.

Utskottet vill ånyo understryka kravet på en mer fullständig budgetproposition och förutsätter att regeringen villfar detta krav. Under förutsättning av att detta krav uppfylls, skulle det vara möjligt att sista tidpunkt för avlämnande av anslagspropositioner tidigarelades ytterligare. Med hänsyn till budgetpropositionsutredningens arbete bör dock ingen förändring genomföras nu. Med anledning av att den 25 februari nästa år infaller under en sammanträdesfri vecka föreslår utskottet att "stopdatum" sätts till den 22 februari. I övrigt föreslås att försöksverksamheten fortsätter som tidigare.

Utskottet vill redan nu avisera att inför den slutliga utvärdering av försöket som avses göras under 1991 kommer synpunkter på erfarenheterna att inhämtas från samtliga utskott.

Frågan om *finansmakten och budgetprocessen* tas upp i motion K234. Motionen ges en ingående behandling i det yttrande som inhämtats från finansutskottet. Utskottet kan därför nöja sig med att understryka vissa synpunkter.

Utskottet delar motionärernas allmänna utgångspunkt att det krävs en ökad samordning av budgetarbetet i riksdagen. Detta är också ett av syftena med det pågående försöket med förändrad budgetprocess i riksdagen. Genom att budgetarbetet i detta försök bör vara avslutat till den 1 maj ges regering och riksdag tidsmässigt utrymme till de korrigeringar som den tidigare processen kan ha gett anledning till. Finansutskottets möjligheter att föreslå samordnande åtgärder ökar genom att kompletteringspropositionen och andra förslag med ekonomiskt-politiskt syfte i sin helhet bereds i detta utskott. När denna försöksverksamhet har utvärderats och resultatet av budgetpropositionsutredningens arbete samt av arbetet i den utredning som nu finansut-

skottet föreslår riksdagen att tillsätta föreligger får en samlad bedömning göras av behovet av samordningsåtgärder på det budgetpolitiska området.

När det gäller motionens konkreta förslag ställer sig utskottet liksom finansutskottet avvisande. Att i grundlagen föra in en målsättning om en över tiden balanserad budget torde vara tämligen verkningsslöst eller rent av försvåra möjligheterna att föra en rationell ekonomisk politik. Yrkande 1 i motionen avstyrks.

Tanken på ramar för olika utgiftsområden har utskottet, som ovan framgått, avvisat tidigare. Utskottet vidhåller denna ståndpunkt och avstyrker yrkande 2.

Förslaget att låta utgiftsbesluten vara preliminära anser utskottet liksom finansutskottet inte vara något bra sätt att förbättra samordningen av budgetprocessen. En fullständigare budgetproposition och förbättrade möjligheter till korrigeringar i budgetarbetets slutfas är enligt utskottet bättre metoder. Yrkande 3 avstyrks.

När det gäller förslaget att årligen fastställa en beloppsgräns för den statliga upplåningen delar utskottet finansutskottets avvisande hållning och avstyrker yrkande 4.

I fråga om yrkandet 5 (redovisning av föregående års budgetutfall i budgetpropositionen) kan utskottet nöja sig med att instämma i finansutskottets avstyrkande.

När det gäller frågan om etablerandet av ett närmare redovisningsrevisionellt samarbete mellan riksdagens revisorer och finansutskottet vill utskottet framhålla att riksdagens revisorer är huvudsakligen inriktade på en övergripande förvaltningsrevisionell granskning. Sambandet mellan redovisningsrevision och förvaltningsrevision i utvärderingssammanhang gör dock att frågan kan komma att beröras av den utredning om en ökad samordning av utskottens och revisorernas verksamhet som utskottet föreslår i nästa avsnitt. Yrkande 6 avstyrks.

Utskottet delar slutligen helt motionärernas uppfattning om nödvändigheten av att följa uppställda regler för budgetprocessen. Riksdagen har i skilda sammanhang och vid upprepade tillfällen riktat kritik mot regeringen för att budgetpropositionerna är ofullständiga, anslagspropositionerna försenade och kompletteringspropositionen innehåller alltför många inslag som saknar ekonomisk-politisk innebörd. Utskottet finner det inte nu meningsfullt att upprepa dessa uttalanden utan föreslår att budgetpropositionsutredningens arbete avvaktas. Yrkande 7 avstyrks.

## Revision, utvärdering m.m.

### Motionerna

I motionerna 1988/89:K210 yrkande 11 och 1989/90:K215 yrkande 11 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) föreslås att en utredning tillsätts för att överväga frågan om den statliga revisionens ställning och verksamhet, konstitutionsutskottets verksamhet samt frågan om riksdagens kontrollmakt i övrigt. Enligt motionen kan det från konstitutionella utgångs-

punkter ifrågasätts om inte ansvaret för den statliga kontrollen av förvaltningen i högre grad än nu bör ligga på riksdagen. Ett överförande av hela revisionsverksamheten inom riksrevisionsverket till riksdagen bör prövas. Vidare bör i samband med införandet av treårsbudgetering ges utrymme för utskotten att ägna sig mer åt att granska utfallet av satsade resurser och stiftade lagar. Konstitutionsutskottets arbete behöver enligt motionen reformeras och förstärkas med ytterligare resurser.

Enligt motion 1989/90:K235 yrkande 1 av Hugo Andersson (c) bör sådana förändringar vidtas i riksdagens arbetsformer att en bättre kontroll möjliggörs från riksdagsledamöternas sida av hur beslut tolkas och verkställs.

I motion 1989/90:K236 av Hans Lindblad (fp) föreslås att riksdagen beslutar genomföra en egen granskning av metoder att förstärka riksdagens förmåga att genomskåda statsförvaltningen och dess effekter. Utredningen bör ta sikte på vägar att över utskottsgränserna förmedla erfarenhet och insikt av generell natur genom att samla kunskap såväl från riksdagens egna organ som från forskning och internationell debatt. Särskilt bör belysas möjligheterna att genom utökad samarbete mellan utskott och riksdagens revisorer kunna angripa allvarigare misshushållningar och systemfel i statsförvaltningen och den statsunderstödda verksamheten.

I motion 1989/90:K306 av Helge Hagberg och Lars Svensson (båda s) framhålls att riksdagen inte har några rutiner för att följa upp och utvärdera politiska målbeslut. Det måste därför övervägas om inte riksdagens utskott borde ägna mer arbete åt uppföljande och utvärderande verksamhet. Genom övergången till längre budgetperioder belastas inte utskotten årligen med samma uppgifter.

I motion 1989/90:K325 yrkande 3 av Inger Schörling m.fl. (mp) framhålls att i ett riksdagsbeslut bör anges när beslutet skall vara verkställt och vilka såväl ekologiska som sociala och ekonomiska konsekvenser det skall ha. Detta skall vara utgångspunkten för riksdagens fortlöpande kontroll av att besluten genomförs och att de får avsedd verkan.

### Frågans tidigare behandling

Riksdagens gransknings- och utvärderingsverksamhet behandlades senast våren 1988 i konstitutionsutskottets betänkande om riksdagens arbetsformer (KU 1987/88:43). Betänkandet som godkändes av riksdagen var i nu aktuella delar enhälligt utom när det gäller frågan om huvudmannskapet för den statliga revisionen.

Utskottet uttalade bl.a. följande.

Utvärdering av politiska beslut framstår som en alltmer angelägen uppgift. Det är uppenbart att riksdagen med sina breda kontaktytor mot det omgivande samhället är särskilt lämpad för denna uppgift. Den granskning som riksdagen gör bör också vara mer fristående från myndighetsintressen än regeringens och de övriga granskningsorganens.

Riksdagens utvärdering bör vara framåtsyftande och inriktad mot att finna uppslag och idéer för framtiden. Den lednings- och samordningsfunktion som regeringen har i en parlamentarisk demokrati får emellertid inte försvagas.

Utskotten bör ge hög prioritet åt att följa upp resultatet av beslutade reformer. Utvärderingen på ett visst område kan ske i anslutning till den mer djupgående behandling av området som förordas ske en gång per valperiod. Redan hösten före budgetbehandlingen bör utvärderingen kunna påbörjas genom utfrågningar och förberedande undersökningar. Vill ett utskott intressera riksdagens revisorer för att göra undersökningar på det aktuella området bör givetvis resonemang med dem tas upp ännu tidigare. Bemyndiganderegistret bör kunna användas av utskotten i utvärderingsverksamheten.

Någon särskild utredning om riksdagens uppföljningsverksamhet förordades inte. En utvärdering av konstitutionsutskottets granskning aviserades.

I fråga om huvudmannskapet för den statliga revisionen avvisades förslaget om att utreda ett överförande av detta till riksdagen. Reservation avgavs av m- och fp-ledamöterna.

## Utskottet

Utskottet vill på nytt understryka vikten av att riksdagen ägnar ökad uppmärksamhet åt att följa upp och utvärdera resultaten av de politiska besluten. Det är enligt utskottet betydelsefullt att utvärderingen är framåtsyftande och inriktad mot att finna uppslag och idéer för framtiden.

Denna strävan från riksdagens sida bör enligt utskottet sammankopplas med det pågående arbetet med en omläggning av den statliga budgetprocessen. Det viktigaste inslaget i den nya budgetprocessen är att hela verksamhetsområdet för en myndighet skall underkastas en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år. Prövningen skall således omfatta inte bara myndighetens förvaltning utan också sådana transfereringar, regelsystem, tillsynsfrågor m.m. som ankommer på myndigheten. Under mellanliggande år förenklas budgetprövningen för myndigheterna. Hittills har försöksverksamhet bedrivits vid åtskilliga myndigheter. Under budgetåren 1991/92—1993/94 skall systemet med fördjupad verksamhetsprövning genomföras fullt ut. Härvid har myndigheter och myndighetsområden indelats i tre grupper, som lämnar redovisning under olika budgetår av treårsperioden.

I årets budgetproposition (prop. 1989/90:100, bilaga 2 s. 23 ff.) behandlas det pågående utvecklingsarbetet med styrning av den statliga verksamheten. Det framhålls att strävan skall vara att lägga mindre tonvikt på direkt styrning av myndigheterna genom resurstilldelning. I stället skall ökade krav ställas på tydlighet och precisering av statsmakternas styrning av verksamhetens inriktning, dvs. vilket resultat som förväntas av de resurser som avsätts för verksamheten. Styrningen bör utformas och uttryckas så att en uppföljning blir möjlig.

Mot bakgrund av den betydelse som frågan om uppföljning och utvärdering av den statliga verksamheten fått under senare år är det enligt utskottet motiverat att en prövning kommer till stånd av den organisation som riksdagen har för dessa uppgifter. Härmed avses främst riksdagens utskott och riksdagens revisorer.

Utskottet vill erinra om att genom beslut av riksdagen 1979 (FiU 1978/79:26) fick revisionsverksamheten en närmare anknytning till riksdagens utskott bl.a. genom att ett regelbundet samråd mellan utskotten och revisorerna infördes. Vidare skulle revisorernas framställningar med anledning av gjorda iakttagelser i fortsättningen utslutande riktas till riksdagen, som beslutar efter utskottsberedning i sedvanlig ordning.

Vid behandlingen av verksledningspropositionen förordade konstitutionsutskottet (KU 1986/87:29) att ett närmare samarbete etablerades mellan utskotten och revisorerna. Utskottet uttalade också att förslagen om fördjupad budgetprövning kunde medföra att en översyn senare behövde göras av riksdagsrevisorernas organisation, resurser och samverkan med andra riksdagsorgan.

Även finansutskottet har vid flera tillfällen framhållit det önskvärda i att revisorernas samarbete med riksdagsutskotten byggs ut och fördjupas. I årets betänkande rörande revisorernas budget (1989/90:FiU15) uttalas bl.a. att under den kommande treårsperioden bör en viss beredskap finnas hos revisorerna för att omgående ta sig an förslag från utskotten.

Enligt konstitutionsutskottets mening bör en utredning nu tillsättas av talmanskonferensen för att undersöka frågan om hur en ökad samordning av utskottens och revisorernas verksamhet skall kunna åstadkommas. Utredningen bör också pröva frågan om vilka konsekvenser ett utökad samarbete med utskotten får för organisationen av riksdagens revisorer. Även riksdagsrevisionens resurser bör utredas.

Motionerna K235, K236, K306 och K325 yrkande 3 får anses besvarade med vad utskottet anfört.

I motionerna K210 från allmänna motionstiden 1989 och K215 från allmänna motionstiden i år behandlas också frågan om organisationen av den statliga revisionen, varvid förespråkas ett ökat inflytande för riksdagen. Utskottet vidhåller sin tidigare intagna ståndpunkt att någon förändring beträffande huvudmannskapet för den statliga revisionen inte är påkallad. Motionerna avstyrks.

## Ordningen för behandlingen av propositioner och motioner

### Motionen

I motion 1989/90:K325 yrkandena 1, 2 och 5 av Inger Schörling m.fl. (mp) föreslås en annan behandlingsordning för propositioner och motioner. Regeringens mer genomgripande propositioner skall behandlas i sex steg (presentation i kammaren, noggrann presentation,

eventuell utfrågning i utskottet, analys och debatt i utskottet, preliminära ställningstaganden i utskottet, justering, debatt och beslut i kamraren).

För motionsbehandlingen bör utskotten vid inledningen av valperioden i princip slå fast en ärendeplan, som normalt för med sig att en typ av ärenden normalt bara behandlas en gång under denna tid. Ledamöterna skall då kunna motionera enskilt, i grupp eller i partimotion i samband med dessa planerade betänkanden. Ärenden måste slutbehandlas före följande ordinarie val. För extraordinära förhållanden bör dock en möjlighet öppnas att flytta behandlingen av ett ärende till nästkommande valperiod. En sådan möjlighet kan behöva kompletteras med någon form av minoritetsskyddsregel.

Regeringen skall ha skyldighet att, när riksdagen så bestämmer, årligen eller för annan lämplig tidsperiod till riksdagen redovisa en resultatuppföljning som grundas på syftet med riksdagsbeslutet. I anslutning till redovisningen bör motionsrätt gälla.

## Utskottet

Utskottet kan ställa sig positivt till flera av de idéer som framförs i motionen. Som framgår på andra ställen i detta betänkande ligger de på det hela taget väl i linje med de reformsträvanden som finns i riksdagen. Några initiativ med anledning av motionen är därför inte nödvändiga. Motionen avstyrks i nu berörda delar.

## Omläggning av budgetåret

### Motionen

I motion 1989/90:K302 yrkande 1 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) förordas en omläggning av budgetåret till kalenderår. Regeringens förslag till statsbudget skulle överlämnas till riksdagen när riksmötet öppnas på hösten. Till budgetförslaget knyts den allmänna motionstiden. En jämnare arbetsrytm skulle åstadkommas genom att riksdagsarbetet under hösten koncentreras på budgetfrågor och under våren på lagstiftningsfrågor.

### Tidigare behandling

Frågan behandlades senast hösten 1989 (1989/90:KU10). Utskottet hänvisade då till den avvisande ståndpunkt som riksdagen intagit i samband med behandlingen av folkstyrelsekommitténs förslag (KU 1987/88:43 s. 11). Vid detta tillfälle framhöll utskottet att en flyttning av budgetarbetet till hösten skulle ha stora fördelar från riksdagens synpunkt. Ett starkt argument mot förslaget var emellertid enligt utskottets mening att valen då måste flyttas till våren. En flyttning skulle t.ex. innebära att riksdagsarbetet ett valår måste avslutas i månadsskiftet mars—april, om man inte vill förkorta valrörelserna eller bedriva dem parallellt med riksdagsarbetet. Utskottet ville också

erinra om att val på hösten har en lång tradition i vårt land och att en förändring därför var en åtgärd av rätt ingripande slag för väljare, politiker och partiorganisationer. Reservation avgavs av c-ledamöterna.

Det kan nämnas att denna fråga inte ingår i budgetpropositionsutredningens arbete.

### Utskottet

Utskottet vidhåller den ståndpunkt som intogs i frågan våren 1988. Motionen avstyrks.

## Allmän motionstid på hösten

### Motionen

I motion 1989/90:K320 av Görel Bohlin (m) föreslås att enbart motioner med ekonomiska konsekvenser fick läggas inom en 14-dagarsperiod efter avlämnandet av budgetpropositionen. En andra motionsperiod för enskilda ledamöters motioner kunde sedan förläggas exempelvis till hösten.

### Tidigare behandling

Samma förslag behandlades och avstyrktes senast hösten 1989 (1989/90:KU10 s. 6). Utskottet uttalade då att de förslag till förändring av riksdagens arbete som såväl försöksverksamheten med en förändrad budgetprocess i riksdagen som arbetet med en förändring av budgetpropositionens utformning kan tänkas resultera i kan ge anledning till en översyn också av reglerna för avgivande av motioner. Enligt utskottet bör det ingå i uppföljningsuppdraget till dess arbetsgrupp för riksdagsfrågor att också överväga denna fråga.

### Utskottet

Utskottet finner inte anledning att frångå den ståndpunkt som intogs i frågan hösten 1989. Motionen avstyrks.

## Uppskovsförfarandet

### Beslut i talmanskonferensen

En arbetsgrupp bestående av företrädare för kammarkansliet och utskottens kanslichefer utarbetade under hösten 1989 en promemoria med förslag om ändrade bestämmelser för uppskov med behandlingen av ärenden. I promemorian föreslogs att ett ärende enligt huvudregeln skall avgöras före utgången av den valperiod under vilken ärendet väckts. Genom ett särskilt beslut skulle riksdagen kunna uppskjuta behandlingen av ärendet till den närmast följande valperioden. Under valperioden skulle utskotten få frihet att avgöra när ärendet skall behandlas. I promemorian föreslogs också ett avskaffande av regeln i 4 kap. 8 § RO att betänkande i ärende som uppskjutits från ett riksmöte

till ett annat skall avgöras före den 1 november, om inte riksdagen beslutar annat. I stället för detta förfarande skulle utskotten före april månads utgång redovisa sina arbetsplaner för kommande höst.

Vid ett sammanträde med de valda ledamöterna i talmanskonferensen och vice talmännen beslöts att promemorian skulle överlämnas till konstitutionsutskottets arbetsgrupp för riksdagsfrågor för yttrande.

Arbetsgruppen ställde sig för närvarande avvisande till en utvidgning av uppskovsmöjligheterna men ansåg att det kunde finnas anledning att på nytt ta upp frågan när resultatet av budgetpropositionsutredningens arbete föreligger. Enligt arbetsgruppen borde man kunna avskaffa "1 november-regeln", om talmanskonferensen bedömde det som möjligt att med utskottens arbetsplaner som utgångspunkt åstadkomma en jämn arbetsrytm i kammaren under hösten.

Vid talmanskonferensens sammanträde den 9 maj behandlades frågan om en ändring i uppskovsinstitutet. Talmanskonferensen beslöt följande.

Utskotten bör före den 22 maj inkomma med plan för bordläggning av de ärenden som skall uppskjutas till nästa riksmöte. Vid uppgörandet av planen bör eftersträvas att uppskjutna motionsärenden skall bordläggas så tidigt som möjligt men senast den 16 november. Endast i speciella fall bör motionsärenden bordläggas så sent att de blir behandlade i december.

Konstitutionsutskottet förutsätts initiera lagstiftning av innebörd att regeln om 1 november i RO 4.8 och 4.8.2 upphör.

## Utskottet

Talmanskonferensen har beslutat begära hos utskottet att initiativ tas till att avskaffa reglerna om att det krävs kammarens beslut för att få behandla uppskjutna ärenden efter den 1 november.

Utskottet vill inte motsätta sig att de berörda reglerna avskaffas men vill understryka att strävan bör fullföljas att skapa en ordning som syftar till en jämn arbetsrytm på hösten. Reglerna skall ersättas med ett planeringsförfarande där utskotten på våren bör inkomma med en plan för bordläggning av de ärenden som skall uppskjutas till nästa riksmöte. Förfarandet bygger i grunden på att utskotten frivilligt medverkar till att åstadkomma en jämnare arbetsrytm. I sammanhanget skall erinras om att efter en ändring i 4 kap. 11 § RO våren 1988 (KU 1987/88:43 s. 18) är det numera en skyldighet för utskotten att sammanträda under tid riksmöte icke pågår, om riksdagsarbetet kräver det. Det är enligt utskottet viktigt att utskotten genom sammanträden under riksmötesuppehållet färdigställer betänkanden som kan behandlas när riksdagen börjar på hösten.

Reglerna i 4 kap. 8 § tredje stycket samt tilläggsbestämmelsen 4.8.2 föreslås bli avskaffade fr.o.m. den 1 juli 1990.

## Motionerna

I motion 1989/90:K302 yrkande 3 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) föreslås bl.a. införande av fler riksdagsfria veckor.

Enligt motion 1989/90:K309 av Rune Thorén (c) bör riksdagsåret börja i slutet av augusti eller första veckan i september. I gengäld bör ledamöterna i större utsträckning än vad nu är fallet kunna vara hemma i sin egen valkrets de flesta måndagar och fredagar.

I motion 1989/90:K325 yrkande 6 av Inger Schörling m.fl. (mp) föreslås att tiden för riksmötet utvidgas. Detta skulle möjliggöra fler sammanträdesfria veckor under vår och höst.

## Tidigare behandling

Förslag om fler sammanträdesfria veckor avstyrktes av utskottet senast våren 1988 (KU 1987/88:43 s. 20). Enligt utskottet skulle förslaget ha vissa fördelar när det gäller ledamöternas arbete i den egna valkretsen. Det är däremot tveksamt om det skulle medföra några positiva effekter för riksdagen. Tvärtom såg utskottet en viss risk för att ytterligare svårigheter skulle uppkomma i strävandena att hålla en jämn arbetstakt i utskotten och kammaren.

## Utskottet

Beträffande sin principiella inställning till frågan om införande av fler sammanträdesfria veckor hänvisar utskottet till den ståndpunkt som intogs i frågan våren 1988. Denna inställning innebär givetvis inte att utskottet motsätter sig införande av någon ytterligare sammanträdesfri vecka, om talmannen vid sin planering av riksdagsarbetet skulle finna att detta är möjligt utan negativa konsekvenser för riksdagsarbetet. Motion K302 yrkande 3, såvitt nu är i fråga, avstyrks.

Någon utvidgning av tiden för riksmötet på det sätt som föreslås i motionerna är enligt utskottets mening för närvarande inte nödvändig. Utskottet vill dock i sammanhanget understryka betydelsen av att ärenden uppskjuts från våren till hösten och att utskotten sedan sammanträder under uppehållet mellan riksmötena för att behandla uppskjutna ärenden. Detta krävs om man vill åstadkomma en jämn arbetsrytm i kammaren och i så stor utsträckning som möjligt hålla måndagar och fredagar fria från arbetsplenum. Motionerna K309 och K325 yrkande 6 avstyrks.

## Kammararbetet

### Motionerna

Enligt motion 1989/90:K302 yrkande 3 (delvis) av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) bör ordningen för debatter och beslut i kammaren samt frågan om förbättrad information om riksdagens arbete utredas. Enligt motionen finns det inslag i riksdagens arbetssätt som försvårar journalisternas

arbete och som gör att urvalet bestäms av faktorer som inte har med nyhetsvärdering att göra. Sådana faktorer är kvällsplena och ordningen med voteringar som kan komma långt efter sakdebatterna. I motionen föreslås därför att kvällsplena avskaffas och att voteringar alltid skall äga rum samma dag som sakärendena debatteras.

För att förbättra informationen om riksdagen föreslås i motionen vidare att tidningen Från Riksdag & Departement utvidgas och får ett fylligare och mera mångsidigt innehåll. Riksdagen bör också i förhandlingar med företrädare för Sveriges Radio undersöka möjligheterna till flera sändningar från riksdagen.

I motion 1989/90:K321 av Hans Leghammar (mp) föreslås att att ledamöter skall ha rätt att på eget ansvar använda tilltalsordet Du i kammararbetet.

I motion 1989/90:K325 yrkande 4 (delvis) av Inger Schörling m.fl. (mp) föreslås att förutsättningarna för en vitalisering av kammardebatterna utreds. När det gäller debattordningen vid ärendebehandling borde det enligt motionen vara så att alla debattdeltagare håller sina huvudanföranden varefter det blir en replikrunda med tre omgångar om tre minuter per deltagare. Ansvariga ministrar bör delta i debatterna i mycket större utsträckning än i dag. De allmänpolitiska debatterna bör enligt motionen kunna livas genom en bättre ämnesindelning med deltagande av ansvariga ministrar. Vidare föreslås som ett komplement till frågestunderna att det skall vara möjligt att genomföra utmanardebatter, dvs. debatter där en ledamot utmanar en annan i en avgränsad fråga. Debattreglerna skulle vara desamma som vid frågestunderna.

Enligt motion 1989/90:K328 av Görel Thurdin (c) bör samtliga kammardebatter sändas i radion. Talmanskonferensen föreslås få undersöka möjligheterna till detta.

## Tidigare behandling

Frågan om *kvällsplena* togs upp av utskottet våren 1988 med anledning av motioner (KU 1987/88:43 s. 20). Utskottet uttalade att den långsiktiga målsättningen för arbetsplaneringen bör vara att kvällsplena undviks utom i slutskedet av vår- och höstsessionerna.

Ordningen med *voteringsfria kvällar* behandlades av utskottets arbetsgrupp för riksdagsfrågor senast i en skrivelse till talmanskonferensen den 18 april 1989. Arbetsgruppen föreslog där att denna ordning skulle permanentas fr.o.m. 1989/90 års riksmöte. Vid talmanskonferensens sammanträde den 25 maj 1989 förklarade talmannen att han tills vidare ämnade tillämpa systemet med voteringsfria kvällar men att det senare kunde finnas anledning att på nytt pröva frågan. Talmannen ämnade i så fall återkomma i ärendet till talmanskonferensen. Konferensen hade inte något att erinra mot denna uppläggning.

Från kammarkansliet har upplysts att som riktlinjer i frågan om voteringar skall anordnas under kvällsplenum gäller vad talmannen uttalade vid talmanskonferensens sammanträde den 2 december 1987. Undantag från regeln att voteringar inte skall förekomma efter kl.

18.00 angavs då vara kvällsplenum i slutet av sessionerna eller före längre uppehåll i riksdagsarbetet. Undantag kunde också göras för ärenden där det är av stort allmänt intresse att beslutet kommer i nära anslutning till debatten. Om sådana undantag avsåg talmannen att samråda med de valda ledamöterna av talmanskonferensen och informera kammarens ledamöter i så god tid som möjligt. Talmanskonferensen lämnade talmannens meddelande utan erinran.

Med anledning av en motion (mp) behandlades *användningen av tilltalsordet Du i kammardebatterna* av riksdagen hösten 1989 (1989/90:KU10 s. 12, res. 6 (mp)). Utskottet framhöll att ett flitigt användande av tilltalsordet Du kunde medföra missförstånd och oklarheter. Talmännens och vice talmännens agerande i kammaren gav enligt utskottet också vid handen att de eftersträvade enhetlighet i nu berört hänseende och sålunda kräver att ledamöter och statsråd undviker "duande". Motionen avsågs.

### Utskottet

Utskottet delar uppfattningen i motion K302 att massmediernas rapportering från kammaren delvis är beroende av när debatterna och voteringarna äger rum. Bl.a. av denna anledning bör därför, som riksdagen på utskottets förslag uttalade våren 1988, den långsiktiga målsättningen för arbetsplaneringen vara att kvällsplena undviks utom i slutskedet av vår- och höstsessionerna. Om denna målsättning skall kunna förverkligas måste det ske en utjämning av arbetsrytmen och en koncentration av debatterna. Av särskild vikt är enligt utskottet att förenkla voteringsförfarandet. Avgörande härvidlag är utformningen av utskottsbetänkandena. Undvikandet av kvällsplena får däremot inte innebära att antalet förmiddagsplena på fredagar ökar.

Så länge det ännu är nödvändigt att anordna kvällsplena bör dessa enligt utskottets mening vara voteringsfria. Undantag bör endast kunna göras vid enstaka tillfällen före längre uppehåll i riksdagsarbetet och mot sessionernas slut.

Om kammararbetet förändras på det sätt som utskottet uttalat sig för är det möjligt att också etermedieföretagen gör den bedömningen från nyhetsvärderingssynpunkt att sändningarna från riksdagen bör öka. Något uttalande om fler TV- eller radiosända debatter bör riksdagen enligt utskottet inte göra.

Beträffande förslaget i motion K302 att utvidga tidningen Från Riksdag & Departement vill utskottet framhålla att det är en uppgift för tidningens ledning att i samråd med referensgruppen för informationsfrågor överväga om några förändringar bör göras i tidningens redaktionella inriktning.

Med hänvisning till det anförda avstyrks motionerna K302 yrkande 3, såvitt nu är i fråga, samt K328.

Enligt utskottets uppfattning bör det också vara möjligt att göra kammardebatterna mer intressanta genom att förändra uppläggningsen. Under senare år har också vissa framgångsrika försök gjorts till förnyelse på detta område. De idéer som framförs i motion K325 kan

enligt utskottet vara värda att övervägas i sammanhanget. Något initiativ från riksdagen är dock inte nödvändigt. Motion K325 avstyrks i nu berört hänseende.

När det gäller användningen av tilltalsordet Du i kammardebatterna får utskottet hänvisa till den ståndpunkt i frågan som intogs hösten 1989. Motion K321 avstyrks.

## Motionsrätten på skrivelser

### Motionen

Birgit Friggebo (fp) föreslår i motion 1989/90:K308 att motionsrätt om riktlinjer för den ekonomiska politiken skall föreligga med anledning av en regeringsskrivelse om den ekonomiska politiken. Enligt motionen förefaller gällande tolkning av motionsrätten på dessa skrivelser vara att den fråga regeringen har väckt bara gäller bedömningen av vad som händer i ekonomin. Om oppositionspartierna inte har möjlighet att motionsvägen reagera på de fakta regeringen redovisar i en skrivelse om den ekonomiska utvecklingen och föreslå korrigeringar i riktlinjerna för den ekonomiska politiken blir enligt motionen både skrivelsen och dess behandling i riksdagen mindre meningsfull.

### Gällande regler

Enligt 3 kap. 11 § RO får motion väckas med anledning av skrivelse från regeringen. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning genom beslut av riksdagen våren 1988 (prop. 1987/88:22, KU 43 s. 23). Som anges i motionen uttalade utskottet vid tillfället att en motion med anledning av en skrivelse från regeringen skall gå ut på att riksdagen skall göra ett uttalande i någon fråga som berörs i skrivelsen. En motion med förslag om ändrad lagstiftning, höjning av anslag e.d. måste däremot anses gå utanför ramen för de ärenden regeringen har väckt. En sådan motion bör därför inte få väckas.

### Utskottet

Utskottet vill erinra om att regeringen i en skrivelse inte har lagt fram något förslag för riksdagen. I stället har riksdagen beretts tillfälle att ta del av vad ett föredragande statsråd har anfört i en viss fråga. I konsekvens härmed får motioner med anledning av skrivelser från regeringen innehålla förslag om tillkännagivanden från riksdagens sida men inte förslag om för regeringen statsrättsligt bindande beslut, t.ex. ändrad lagstiftning, höjning av anslag, fastställande av riktlinjer.

Vad beträffar de i motionen omnämnda skrivelser om den ekonomiska politiken som regeringen regelmässigt överlämnar till riksdagen i oktober vill utskottet påminna om att budgetpropositionsutredningen har i uppdrag att överväga behovet av och förutsättningarna för att komplettera denna information i vissa avseenden. Syftet skulle vara att förbättra riksdagens beslutsunderlag, vad gäller sådana ekonomiska beslut som meddelas under hösten. Motion K308 avstyrks.

### Promemoria från kammarkansliet

Inom kammarkansliet har utarbetats en promemoria (1990-01-16) som innehåller vissa förslag till ändringar i riksdagsordningen och dess tilläggsbestämmelser. Promemorian har föredragits för partirepresentanterna i talmanskonferensen som beslutat överlämna frågan till konstitutionsutskottets arbetsgrupp för riksdagsfrågor för de initiativ som gruppen anser lämpliga.

Av promemorians fyra delfrågor har två tidigare behandlats av utskottet (se 1989/90:KU37). Återstående delar rör utskottens mandatperiod och antalet ledamöter i utskotten.

Beträffande utskottens mandatperiod anförs i promemorian att enligt nu gällande bestämmelser gäller valet av utskott till dess riksdagen förrättar nytt val under nästa valperiod. Det föreslås att riksdagsordningen ändras så att valet av utskott endast kommer att gälla till valperiodens slut.

I fråga om ledamotsantalet föreslås att tilläggsbestämmelsen RO 4.3.1 ändras så att valberedningen, som även i övrigt har att bereda utskottsvalen, också får i uppgift att lägga förslag i denna fråga. Förutom den variation som kan aktualiseras av valresultatet kan det enligt promemorian också någon gång befinnas lämpligt med olika antal ledamöter i skilda utskott.

### Motionerna

Enligt motion 1988/89:K327 av Anders Björck (m) bör 4 kap. 10 § RO ändras så att den minoritet som kan kräva att upplysningar eller yttrande skall inhämtas från en myndighet skall utgöra en fjärdedel i stället för en tredjedel av ledamöterna i ett utskott. I motionen framhålls att genom höjningen av ledamotsantalet i utskotten krävs det numera sex ledamöter för att utlösa denna minoritetsrättighet. Före höjningen räckte det med fem. Härigenom har minoritetsskyddet försämrats.

Enligt motionerna 1988/89:K317 och 1989/90:K326 av Inger Schörling m.fl. (mp) bör utskottsplatserna fördelas så att varje parti, som vunnit inträde i riksdagen, skall vara försäkrat att få en plats i varje utskott. De därefter återstående platserna fördelas proportionellt på så sätt som föreskrivs i 7 kap. 4 § riksdagsordningen. Skulle något parti avstå från någon av de icke proportionellt fördelade platserna, tillfaller platsen den partigrupp som står näst i tur med hänsyn till jämförelsetal.

I motionen framhålls att denna metod medför att utskottsplatserna inte strikt speglar partiernas röstetal i riksdagen och att sålunda det förslag som vunnit majoritet i utskottet kan få minoritet i kammarens votering. Detta måste dock betraktas som en mindre olägenhet, eftersom utskottet trots allt endast är ett beredande organ.

Före 1978 innebar bestämmelsen om *utskottsval* (4 kap. 2 § RO) att utskotten valdes vid början av varje lagtima riksmöte. Valet gällde för tiden till dess nästa lagtima riksmöte började. 1978 ändrades reglerna så att utskotten sedan 1979 väljs för varje valperiod (KU 1977/78:30). Huruvida mandatperioden slutar då den nyvalda riksdagen samlas eller först då de nya utskotten valts togs inte upp av utskottet.

Av 3 kap. 5 § RF framgår att riksdagens valperiod är tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas. Med utgångspunkt från denna definition upphör utskottens mandatperiod då den nyvalda riksdagen första gången sammanträder.

I 7 kap. 6 § RO finns emellertid en bestämmelse som säger att val, som enligt vad som är särskilt föreskrivet avser tid motsvarande riksdagens valperiod, skall förrättas snarast efter valperiodens början och gäller till dess att riksdagen förrättar nytt val under nästa valperiod. Enligt grundlagberedningen (prop. 1973:90 s. 572) preciserades i denna paragraf närmare gränserna för mandatperioder som skall följa riksdagens valperiod. Regeln om mandatperiodens slutpunkt motiverades med att åtskilliga organ, som väljs för riksdagens valperiod (t.ex. utrikesnämnden, krigsdelegationen, riksbanksfullmäktige) "med tanke på arten av sina uppgifter bör vara permanent tillgängliga", dvs. även under den tid som förflyter mellan riksdagens första sammanträde och valet av organet i fråga. I de fall då valet skulle upphöra att gälla med valperiodens utgång (t.ex. beträffande talmän, valberedning) fick detta enligt beredningens mening anges särskilt.

Med tillämpning av ovanstående regel gäller utskottens mandatperiod intill dess att nya utskott valts.

Varje utskott skall enligt 4 kap. 3 § RO bestå av udda *antal ledamöter*, lägst 15. I tilläggsbestämmelsen 4.3.1 till RO stadgas att varje utskott skall bestå av 17 ledamöter. Den senare bestämmelsen fick sin utformning genom beslut av riksdagen i början av innevarande valperiod (1988/89:KU1). Då skedde en utökning från 15 till 17 ordinarie platser i syfte att bereda även miljöpartiet representation i utskotten. Moderata samlingspartiet motsatte sig denna utökning med hänvisning till att krav på utskottsrepresentation kan resas om ytterligare partier i en framtid passerar 4-procentsspärren men inte erhåller tillräckligt antal mandat för att vara garanterade ordinarie platser i utskotten, eller om nya partibildningar uppstår i riksdagen under en mandatperiod. Utskotten kommer då att få en storlek som är helt olämplig ur arbetssynpunkt. Folkpartiet och centerpartiet framhöll i ett särskilt yttrande att de inte såg beslutet om utökning som prejudicerande för hur frågan om utskottsrepresentation skall avgöras i framtiden. Beträffande utskottens ledamotsantal skall erinras om vad grundlagberedningen uttalade vid den nuvarande utskottsorganisationens tillkomst (SOU 1969:69 s. 69):

Bestämmandet av antalet platser i varje utskott påverkas — förutom av önskemålet om utskottssysselsättning för riksdagsledamöterna — av flera andra faktorer.

En utgångspunkt är att alla riksdagsärenden skall få en likvärdig beredning. I konsekvens härmed bör man sträva efter att ge de skilda utskotten samma antal ledamöter. För att också i övrigt behandlingen skall ske i likartade yttre former, bör man undvika att bilda utskott, som för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter måste mera permanent — delvis med undanskjutande av utskottets plenum — förlägga arbetet till avdelningar.

Om alla partier, som passerat fyraprocentsspärren, skall få minst en företrädare i utskott, måste antalet platser i utskottet uppgå till lägst 25. Ett så högt ledamotsantal bör inte stipuleras. Men det är viktigt att antalet platser inte sätts så lågt att även någorlunda stora partier blir utan utskottsrepresentation. Inget utskott bör därför ha mindre än 15 ordinarie ledamöter. Detta synes också vara ett lämpligt antal för att utskotten skall kunna arbeta i smidiga och effektiva former. Från denna synpunkt bör i vart fall en övre gräns för utskottens storlek gå vid ungefär 20 platser (ett så högt antal torde i praktiken komma att väljas i huvudsak bara för särskilt eller sammansatt utskott).

För att lika röstetal skall undvikas bör utskotten ha udda ledamotsantal.

Några nya synpunkter framkom inte vid riksdagsbehandlingen av ärendet (prop. 1970:40, KU 27).

Beträffande behandlingen under 1970- och 1980-talen av frågan om principerna för *utskottens sammansättning* hänvisas till 1988/89:KU1 s. 2 ff.

## Utskottet

Frågan om *utskottens mandatperiod* tas upp med anledning av promemorian från kammarkansliet. Enligt 4 kap. 2 § RO tillsätts riksdagens utskott för varje valperiod. Ett val som avser tid motsvarande riksdagens valperiod skall enligt 7 kap. 6 § RO förrättas snarast efter valperiodens början och gälla till dess att riksdagen förrättar nytt val under nästa valperiod. Med tillämpning av denna regel gäller således utskottsvalen intill dess att nya utskott valts.

Enligt utskottet bör dock utskottens mandatperiod upphöra i och med att den nyvalda riksdagen samlas. Detta måste också ha varit avsikten då nuvarande ordning med utskottsval gällande riksdagens hela valperiod infördes 1978. Anledningen till att man då förbisåg regeln i 7 kap. 6 § RO torde ha varit att man utgick från den definition av riksdagens valperiod som finns i 3 kap. 5 § RF. Enligt denna bestämmelse är riksdagens valperiod tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas. Utskottet ifrågasätter i och för sig det lämpliga i att regeringsform och riksdagsordning har skilda definitioner men avser inte nu att ta något initiativ i denna fråga. I stället bör den uppkomna situationen lagtekniskt lösas genom ett tillägg till 4 kap. 2 § RO. Lagförslag framläggs i *bilaga 1*. Den nya bestämmelsen bör tillämpas första gången när utskotten nästa gång väljs.

Beträffande *utskottens ledamotsantal* stadgas i huvudbestämmelse i RO (4 kap. 3 § RO) att varje utskott skall bestå av ett udda antal ledamöter, lägst 15. I tilläggsbestämmelse 4.3.1 till RO anges sedan början av innevarande valperiod att varje utskott skall bestå av 17 ledamöter. I kammarkansliets promemoria föreslås att den senare regeln ersätts med en bestämmelse av innebörd att antalet ledamöter i utskotten fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen.

Utskottet anser att huvudregeln alltjämt bör vara att varje riksdagsutskott har 15 ledamöter. Med tanke på de skiftande partimässiga förhållandena i riksdagen är det dock önskvärt med en viss flexibilitet i ledamotsantalet utöver det minimiantal av 15 som fastslås i riksdagsordningens huvudbestämmelse. För att utskotten skall kunna arbeta i smidiga och effektiva former kan det dock endast bli aktuellt med en utökning med några enstaka platser. Undantagsvis kan man tänka sig att ledamotsantalet är olika i skilda utskott.

Om riksdagen vill förändra utskottens ledamotsantal vid valperiodens inledning förutsätter den nuvarande regleringen att först ett konstitutionsutskott väljs enligt gällande regler. Detta konstitutionsutskott föreslår därefter riksdagen att anta en ny tilläggsbestämmelse. Sedan denna bestämmelse antagits och trätt i kraft kan utskottsvalen förrättas. Detta förfarande är enligt utskottet alltför tungrott. Därför bör, som föreslås i kammarkansliets promemoria, ledamotsantalet fastställas av riksdagen på förslag av valberedningen i samband med att utskottsvalen förrättas i början av varje valperiod. Beslutet om ledamotsantalet bör fattas av riksdagen innan valberedningens arbete med utskottsnomineringarna påbörjas.

Den nya bestämmelsen bör börja tillämpas vid nästa utskottsval.

I detta sammanhang vill utskottet ta upp den fråga om *minoritetsskyddet i utskotten* som behandlas i motion 1988/89:K327. Enligt motionen har minoritetsskyddet försämrats genom att det på grund av utökningen av ledamotsantalet numera krävs sex i stället för fem ledamöter för tillämpning av regeln i 4 kap. 10 § RO. Enligt denna regel kan en tredjedel av ett utskotts ledamöter begära upplysning eller yttrande från statlig myndighet.

Med anledning av motionen föreslår utskottet att storleken av den utskottsminoritet som kan begära upplysningar eller yttrande fastställs till minst fem ledamöter. En ändring med denna innebörd bör göras i riksdagsordningen (se *bilaga I*). Ändringen bör träda i kraft den 1 juli 1990.

Frågan om *utskottens sammansättning* tas upp i motionerna K317 som väcktes under allmänna motionstiden 1989 och K326 som väckts under årets allmänna motionstid. Enligt motionen bör platserna i utskotten fördelas så att varje parti skall vara försäkrat en plats i varje utskott. Resten av platserna fördelas proportionellt mellan partierna.

Utskottet har vid tidigare behandling av frågan om utskottens sammansättning understrukit att det är ett starkt intresse att alla i riksdagen representerade partier som passerat 4-procentsspärren deltar i utskottsarbetet. Det har emellertid inte gått att vinna enighet kring ett valsysteem som tillgodoser denna princip. I stället har riksdagen med

beaktande av den under valperioden rådande parlamentariska situationen sökt skapa förutsättningar för alla partiers deltagande i utskottsarbetet, under innevarande valperiod genom en utökning av ledamotsantalet.

Det förslag till valsysteem som framläggs i motionerna har, som utskottet ser det, vissa förtjänster. Men det säkerställer inte i alla situationer att majoritetsförhållandena i kammaren återspeglas i utskottens sammansättning. Med hänsyn härtill avstyrks motionen.

## Utskottsindelningen

### Motionerna

Enligt motion 1989/90:K301 av Eva Goës och Ragnhild Pohanka (båda mp) bör socialutskottet bereda skattesatserna på alkohol i stället för skatteutskottet. Förslaget motiveras i motion 1989/90:So219 med att alkoholen i högre grad skall bära sina egna kostnader.

I motion 1989/90:K303 av Håkan Holmberg och Lars Ernestam (båda fp) påpekas att jordbruksutskottet är ett av de mest arbetsbelastade utskotten. Ett huvudskäl till detta är att antalet viktiga miljöfrågor vuxit mycket starkt under senare år. Motionärernas förslag är att miljöfrågorna bryts ut från jordbruksutskottet och i framtiden handläggs av ett särskilt nyinrättat miljöutskott.

### Tidigare behandling

Genom beslut av riksdagen våren 1988 (KU 1987/88:43 s. 30, res. 8 (m)) överfördes de alkoholpolitiska frågorna från skatteutskottet till socialutskottet. Alkoholskattefrågorna skulle dock ligga kvar i skatteutskottet.

En motion om inrättande av ett miljöutskott behandlades av riksdagen hösten 1989 (1989/90:KU 10 s. 7 f., res. 3 (mp)). Utskottet framhöll bl.a. att frågan om utskottsindelningen och ärendefördelningen fick behandlas i ett sammanhang inför nästa mandatperiod. Motionen avslögs av riksdagen.

### Utskottet

Som utskottet tidigare uttalat bör frågor som rör utskottsindelningen i allmänhet behandlas i ett sammanhang inför en ny mandatperiod. Utskottet anser således att frågor av det slag som tas upp i motion K303 bör behandlas av riksdagen våren 1991. Motionen avstyrks.

Även frågor rörande ärendefördelningen bör enligt utskottet behandlas enligt nyssnämnda ordning. Motion K301 avstyrks.

### Motionerna

I motion 1989/90:K302 yrkande 2 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) föreslås en ändring i riksdagsordningen med innebörd att en tredjedel av utskottets ledamöter skall ha rätt att avgöra om en utfrågning skall vara offentlig eller ej.

Enligt motion 1989/90:K311 av Anders Björck (m) och Hans Leghammar (mp) är det otillfredsställande att det är möjligt att vid utfrågning inför ett riksdagsutskott lämna felaktiga eller vilseledande uppgifter liksom att förtiga viktig information, utan att detta går att åtgärda juridiskt. Motionärerna hemställer om en utredning i syfte att skyndsamt införa en ordning med sanningsförsäkran inför ett riksdagsutskott. I samband härmed bör övervägas om olika regler bör gälla för olika kategorier av utfrågade. Att statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga bör avlägga sanningsförsäkran är enligt motionen självklart.

Enligt motion 1989/90:K325 yrkande 7 av Inger Schörling m.fl. (mp) bör varje riksdagsledamot ha rätt att från regeringen eller annat offentligt organ få del av hemliga handlingar och även s.k. arbetspapper som berör ett ämne i hans eller hennes utskott. Om ett parti inte är representerat i ett utskott bör rätten anförtros viss ledamot från partiet. Undantag kan göras för frågor som rör rikets säkerhet.

### Tidigare behandling m.m.

*Offentliga utskottsutfrågningar* infördes genom ett enhälligt riksdagsbeslut hösten 1987 (prop. 1987/88:22, KU 18). Beslutet innebar att ett utskott med vanliga majoritetsregler kunde besluta att sammanträde till den del det avser inhämtande av upplysningar helt eller delvis skall vara offentligt. I utskottsbetänkandet framhölls att riksdagsbeslutet var resultatet av en kompromiss inom folkstyrelsekommittén. Några av partierna hade släppt sitt motstånd till den öppna utfrågningsformen, medan andra frånfallit sitt krav på en rätt för en minoritet att få till stånd en öppen utfrågning.

I sammanhanget skall erinras om att på talmanskonferensens initiativ har en utvärdering av de hittillsvarande erfarenheterna av offentliga utfrågningar genomförts. Av talmannens slutsatser av utvärderingen framgår att den formella hanteringen av beslut om utfrågningar och regler för genomförande m.m. inte synes ha vållat några större problem i utskotten. Det konstateras att frågan om en offentlig utfrågning skall komma till stånd avgörs på vanligt sätt med enkel majoritet. Utvärderingen omfattar inte konstitutionsutskottets utfrågningar.

En motion om *sanningsförsäkran vid utskottsutfrågningar* behandlades av riksdagen hösten 1989 (1989/90:KU10 s. 9 f., res. 5 (m, mp)). Utskottet framhöll bl.a. att en regel om någon form av edgång eller sanningsförsäkran vid utskottsutfrågning för att få effekt måste vara kopplad till bestämmelser om plikt att delta i sådan utfrågning och att

där lämna upplysningar. Utfrågningarna skulle då få en helt annan karaktär än att vara ett led i utskottets inhämtande av sakupplysningar. Motionen avslogs.

Utskottens rätt att få del av *hemliga handlingar* följer av bestämmelsen i 4 kap. 10 § första stycket RO. Enligt denna är en statlig myndighet skyldig att lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det. Skyldigheten att lämna uppgift för vilken sekretess gäller hos myndigheten gäller dock ej vid offentlig del av utskottssammanträde (4 kap. 12 § andra stycket RO).

Regeringen är generellt undantagen från uppgiftsskyldigheten. För konstitutionsutskottets granskning gäller dock särskilda regler. En myndighet som lyder under regeringen kan hänskjuta ett utskotts begäran om uppgift eller yttrande till regeringens avgörande.

Om minst en tredjedel av ledamöterna i ett utskott begär det, skall utskottet enligt 4 kap. 10 § andra stycket RO inhämta upplysningar eller yttrande från en myndighet. Utskottet kan endast avslå en sådan begäran om det finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärt men. Avslaget skall motiveras i betänkandet i ärendet.

En enskild riksdagsledamot som begär upplysningar från en myndighet har i förhållande till myndigheten ställning som enskild person. Detta gäller oavsett om han eller hon gör det i egenskap av ledamot av ett berört utskott eller ej. I sammanhanget skall dock erinras om de särskilda möjligheter att erhålla information från regeringen som fråge- och interpellationsinstitutet innebär.

## Utskottet

Som framgår av talmanskonferensens utvärdering av de *offentliga utskottsutfrågningarna* är erfarenheterna tämligen positiva. I allmänhet har också enighet kunnat uppnås i utskotten om vilka utfrågningar som skall vara offentliga. Det gäller även konstitutionsutskottets utfrågningar, som inte omfattas av talmanskonferensens utvärdering. Utskottet vill dock upplysa om att inom konstitutionsutskottet pågår en utvärdering av de egna utfrågningarna.

Enligt utskottet bör strävan vara att tillgodose krav på öppenhet i utfrågningarna. Självfallet måste dock såväl sekretessynpunkter som synpunkter av praktiskt slag vägas in i bedömningen. Att efter så begränsade erfarenheter ändra regelsystemet för de offentliga utfrågningarna är enligt utskottet inte påkallat. Utskottet vill också erinra om den kompromiss i folkstyrelsekommittén som låg till grund för beslutet om införande av offentliga utfrågningar. Motion K302 yrkande 2 avstyrks.

När det gäller förslaget att införa *sanningsförsäkran vid utskottsutfrågningar* vidhåller utskottet den ståndpunkt som intogs hösten 1989. Motion K311 avstyrks.

Vad beträffar *riksdagsledamots möjlighet att få del av hemliga handlingar m.m.* har utskottet i det föregående redogjort för de regler som gäller. Något skäl för att utvidga dessa möjligheter föreligger enligt utskottet inte. Motion K325 yrkande 7 avstyrks.

## Jäv för utskottsledamöter

### Motionen

I motion 1989/90:K327 av Åsa Domeij (mp) och Maria Leissner (fp) föreslås att riksdagen hos regeringen begär lagförslag av innebörd att riksdagsledamöter inte skall få delta i utskottsbehandlingen av ärenden som ligger inom verksamhetsområde som tillhör ett statligt verk där ledamoten sitter med i styrelsen.

### Gällande regler

Enligt 4 kap. 13 § RO får ingen närvara i utskott, när ärende som personligen rör honom eller någon honom närstående förekommer till överläggning eller beslut.

Denna bestämmelse är konstruerad på samma sätt som jävsbestämmelsen i 2 kap. 11 § RO för kammarsammanträde. Vid en jämförelse med motsvarande regler i rättegångsbalken och förvaltningslagen framgår att jävsbestämmelserna i riksdagen är mindre långtgående. De har konstruerats med utgångspunkt från reglerna i kommunallagen.

Enligt 2 kap. 13 § kommunallagen (1977:179) får ej ledamot i fullmäktige delta i handläggningen av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. I 1988 års kommunallagskommittés förslag till ny kommunallag (SOU 1990:24) införs begreppet "sambo" i lagtexten. I övrigt sker ingen förändring i sak.

För att jäv skall föreligga måste ärendet direkt angå vederbörande. Berörs han av ärendet såsom medlem av ett kollektiv (t.ex. en yrkesgrupp) eller såsom tjänsteman, föreligger inte jäv. En statlig verkschef, som är riksdagsledamot, kan sålunda delta vid behandlingen av anslagen till hans verk.

### Utskottet

Utskottet konstaterar att nuvarande jävsregler inte omfattar den situation som anges i motionen. Det är enligt utskottets uppfattning inte heller önskvärt att lagreglera denna fråga. Motionen avstyrks.

### Pågående försöksverksamhet

Riksdagen beslöt våren 1989 (1988/89:KU37) att under 1989/90 års riksmöte pröva en ordning för frågestunderna som innebär att frågestunderna äger rum på tisdagar med början kl. 14.30. Sista tidpunkt för inlämnande av fråga till denna frågestund fastställdes till kl. 10.00 fredagen i föregående vecka.

### Motionerna

I motion 1989/90:K202 av förste vice talman Ingegerd Troedsson (m) och Bengt Harding Olson (fp) föreslås att riksdagen beslutar om sådan försöksverksamhet att frågor som framställts av riksdagsledamot under sommaruppehållet kan besvaras skriftligt. Förslagsvis borde frågor framställda senast den 10 juni, juli, augusti resp. september kunna besvaras senast i slutet av samma månad.

I motion 1989/90:K325 yrkande 4 (delvis) av Inger Schörling m.fl. (mp) behandlas de interpellationsdebatter där statsrådet besvarar flera interpellationer samtidigt. I sådana debatter måste enligt motionen deltagarna få vidgad replikrätt.

### Utskottet

Utskottet föreslår att samma ordning för *frågestunderna* prövas under 1990/91 års riksmöte som under det innevarande riksmötet.

När det gäller förslaget om *skriftliga frågesvar under riksmötesuppehållen* vill utskottet framhålla att syftet med att framställa en fråga i de allra flesta fallen torde vara inte bara att inhämta information utan också kunna följa upp denna information med diskussion. Med hänsyn härtill avstyrks motion K202.

I fråga om reglerna för *interpellationsdebatterna* vill utskottet hänvisa till att de nyligen ändrats. Efter att ha bedrivit försöksverksamhet under ett antal år beslöt riksdagen enhälligt våren 1989 (1988/89:KU37) att slutligt anta nu gällande regler. Någon anledning till omprövning av dessa regler finns enligt utskottet inte. Motion K325 yrkande 4, såvitt nu är i fråga, avstyrks.

### Utrikesnämndens sammansättning

#### Motionen

I motion 1989/90:K325 yrkande 8 av Inger Schörling m.fl. (mp) föreslås en utredning som syftar till att skapa förutsättningar för att företrädare för samtliga i riksdagen representerade partier får minst en ledamot i utrikesnämnden.

Utrikesnämnden består av talmannen och nio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig (10 kap. 7 § RF). Valet bereds av valberedningen (7 kap. 2 § RO) och sker proportionellt (7 kap. 4 § RO). För talmannen är vice talman suppleant. Antalet valda suppleanter skall vara nio (8 kap. 7 § RO).

### Utskottet

Enligt utskottet bör utrikesnämnden, med hänsyn till sina uppgifter, vara begränsad till sin storlek och ha en proportionell sammansättning. Förslaget i motionen förutsätter att man ger avkall på endera eller båda dessa principer. Motionen avstyrks.

## Utredningsarbetet på riksdagsområdet

### Motionen

I motion 1989/90:K302 yrkande 4 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) påpekas att det finns en rad olika arbetsgrupper som på ett eller annat sätt sysslar med frågor som rör riksdagens arbete. Sådan verksamhet bedrivs enligt motionen av arbetsgrupper underställda talmanskonferensen, förvaltningskontoret och konstitutionsutskottet. Detta försvårar samordning och överblick. Därför bör riksdagen uttala sig för att de utredningar om riksdagens inre arbete som pågår i skilda grupper skall inordnas i en av talmanskonferensen tillsatt utredning.

### Utskottet

Utskottet har inledningsvis redovisat de utredningar som pågår på riksdagsområdet. Utskottet har därutöver i detta betänkande föreslagit att ytterligare en utredning tillsätts av talmanskonferensen, nämligen om riksdagens organisation för uppföljning och utvärdering. Det får ankomma på talmanskonferensen att bedöma om denna utredning skall tilläggas ytterligare uppgifter eller föranleder någon annan ändring i riksdagens utredningsväsende. Motionen avstyrks.

## Övrigt

I detta betänkande föreslås ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser. Eftersom dessa ändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 1990 måste ändringarna beslutas med kvalificerad majoritet (se 8 kap. 16 § RF).

## Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *fortsatt försök med förändrad budgetprocess i riksdagen*

att riksdagen antar i *bilaga 1* intaget förslag till ändrad lydelse av 3 kap. 2 § och 4 kap. 7 § riksdagsordningen,

2. beträffande *finansmakten och budgetprocessen*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K234,

*res. 1 (m)*

3. beträffande *utredning av riksdagens organisation för uppföljning och utvärdering*

att riksdagen godkänner vad utskottet uttalat och förklarar motionerna 1989/90:K235 yrkande 1, K236, K306 och K325 yrkande 3 besvarade med detta uttalande,

4. beträffande *organisationen av den statliga revisionen*

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:K210 yrkande 11 och 1989/90:K215 yrkande 11,

*res. 2 (m, fp)*

5. beträffande *ordningen för behandlingen av propositioner och motioner*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K325 yrkandena 1, 2 och 5,

*res. 3 (mp)*

6. beträffande *omläggning av budgetåret*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K302 yrkande 1,

*res. 4 (c)*

7. beträffande *allmän motionstid på hösten*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K320,

8. beträffande *uppskovsförfarandet*

att riksdagen a) avskaffar tilläggsbestämmelsen 4.8.2 till riksdagsordningen, b) antar i *bilaga 1* angiven lydelse av 4 kap. 8 § riksdagsordningen,

9. beträffande *sammanträdesfria veckor i riksdagen*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K302 yrkande 3, såvitt nu är i fråga,

*res. 4 (c)*

10. beträffande *utvidgning av riksmötet*

att riksdagen avslår motionerna 1989/90:K309 och K325 yrkande 6,

*res. 3 (mp)*

11. beträffande *information om kammararbetet m.m.*

att riksdagen avslår motionerna 1989/90:K302 yrkande 3, såvitt nu är i fråga, och K328,

*res. 4 (c)*

12. beträffande *vitalisering av kammardebatterna*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K325 yrkande 4, såvitt nu är i fråga,

13. beträffande *användning av tilltalsordet Du i kammardebatterna*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K321,

*res. 5 (mp)*

14. beträffande *motionsrätten på skrivelser*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K308,

15. beträffande *utskottens mandaiperiod*

att riksdagen antar i *bilaga 1* angiven lydelse av 4 kap. 2 § riksdagsordningen,

16. beträffande *utskottens ledamotsantal*

att riksdagen antar i *bilaga 1* angiven lydelse av tilläggsbestämelsen 4.3.1 till riksdagsordningen,

*res. 6 (m)*

17. beträffande *minoritetsskyddet i utskotten*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:K327 antar i *bilaga 1* angiven lydelse av 4 kap. 10 § riksdagsordningen,

18. beträffande *utskottens sammansättning*

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:K317 och 1989/90:K326,

*res. 7 (mp)*

19. beträffande *inrättande av ett miljöutskott*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K303,

*res. 8 (mp)*

20. beträffande *utskottsberedningen av alkoholbeskattningen*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K301,

21. beträffande *beslut om offentlighet vid utskottsutfrågning*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K302 yrkande 2,

22. beträffande *sanningsförsäkran vid utskottsutfrågning*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K311,

*res. 9 (m, mp)*

23. beträffande *riksdagsledamots möjlighet att få del av hemliga handlingar m.m.*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K325 yrkande 7,

*res. 3 (mp)*

24. beträffande *jäv för utskottsledamöter*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K327,

25. beträffande *ordningen för frågestunderna*

att riksdagen antar i *bilaga 1* angiven lydelse av tilläggsbestämelsen 6.2.3 till riksdagsordningen,

26. beträffande *skriftliga frågesvar*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K202,

27. beträffande *reglerna för interpellationsdebatterna*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K325 yrkande 4, såvitt nu är i fråga,

*res. 3 (mp)*

28. beträffande *utrikesnämndens sammansättning*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K325 yrkande 8,

*res. 10 (vpk, mp)*

29. beträffande *utredningsarbetet på riksdagsområdet*

att riksdagen avslår motion 1989/90:K302 yrkande 4,

*res. 4 (c)*

30. beträffande *lagförslaget i övrigt*

att riksdagen antar i *bilaga 1* angivet förslag till lag om ändring i riksdagsordningen i den mån det inte omfattas av vad utskottet tidigare hemställt.

På konstitutionsutskottets vägnar

*Olle Svensson*

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp) och Ulla Pettersson (s).

## Reservationer

### 1. Finansmakten och budgetprocessen (mom. 2)

Anders Björck, Hans Nyhage och Elisabeth Fleetwood (alla m) anser

att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "När det gäller motionens" och slutar med "avstyrker yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Regleringen av finansmakten i grundlagen är påfallande kortfattad. Det har dock tidigare funnits inskrivet ett krav att statsbudgeten skall vara balanserad.

Enligt utskottets mening finns det skäl att återinföra denna föreskrift som en målsättning över tiden. Detta löser visserligen inte problemet med de alltför stora utgifts- och skattekvoterna. Med nuvarande riksdagsmajoritet och regering får man här i stället lita till de allt friare rörelser över gränserna för arbetskraft och kapital som genom marknadens försorg kommer att framtvunga en anpassning nedåt för Sveriges del. Utskottet tillstyrker yrkande 1 i motion K234.

Tanken på — — — (= utskottet)— — — Yrkande 3 avstyrks.

En egendomlighet i utövandet av den svenska finansmakten är att riksdagen inte anger någon gräns för den upplåning som regeringen bemyndigas att ikläda staten. I andra länder, t.ex. Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Förenta Staterna, beslutar parlamenten hur mycket staten får låna upp under en viss tidsperiod eller hur stor statsskulden högst får vara. Om dessa gränser behöver överskridas, måste berörd regering återkomma till parlamentet med begäran om nytt bemyndigande, vilket föranleder offentlig debatt och naturligtvis ökar de folkvaldas kontrollmöjligheter. På motsvarande sätt bör riksdagens årliga lånebemyndigande i enlighet med vad som föreslås i motionen vara försedd med en beloppsgräns, som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut. Utskottet tillstyrker yrkande 4 i motion K234.

dels att moment 2 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

2. beträffande *finansmakten och budgetprocessen*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:K234

a) hos regeringen begär förslag om grundlagsreglering av en balanserad budget,

b) hos regeringen begär förslag om ändring i lagen (1988:1387) om statens upplåning.

## 2. Organisationen av den statliga revisionen (mom. 4)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Elisabeth Fleetwood (m) och Ylva Annerstedt (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 13 börjar med "I motionerna" och slutar med "Motionerna avstyrks" bort ha följande lydelse:

Med hänsyn till det ansvar som riksdagen har enligt grundlagen för granskningen av rikets styrelse och förvaltning anser utskottet det naturligt att riksdagen också ges ett väsentligt större inflytande över den statliga förvaltningsrevisionen. Detta är för övrigt en ordning som tillämpas i de flesta jämförbara länder där den statliga revisionen betraktas som en naturlig och självklar uppgift för i första hand parlamentet. Frågan bör närmare övervägas i en utredning.

dels att moment 4 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

4. beträffande *organisationen av den statliga revisionen*

att riksdagen med bifall till motionerna 1988/89:K210 yrkande 11 och 1989/90:K215 yrkande 11 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

## 3. Reformering av riksdagens arbetsformer (mom. 5, 10, 23 och 27)

Hans Leghammar (mp) anser

dels att utskottets yttrande såvitt avser motion 1989/90:K325 yrkandena 1, 2, 4, såvitt nu är i fråga, 5, 6 och 7 bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet krävs en reformering av riksdagens arbetsformer i syfte att förbättra förutsättningarna för en fri och obunden åsiktsbildning i riksdagen. Fri åsiktsbildning innebär tillgång till information, tid att sätta sig in i den och rimlig möjlighet att använda den i egna politiska syften. Riksdagsarbetet kännetecknas emellertid för det mesta av stor brådska. Det finnas oftast allt för litet tid för ledamöterna att tränga in i de förslag som kommer.

Med den arbetsörda som riksdagen har är det dock enligt utskottets mening svårt att åstadkomma den nödvändiga fördjupningen av arbetet. Därför måste beslutsfattandet i ökad utsträckning decentraliseras från riksdag—regering till kommunerna. Genom treårsbudgeteringen öppnas också möjligheter till en rationellare ordning, där ärendeområden kommer upp till behandling en gång vart tredje år i stället för varje år.

För att demokratisera riksdagen anser utskottet att en utredning bör göras av förslagen i motion K325 som gäller handläggningen av propositioner och motioner, resultatuppföljning av riksdagens beslut, former för kammardebatter, motions- och arbetstider samt riksdagsledamots rätt att få del av hemliga handlingar inklusive s.k. arbetspapper från regeringen och andra myndigheter.

För det första föreslår utskottet med tillstyrkande av yrkande 1 i motionen en annan behandlingsordning med anledning av regeringens mera genomgripande propositioner. Denna skall ske enligt följande.

1. Ansvarig minister presenterar propositionen i kammaren. Presentationen skall kunna föranleda debatt.

2. Vid det följande utskottssammanträdet presenteras propositionen mera noga av representanter för regeringskansliet. Syfte och förväntade verkningar skall beskrivas och protokollföras som underlag för framtida beslutsuppföljning. Vid detta sammanträde bedömer utskottet om motionstiden måste förlängas. Om representanter för två partier begär detta skall motionstiden förlängas till en månad.

Vid nästa utskottssammanträde bör det äga rum en utfrågning av personer och grupper, som har speciella kunskaper och erfarenheter av det område som propositionen avhandlar, om representanter för två partier begär detta.

3. Det sammanträde som följer efter det att motionstiden utgått används till föredragning och debatt. Till detta bör en sammanställning av motioner och proposition föreligga så att en jämförelse kan göras av var de avgörande skillnaderna mellan regeringen och oppositionen finns och hur dessa skillnader ser ut.

4. Påföljande sammanträde kan användas till att gå igenom det utarbetade utkastet till betänkande med partirepresentanterna, varvid dessa tar preliminär ställning till betänkandet.

5. Därpå följer justeringssammanträde då oppositionspartierna markerar skillnaderna gentemot majoritetens betänkande. Tidpunkt för avlämnande av reservationer fastställs.

6. Debatt i kammaren och beslut.

När det för det andra gäller behandling av motioner som inte har föranletts av propositionen bör enligt utskottet utredas en ordning, som kan innebära att utskotten vid inledningen av den treåriga riksmötesperioden i princip slår fast en ärendeplan, som för med sig att en typ av ärenden normalt bara behandlas en gång under denna tid. Ett sådant förfarande skulle innebära en minskning av arbetsbelastningen och upprepningar av redan kända ståndpunkter samt leda till en mera grundlig behandling av frågorna.

Ärenden måste slutbehandlas före följande ordinarie val. För extraordinära förhållanden bör det dock kunna öppnas möjlighet att flytta behandling av ärende till nästkommande valperiod. En sådan möjlighet kan behöva kompletteras med någon form av minoritetsskyddsregel.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet yrkande 2.

För det tredje är det enligt utskottet viktigt med beslutsredovisning och uppföljning av resultat. Utskottet behandlar emellertid denna fråga i annat sammanhang och föreslår där tillsättande av en utredning.

Utskottet behandlar också på annan plats frågan om en vitalisering av kammardebatterna. Här upptas därför endast frågan om de interpellationsdebatter där en minister samlar ihop flera interpellationer under ett svar. Vid sådana situationer måste deltagarna enligt utskottet få en vidgad replikrätt så att debatten kan bli fullödlig. Utskottet tillstyrker yrkande 4, såvitt nu är i fråga.

Utskottets förslag att göra större, mera genomarbetade betänkanden en gång under en mandatperiod betyder att riksdagen via utskotten måste göra upp en plan för detta arbete. Ledamöterna skall då kunna motionera enskilt, i grupp eller i partimotion i samband med dessa planerade betänkanden. På detta sätt utökas motionsrätten och initiativrätten för ledamöterna och partierna. Det betyder inte att den allmänna motionstiden skall avskaffas. Det är enligt utskottet viktigt att ledamöterna kan motionera i anslutning till budgetpropositionen. Utskottet tillstyrker yrkande 5.

Enligt utskottet bör andra tider för riksmötet övervägas så att det blir fler sammanträdesfria veckor under vår och höst. Det är viktigt att ledamöterna får bättre möjligheter att hålla kontakt med väljare och organisationer. Särskilt på vårarna då riksdagen behandlar många betydelsefulla frågor bör fler sammanträdesfria veckor läggas in för att göra det möjligt för riksdagsledamöterna att förankra sina ståndpunkter hos väljarna. En följd av detta blir att tiden för riksmötena måste utvidgas. Utskottet tillstyrker yrkande 6. Motion K309 avstyrks.

Fri åsiktsbildning i en demokratisk process förutsätter slutligen att åtminstone riksdagens ledamöter har tillgång till relevant material i sitt riksdagsarbete. Utskottet anser därför att varje riksdagsledamot bör ha rätt att från regeringen eller annat offentligt organ få del av hemliga handlingar och även s.k. arbetspapper som berör ett ämne i hans eller hennes utskott. Om ett parti inte är representerat i ett utskott bör rätten anförtros viss ledamot från detta parti. Undantag kan göras för frågor som rör rikets säkerhet. Utskottet tillstyrker yrkande 7.

*dels att momenten 5, 10, 23 och 27 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:*

*5. beträffande ordningen för behandlingen av proposition och motioner*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:K325 yrkandena 1, 2 och 5 godkänner vad utskottet uttalat,

*10. beträffande utvidgning av riksmötet*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:K325 yrkande 6 och med avslag på motion 1989/90:K309 godkänner vad utskottet uttalat,

*23. beträffande riksdagsledamots möjlighet att del av hemliga handlingar m.m.*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:K325 yrkande 7 godkänner vad utskottet uttalat,

27. beträffande *reglerna för interpellationsdebatterna*  
att riksdagen med bifall till motion 1989/90:K325 yrkande 4,  
såvitt nu är i fråga, godkänner vad utskottet uttalat.

#### 4. Riksdagens arbetsformer (mom. 6, 9, 11 och 29)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

*dels* att utskottets yttrande såvitt avser motion 1989/90:K302 yrkandena 1, 3 och 4 bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet är de villkor som gäller för riksdagens arbete viktiga ur en rad olika aspekter.

Den folkvalda riksdagen är det främsta statsorganet i riket. Riksdagen har bl.a. det slutliga ansvaret för lagstiftning och budgetreglering. De uppgifter som är knutna till detta ansvar måste kunna genomföras effektivt och med stor noggrannhet.

Riksdagen är landets främsta forum för debatter och politiska initiativ. De är i riksdagen partier och ledamöter lägger fram de förslag och redovisar de åsiktsbrytningar som utgör grunden för det politiska meningsutbytet och den politiska viljebildningen i landet som helhet.

Arbetsformerna har stor betydelse för hur rapporteringen genom massmedierna sker ut till medborgarna om de förslag som läggs fram i riksdagen, de beslut som fattas och de argument som förs fram.

Riksdagsledamöterna är folkrepresentanter. För att på ett tillfredsställande sätt kunna leva upp till detta måste de förtroendevalda ledamöterna också under riksdagssessionerna ha goda möjligheter att delta i informationsaktivitet och kontaktverksamhet utanför riksdagen.

De grundläggande villkoren för uppläggningsen av riksdagsarbetet har dock inte förändrats genom de delreformer som genomförts. För att mera påtagliga förbättringar skall kunna ske krävs det enligt utskottets mening mera djupgående förändringar.

#### Budgetårets förläggning

Det grundläggande felet med det nuvarande systemet är enligt utskottet att viktiga bestämmelser om t.ex. budgetår och allmänna motionstider, vilka i hög grad avgör det reella innehållet i riksdagsarbetet, inte är anpassade till riksdagsåret. Budgetpropositionen framläggs således inte vid riksmötets början och någon allmän motionstid finns inte heller. Regeringens budgetförslag avlämnas i januari, och i anslutning till detta kommer de stora partimotionerna och en mängd enskilda motioner under den allmänna motionstiden. Senare under våren avlämnas också regelmässigt ett stort antal fristående propositioner och i anslutning till dessa följdmotioner. Den största arbetsbelastningen kommer således, liksom före omläggningen av riksdagsåret, under våren med en särskild anhopning av viktiga beslutsärenden under riksmötets två sista månader.

Utskottet menar att de förhållanden som här berörts har en rad negativa konsekvenser för planeringen av riksdagens arbete.

1. Anhopningen under våren försvårar arbetet i utskotten.

2. Rapporteringen utåt i massmedierna blir begränsad redan av det skälet att anhopningen av stora och viktiga ärenden gör en selektion nödvändig.

3. Riksdagsledamöterna blir under långa tider hårt bundna till riksdagshuset och Stockholm och har således små möjligheter att ställa upp i aktiviteter på hemorten.

4. Ur allmän politisk synpunkt är det också otillfredsställande att riksmötets början inte också innebär en mera substantiell upptakt i riksdagsarbetet.

5. För att i någon mån utjämna arbetsbördan under riksmötet har under senare år behandlingen av många motioner och en del propositioner skjutits från vår till höst, dvs. i realiteten från ett riksmöte till ett annat. Huvudregeln borde givetvis vara att varje riksmöte skall ta ställning i de frågor som väckts under riksmötet.

6. Den nuvarande ordningen innebär också i många fall onödigt dubbelarbete. Motioner som behandlas av utskott och kammare strax före jul återkommer i betydande utsträckning under den allmänna motionstiden i januari.

7. Den ärendeanhopning som det nuvarande systemet ger och den orationella ordning som råder har tvingat fram en del ändringar av debatt- och beslutsformerna som i huvudsak inte är positiva ur arbetsynpunkt och inte heller ur informations- och publicitetssynpunkt.

En övergång till kalenderårsbudget skulle enligt utskottet helt allmänt vara till fördel. Bl.a. skulle därmed uppnås parallellitet med vad som gäller i kommuner och landsting. Förutsättningarna för en bättre planering av riksdagens arbete skulle bli helt annorlunda med en kalenderårsbudget. Riksdagsarbetet skulle med en sådan uppläggning i stort kunna läggas upp efter följande schema:

Regeringens förslag till statsbudget överlämnas till riksdagen när riksmötet öppnas på hösten. Till budgetförslaget knyts den allmänna motionstiden. Huvudparten av riksdagsarbetet under hösten ägnas åt budgetbehandlingen, dvs. åt regeringens förslag och de motioner som innehåller budgetförslag. En särskild fördel med detta skulle vara att budgetfrågorna därmed fick en mera sammanhållen behandling än nu.

En invändning som framförts är att en omläggning av budgetåret skulle kräva att riksdagsvalen förlades till våren. En sådan ordning skulle ha vissa fördelar, bl.a. att valen kom i nära anslutning till riksmötets avslutning.

Utskottet anser dock inte att en övergång till val på våren är någon förutsättning för en omläggning av budgetåret. En eventuell ny riksdagsmajoritet har efter valet goda möjligheter att under budgetarbetet under hösten göra de förändringar i den avgående regeringens budgetförslag som man anser erforderliga. Här kan hänvisas till erfarenheter från andra länder.

Utskottets förslag innebär att budgeten antas innan riksdagen gör uppehåll för julhelgen. Under våren skulle därmed riksdagen få mera tid att ägna sig åt principfrågor och lagfrågor i anledning av propositioner och motioner.

Omläggningen skulle enligt utskottet också underlätta genomförandet av förslaget om regelbundet återkommande riksdagsfria veckor. En sådan ordning skulle på ett mycket verksamt sätt förbättra ledamöternas möjligheter att fullgöra de uppgifter utanför riksdagen som är nära förknippade med och en förutsättning för riksdagsuppdraget men som nu ständigt kommer i kollision med det direkta riksdagsarbetet.

### Rapporteringen från riksdagen

Som utskottet framhållit ovan finns det inslag i riksdagens arbetssätt som försvårar journalisternas arbete och som gör att selektionen bestäms av faktorer som inte har med nyhetsvärderingen att göra. En sådan faktor är onekligen kvällsplena och ordningen med voteringar som kan komma långt efter sakdebatterna.

Detta är ett skäl för att debatt och beslut i sakärenden i princip inte bör äga rum efter kl. 18.00.

Det finns enligt utskottet många medborgare som vill ha tillgång till en utförligare information om vad som försiggår i riksdagen än den som ges i tidningar, radio och TV. Detta är ur allmändemokratisk synpunkt positivt och riksdagen bör söka tillgodose dessa önskemål.

Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att den tidning som nu finns, nämligen Från Riksdag & Departement, utvidgas och får ett fylligare och mera mångsidigt innehåll. Med detta avses såväl direkta redovisningar av förslag, debatter och beslut som allmänna reportage kring riksdagen, debattinlägg och recensioner av politisk litteratur. Även inslag om vad som händer i andra länders parlament borde kunna förekomma. Det finns utomlands exempel på tidningar av detta slag, vilka kunde tjäna som förebild.

Det har visat sig att direktsändningar i radio och tv från riksdagen tilldragit sig stor uppmärksamhet. Förvånansvärt många — med tanke på arbetstider och påstått allmänt ointresse för riksdagen — följer dessa direktsändningar helt eller delvis. Antalet direktsändningar är dock starkt begränsat, och med den uppläggning som varit vanlig är det i första hand debatter mellan partiledarna som sänds. Från de sakdebatter som ständigt förekommer i kammaren är sändningarna mycket få.

Utskottet föreslår därför med instämmande i motion K302 och K328 att riksdagen i förhandlingar med företrädare för SR undersöker möjligheterna till flera sändningar från riksdagen.

Enligt utskottets mening skulle det vara en fördel ur många olika synpunkter om angränsande ärenden i högre grad än nu sammanfördes i ett betänkande och om betänkanden inom samma ämnesområde i större utsträckning än nu togs upp till debatt i kammaren vid samma tillfälle. En sådan ordning skulle ge underlag för mera principiellt hållna debatter och också underlätta rapporteringen i medierna.

De förslag utskottet framlagt är av olika karaktär och bör för den skulle beredas på olika sätt.

Förslaget om en omläggning av budgetåret bör behandlas av en sedvanlig parlamentarisk utredning eftersom det har betydelse för verksamheter och organ också utanför riksdagen. Utskottet tillstyrker således yrkande 1 i motion K302.

Övriga förslag som rör riksdagens arbete bör behandlas av en parlamentariskt sammansatt utredning som tillsätts av riksdagen, lämpligen genom talmanskonferensens försorg. Härmed tillstyrks yrkande 3 i motion K302. Även motion K328 tillstyrks.

I detta sammanhang vill utskottet fästa uppmärksamheten på att det finns en rad olika arbetsgrupper som på ett eller annat sätt sysslar med frågor som rör riksdagens arbete. Detta försvårar samordning och överblick. Utskottet föreslår därför att all utredningsverksamhet om riksdagens inre arbete samordnas i den utredning som förordats ovan. Utskottet tillstyrker yrkande 4.

*dels* att utskottets hemställan under punkterna 6, 9, 11 och 29 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *omläggningen av budgetåret*

att riksdagen bifaller motion 1989/90:K302 yrkande 1,

9. beträffande *sammanträdesfria veckor i riksdagen*

att riksdagen bifaller motionerna 1989/90:K302 yrkande 3, såvitt nu är i fråga, samt 1989/90:K328,

11. beträffande *information om kammararbetet*

att riksdagen bifaller motionerna 1989/90:K302 yrkande 3, såvitt nu är i fråga, och K328,

29. beträffande *utredningsarbetet på riksdagsområdet*

att riksdagen bifaller motion 1989/90:K302 yrkande 4.

## 5. Användningen av tilltalsordet Du i kammardebatterna (mom. 13)

Hans Leghammar (mp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 20 börjar "När det gäller användningen" och slutar "K321 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet bör tilltalsordet Du kunna tillåtas i situationer där tveksamhet om vem som avses inte kan uppkomma. Liksom när det gäller andra ord och uttryck som brukas i debatterna måste det vara den enskilde ledamoten som i sista hand avgör och tar ansvar för när tilltalsordet Du skall kunna användas. Motion K321 tillstyrks.

*dels* att moment 13 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

13. beträffande *användning av tilltalsordet Du i kammardebatterna*

att riksdagen bifaller motion 1989/90:K321.

## 6. Utskottens ledamotsantal (mom. 16)

1989/90:KU36

Anders Björck, Hans Nyhage och Elisabeth Fleetwood (alla m) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 24 börjar med "Utskottet anser" och slutar med "nästa utskottsval" bort ha följande lydelse:

Den utökning av ledamotsantalet från 15 till 17 som skett är enligt utskottet olycklig. Den har försvårat för utskotten att arbeta smidigt och effektivt. Än värre riskerar det att bli om den ordning som nu föreslås genomförs. Den skulle underlätta en fortsatt eller rent av ytterligare utökning av antalet ledamöter. Det skulle i praktiken inte gå att motsätta sig krav på utökning, om ytterligare partier passerar 4-procentsspärren utan att erhålla tillräckligt många mandat för att vara garanterade plats i utskott med 15 ledamöter.

Enligt utskottets mening bör inte heller en så viktig fråga som antalet ledamöter i utskott beredas av valberedningen utan på sedvanligt sätt av utskott.

Utskottet kan således inte ställa sig bakom förslaget i kammarkansliets promemoria. Utskottet föreslår i stället att riksdagen fr.o.m. nästa valperiod återgår till ordningen med 15 ledamöter i varje utskott.

*dels* att moment 16 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

16. beträffande *utskottens ledamotsantal*

att riksdagen antar följande lydelse av tilläggsbestämmelsen 4.3.1 till riksdagsordningen:

Varje utskott skall bestå av *femton* ledamöter.

## 7. Utskottens sammansättning (mom. 18)

Hans Leghammar (mp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 25 börjar med "Det förslag" och slutar med "avstyrks motionen" bort ha följande lydelse:

Skulle flera partier bli representerade i riksdagen, skulle modellen med utökning av ledamotsantalet kunna innebära att utskotten blir otympligt stora. Därför bör enligt utskottet ett annat system för en rättvis fördelning av utskottsplatserna utredas.

Detta system innebär att varje parti som vunnit inträde i riksdagen skall vara försäkrat att få en plats i varje utskott. De därefter återstående platserna fördelas proportionellt. Skulle något parti avstå från någon av de icke proportionellt fördelade platserna, tillfaller platserna den partigrupp som står näst i tur med hänsyn till jämförelsetal.

Denna metod medför att utskottsplatserna inte strikt speglar partiernas röstetal i riksdagen och att sålunda de förslag som vunnit majoritet i utskottet kan få minoritet i kammarens votering. Detta måste dock betraktas som en mindre olägenhet, eftersom utskottet trots allt endast är ett beredande organ.

Utskottet tillstyrker således motionerna 1988/89:K317 och 1989/90:K326.

dels att moment 18 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1989/90:KU36

18. beträffande *utskottens sammansättning*  
att riksdagen med bifall till motionerna 1988/89:K317 och  
1989/90:K326 godkänner vad utskottet uttalat.

## 8. Inrättande av ett miljöutskott (mom. 19)

Hans Leghammar (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 25 börjar med "Som utskottet" och slutar med "Motionen avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet finns goda skäl att som föreslås i motion K303 göra en översyn av utskottsorganisationen. Miljöfrågorna behandlas nu i en rad utskott. Detta innebär att inget utskott har det totala ansvaret för miljöområdet som sin huvusakliga uppgift, vilket försvårar möjligheterna till överblick och till att driva en samlad politik på detta område. Inrättandet av ett miljöutskott bör av denna anledning, och med tanke på miljöfrågornas växande internationella betydelse och det utrymme de måste få framöver i svensk politik, vara en utgångspunkt för översynsarbetet. Som framhålls i motion K303 skulle till detta utskott, utöver de från jordbruksutskottet utbrutna miljöfrågorna, även kunna föras vissa av de miljöfrågor som i dag behandlas av andra utskott.

dels att moment 19 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

19. beträffande *inrättande av ett miljöutskott*  
att riksdagen med anledning av motion 1989/90:K303 godkänner  
vad utskottet uttalat.

## 9. Sanningsförsäkran vid utskottsutfrågning (mom. 22)

Anders Björck (m), Hans Nyhage (m), Elisabeth Fleetwood (m) och Hans Leghammar (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 27 börjar med "När det gäller" och slutar med "K311 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet är det självfallet av största vikt att de informationer som lämnas till utskotten är korrekta och fullständiga. Frånvaron av regler om sanningsförsäkran i samband med utskottsutfrågningar kan förmodligen förklaras av att sådana var sparsamt förekommande vid tidpunkten för arbetet med nu gällande regeringsform och riksdagsordning. Situationen i dag är emellertid en helt annan. Så har t.ex. granskningen av regeringen vuxit i omfattning och blivit mer inträngande. Det finns enligt utskottet starka skäl att införa någon form av sanningsförsäkran för dem som utfrågas av riksdagsutskotten. Frågan bör därför bli föremål för skyndsamt utredning. I samband härmed bör övervägas om olika regler bör gälla för olika kategorier av utfrågade. Att statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga bör avlägga sanningsförsäkran är enligt utskottet självklart.

*dels* att moment 22 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1989/90:KU36

22. beträffande *sanningsförsäkran vid utskottsutfrågning*  
att riksdagen med bifall till motion 1989/90:K311 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

## 10. Utrikesnämndens sammansättning (mom. 28)

Bo Hammar (vpk) och Hans Leghammar (mp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 30 börjar med "Enligt utskottet" och slutar med "Motionen avstyrks" bort ha följande lydelse:

I ett parlamentariskt system är det viktigt att vissa partier inte diskrimineras när det gäller viktig samhällsinformation. Av den anledningen anser utskottet att alla riksdagspartier som passerat 4-procents-spärren bör vara representerade i utrikesnämnden med minst en ledamot. En utredning med syfte att skapa förutsättningar för detta bör enligt utskottet göras. Motion K325 yrkande 8 tillstyrks.

*dels* att moment 28 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

28. beträffande *utrikesnämndens sammansättning*  
att riksdagen med bifall till motion 1989/90:K325 yrkande 8 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

## Särskilda yttranden

### 1. Organisationen av den statliga revisionen (mom. 4)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anför:

Enligt vår uppfattning är det viktigt att riksdagens revisorer får vidgade uppgifter och ordentliga resurser för att lösa dessa uppgifter. Det finns emellertid ett behov även på regeringssidan av ett revisionsorgan. Vi motsätter oss därför förslaget i motionerna att överföra riksrevisionsverkets uppgifter till riksdagen. I sammanhanget vill vi dock betona vikten av att den revision som utförs av riksrevisionsverket sker självständigt och fritt från påtryckningar från regeringen. Självständigheten bör också komma till uttryck i att verket har möjlighet att i stor utsträckning ta egna initiativ till revisionella utredningar.

### 2. Utskottsberedningen av alkoholbeskattningen (mom. 20)

Hans Leghammar (mp) anför:

Enligt miljöpartiet de grönas uppfattning skulle det i och för sig vara en bättre ordning om alkoholbeskattningsfrågorna handlades i samma utskott som behandlar alkoholfrågan från sociala utgångspunkter. Detta vore bl.a. riktigare av den anledningen att beskattningen är ett viktigt instrument i alkoholpolitiken. Vi anser emellertid inte att man

nu bör bryta ut frågan om alkoholbeskattningens beredning till särskild behandling. Enligt vår uppfattning är det viktigt att man så snart som möjligt gör en samlad översyn av utskottsorganisationen med syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för en helhetssyn på många områden. I det sammanhanget bör också beredningen av alkoholfrågorna tas upp.

### 3. Beslut om offentlighet vid utskottsutfrågningar (mom. 21)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anför:

Det är majoriteten i ett utskott som bestämmer om en utfrågning skall vara offentlig eller ej. Som regel har inte detta medfört några problem. Men det finns exempel på att utskottsmajoriteten motsatt sig krav från en betydande minoritet om offentlighet. Vi finner det högst olyckligt om detta skulle bli mera vanligt.

Ett enigt konstitutionsutskott har nu uttalat att det bör vara en strävan att tillgodose krav på öppenhet i utfrågningarna. Med detta uttalande och den diskussion som väckandet av vår motion lett till har vi anledning tro att berättigade minoritetsönskemål om öppenhet vid en utfrågning inte kommer att avslås av utskottsmajoriteten. Vi har därför avstått från att yrka bifall till vår motion K302 yrkande 2.

### 4. Jäv för utskottsledamöter (mom. 24)

Hans Leghammar (mp) anför:

Många riksdagsledamöter kombinerar sitt arbete i riksdagen med andra uppdrag som t.ex. att vara ledamöter i styrelser för statliga verk och styrelser. Ofta är kombinationen sådan att uppdraget utanför riksdagen ligger inom samma verksamhetsområde som ledamotens utskottsuppdrag i riksdagen. Att det blir så är inte så svårt att förstå. Riksdagsledamöterna försöker få uppdrag inom sitt eget intresseområde, och det är lättare att sätta sig in i frågorna om man väljer uppdrag inom samma område.

Jag anser att det kan föra med sig nackdelar om riksdagsledamöter sitter i verksstyrelser och utskott och där behandlar samma frågor. Det måste då vara svårare att göra en fristående bedömning i utskottet och lyssna på andras synpunkter. Risken är att granskningen av olika statliga verks uppgifter inte blir så förutsättningslös som den borde vara.

Detta är emellertid inte i första hand en fråga som skall lösas med lagstiftning med tanke på den komplexitet som i så fall måste utmärka en sådan lagstiftning. Det måste främst ankomma på den enskilda ledamoten i samråd med sin partigrupp att ta ställning till uppdragskombinationer av detta slag. Jag har därför avstått från att yrka bifall till motion K327.

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen<sup>1</sup>

dels att tilläggsbestämmelsen 4.8.2 skall upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 2 §, 4 kap. 2, 7, 8 och 10 §§ samt tilläggsbestämmelserna 4.3.1 och 6.2.3 skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 kap.

2 §

Budgetåret börjar den 1 juli. Regeringen skall senast den 10 januari eller, om hinder möter till följd av nyligen inträffat regeringskifte, snarast möjligt därefter avlämna proposition med förslag till statsbudget (budgetproposition) för det närmast följande budgetåret. Propositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget. Regeringen skall avgiva särskilt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Sådant förslag skall om hinder ej möter avlämnas före utgången av april månad.

Annan proposition angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 10 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte. Vid 1989/90 års riksmöte skall dock en sådan proposition avlämnas senast den 25 februari.

Annan proposition angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 10 mars, såvida regeringen icke finner att propositionens behandling kan uppskjutas till följande riksmöte. Vid 1990/91 års riksmöte skall dock en sådan proposition avlämnas senast den 22 februari.

Proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag eller om sådana riktlinjer för viss statsverksamhet som avses i 9 kap. 7 § regeringsformen bör innehålla uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

4 kap.

2 §

Riksdagen tillsätter inom sig för varje valperiod ett konstitutionsutskott, ett finansutskott, ett skatteutskott och minst tolv andra utskott.

Riksdagen tillsätter inom sig för varje valperiod ett konstitutionsutskott, ett finansutskott, ett skatteutskott och minst tolv andra utskott. *Valet gäller till valperiodens slut.*

Riksdagen kan under riksmöte tillsätta ytterligare utskott för längst den tid som har angivits i första stycket.

<sup>1</sup> Riksdagsordningen omtryckt 1988:1446. Senaste lydelse av 3 kap. 2 § och 4 kap. 7 § 1989:878 och av tilläggsbestämmelsen 6.2.3 1989:674.

## 4.3.1

*Varje utskott skall bestå av sju-  
ton ledamöter.*

*Antalet ledamöter i utskotten  
fastställs av riksdagen på förslag av  
valberedningen.*

## 7 §

Annat ärende än budgetpropo-  
sitionen får delas mellan två eller  
flera utskott endast om särskilda  
skäl föranleder det. Vid  
1989/90 års riksmöte får ej kom-  
pletteringspropositionen och and-  
ra ärenden med ekonomiskt-poli-  
tiskt syfte delas.

Annat ärende än budgetpropo-  
sitionen får delas mellan två eller  
flera utskott endast om särskilda  
skäl föranleder det. Vid  
1990/91 års riksmöte får ej kom-  
pletteringspropositionen och and-  
ra ärenden med ekonomiskt-poli-  
tiskt syfte delas.

## 8 §

Utskott skall avgiva betänkande i ärende som har hänvisats till  
utskottet och som ej har återkallats. Utskott kan dock överflytta ärende  
till annat utskott, om detta samtycker därtill, eller överenskomma med  
ett eller flera utskott att de skall bereda ärendet gemensamt genom  
deputerade i sammansatt utskott. Sådant utskott avgiver betänkande till  
riksdagen.

Betänkande i ärende vars behandling har uppskjutits från en valpe-  
riod för riksdagen till nästa skall avgivas av utskott som har tillsatts av  
den nyvalda riksdagen.

*Betänkande i ärende vars be-  
handling har uppskjutits från ett  
riksmöte till nästa inom samma  
valperiod skall avgivas före den  
1 november. Riksdagen kan dock  
besluta att betänkande i sådant  
ärende får avgivas även efter denna  
tidpunkt.*

Utskott skall till anmälan till kammaren av vilande beslut som sägs i  
3 kap. 16 § foga yttrande i ärendet.

Har lagförslag vilat enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsfor-  
men, skall utskottet avgiva nytt betänkande i ärendet.

## 10 §

Statlig myndighet skall lämna upplysningar och avgiva yttrande, då  
utskott begär det, om ej annat följer av 12 § andra stycket. Sådan  
skyldighet åligger dock ej regeringen. Myndighet som ej lyder under  
riksdagen kan hänskjuta begäran från utskott till regeringens avgöran-  
de.

Begär minst *en tredjedel* av le-  
damöterna i ett utskott vid be-  
handlingen av ett ärende att upp-  
lysningar eller yttrande skall in-  
hämtas från myndighet som avses  
i första stycket, skall utskottet för-  
anstalta om detta, såvida det icke  
finner att därmed förenat dröjs-  
mål med ärendets behandling  
skulle leda till avsevärt men. Ut-  
skottet skall i sitt betänkande i  
ärendet redovisa skälen till att en  
sådan begäran om upplysningar  
eller yttrande har avslagits.

Begär minst *fem* av ledamöter-  
na i ett utskott vid behandlingen  
av ett ärende att upplysningar el-  
ler yttrande skall inhämtas från  
myndighet som avses i första styc-  
ket, skall utskottet föranstalta om  
detta, såvida det icke finner att  
därmed förenat dröjsmål med  
ärendets behandling skulle leda  
till avsevärt men. Utskottet skall  
i sitt betänkande i ärendet redovisa  
skälen till att en sådan begäran  
om upplysningar eller yttrande  
har avslagits.

Konstitutionsutskottet får icke avgiva förklaring, att 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen icke är tillämpligt i fråga om visst lagförslag, utan att lagrådet har yttrat sig i saken.

1989/90:KU36  
Bilaga 1

### 6.2.3

Vid 1989/90 års riksmöte skall Vid 1990/91 års riksmöte skall följande tillämpas i stället för följande tillämpas i stället för tilläggsbestämmelse 6.2.2. tilläggsbestämmelse 6.2.2.

Frågor besvaras vid en frågestund varje tisdag som riksdagen sammanträder. Vid denna frågestund besvaras frågor som har ingivits till kammarkansliet senast kl. 10 under fredagen i föregående vecka.

Om arbetsförhållandena i riksdagen kräver det får talmannen besluta att frågesvar skall lämnas på annan dag än tisdagen. Talmannen får även besluta att en fråga skall besvaras tillsammans med en interpellation.

Meddelande om när en fråga skall besvaras skall anslås senast kl. 14 dagen före sammanträdet och tas upp på föredragningslistan.

Efter det att statsrådet har lämnat ett frågesvar får det första anförandet från varje talare räcka längst två minuter och varje följande anförande längst en minut. När ett statsråd besvarar en fråga tillsammans med en interpellation tillämpas de regler om anföranden som gäller för interpellationer.

En fråga som inte besvaras på dag som avses i andra eller tredje stycket förfaller, om inte den ledamot som ingivit frågan senast kl. 10 följande fredag meddelar kammarkansliet att frågan skall kvarstå till nästa frågestund.

Vid frågestund får talmannen utan hinder av tilläggsbestämmelse 2.15.4 anvisa plats i plenisalen från vilken talare skall yttra sig.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § och tilläggsbestämmelsen 4.3.1 tillämpas första gången vid riksdagens val av utskott efter nästa riksdagsval.

### Finansmakten och budgetprocessen

#### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 13 mars 1990 beslutat bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över motion 1989/90:K234 av Lars Tobisson m.fl. (m) om finansmakten och budgetprocessen.

#### Motionsyrkandena

1989/90:K234 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att målsättningen om en över tiden balanserad budget skall ges grundlagsmässigt uttryck,

2. att riksdagen beslutar att i anslutning till finansdebatten ramar skall fastställas för utskottens förslag i anslagsfrågor,

3. att riksdagen beslutar att anslagsbeslut skall vara preliminära i avvaktan på en samlad avvägning i finansutskottet, vilken sedan läggs till grund för kammarens slutliga beslut om statsbudgeten,

4. att riksdagen med ändring av lagen (1988:1387) om statens upplåning beslutar att bemyndigandet till regeringen skall ange en övre gräns, som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut,

5. att riksdagen hos regeringen begär tilläggsdirektiv till budgetpropositionsutredningen angående redovisning av senaste utfall för olika budgetposter,

6. att riksdagen föreskriver och underlättar ett närmare samarbete mellan riksdagens revisorer och finansutskottet beträffande redovisningsrevisionen,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om nödvändigheten av att följa uppställda regler för budgetprocessen.

#### Utskottet

Motionärerna tar i *motion K234* upp flera principiellt viktiga frågor i den statliga budgetprocessen. I den internationella jämförelse som motionärerna gör konstateras sammanfattningsvis att den beslutsrätt i budgetfrågor som formellt tilldelas folkrepresentationen i olika länder ofta i praktiken vilar hos regeringen men i vissa länder görs ändringar även under budgetprocessens senare led.

För Sveriges del kan konstateras att budgetprocessen i riksdagen i jämförelse med flertalet andra länder är relativt lång. Därtill kommer

att ledamöternas och utskottens initiativrätt när det gäller utgifts- och inkomstförslag är mycket långtgående. Riksdagen har därigenom betydligt större formella möjligheter än flertalet andra parlament att besluta om ändrade utgifter och inkomster. En genomgång av vilka förändringar som faktiskt skett under riksdagsbehandlingen visar emellertid att avvikelserna från regeringens förslag varit relativt få och ofta av mindre omfattning. De förändringar av budgetsaldot under beredningens gång som redovisas i motionen har ofta sin orsak i att den ekonomiska utvecklingen blivit en annan än den som förutsågs i budgetpropositionen, vilket i första hand har påverkat inkomstutvecklingen.

Det är således inte riksdagens bristande utgiftskontroll som bidragit till den statliga utgiftsutvecklingen. Utvecklingen har i stort sett varit i överensstämmelse med förslagen i statsbudget och i särpropositioner. Skulle emellertid utvecklingen under riksdagens budgetarbete komma att avvika från den som föreslagits i propositionerna är, som motionärerna framhåller, möjligheterna för riksdagen att korrigera eller vända en sådan utveckling utomordentligt små.

Finansutskottets betänkande med riktlinjer för budgetregleringen i februari och kammarens beslut med anledning därav skall enligt intentionerna vara styrande för utgiftsprövningen i fackutskotten. Som nämns i motion K234 har denna ofta påbörjats dessförinnan, och det förekommer ingen samlad prövning av huruvida utgiftsöverskridanden inom ett visst område uppvägs av nedskärningar på annat håll eller av inkomstförstärkningar. Som motionärerna framhåller kan finansutskottet på riksmötets sista dag få sammanställa en statsbudget som kraftigt avviker från vad riksdagen tre månader tidigare fastslagit som bindande norm. Riksdagen torde vara ett av de få parlament i världen som inte har något organ som har ansvar för att hålla samman behandlingen av den statliga budgeten.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att detta inte är en tillfredsställande ordning. Det finns därför goda skäl att se över riksdagens beslutsfattande i budgetfrågor. Motionärernas förslag skulle innebära förbättringar i vissa avseenden. Finansutskottet skulle ges ett större ansvar för budgetbehandlingen, och riksdagens styrning och kontroll av budgetutvecklingen skulle därmed förbättras. Utskottet ser emellertid flera komplikationer med några av de konkreta förslag till förändringar som motionärerna redovisar. Utskottet återkommer till detta. Det finns även andra åtgärder som kan vidtas för att förbättra budgetprocessen i riksdagen. Bl.a. bör, som framhålls i motion K234, uppföljningen av riksdagens beslut om statens inkomster och utgifter förbättras. Det kan också hävdas att om budgetförslaget är mera fullständigt när det överlämnas till riksdagen kan budgetbehandlingen klaras under en kortare tid. Under förutsättning att den försöksverksamhet för budgetbehandlingen som konstitutionsutskottet förordat fortsätter skulle man redan i slutet av april kunna få en uppfattning om utfallet av budgetbehandlingen i riksdagen. Det finns därmed möjlighet för rege-

ringen, om så är nödvändigt, att lägga fram kompletterande förslag i kompletteringspropositionen. Behandlingen av dessa förslag underlättas av en sammanhållen behandling i finansutskottet.

Utskottet anser sammanfattningsvis att formerna för riksdagens beslutsfattande i budgetprocessen bör ses över. Riksdagens revisorer har i ett förslag 11 om riksdagens roll i budgetprocessen väckt förslag om bl.a. förändringar i budgetarbetet, ändrade styrformer och bättre uppföljning. Utskottet har med anledning av detta förslag och i samband därmed väckta motioner i ett betänkande 1989/90:FiU39 förordat att riksdagen genom talmanskonferensens försorg tillsätter en arbetsgrupp med uppgift att se över riksdagens roll i budgetprocessen.

Utskottet anser att den problembeskrivning som motionärerna gör i motion K234 bör ingå som bakgrundsmaterial för detta arbete.

Utskottet övergår härnäst till att behandla de konkreta yrkandena i motion K234.

Som ett led i att skapa en stramare budgetprocess föreslås i motionen, yrkande 1, att en *föreskrift* införs i *grundlagen att statsbudgeten skall vara balanserad över tiden*.

Finansutskottet har vid tidigare behandling (FiU 1980/81:21) av liknande yrkanden anfört att man kan se krav på grundlagsmässiga regler rörande statsbudgetens balansering som en bristande tilltro till statsmakternas vilja och förmåga att av egen kraft sätta gränser för statsutgifternas stegring och vid varje tillfälle finna en rimlig avvägning mellan inkomster och utgifter. Utskottet uttryckte en viss förståelse härför 1981. Budgetunderskottet hade under åren närmast dessförinnan vuxit mycket kraftigt. Det vore emellertid snarast att befria riksdagen från dess ansvar för utvecklingen och den uppkomna budgetsituationen, anförde utskottet, om man i stället införde regler i grundlagen. Det ligger i sakens natur att sådana regler, om de infördes, skulle bli mycket allmänt formulerade och i en mängd situationer kunna ge upphov till tolkningsproblem. Utskottet uttryckte för sin del tilltro till riksdagens förmåga att fatta beslut som vänder utvecklingen. Utskottet har alltså samma uppfattning och anser att den budgetmässiga förändring som skett sedan 1981 visar prov på detta. Konstitutionsutskottet bör enligt finansutskottet avstyrka yrkande 1 i motion K234.

För att göra riksdagens budgetarbete mer sammanhållet och konsekvent föreslås i motionen att finansutskottet åläggs att föreslå *ramar för olika utgiftsområden*, vilka efter riksdagens beslut skall utgöra riktlinjer för fackutskottens fortsatta prövning. Vidare anser motionärerna att det finns skäl att låta de olika *utgiftsbesluten* vara *preliminära* i avvaktan på att finansutskottet vidtar från ekonomisk-politisk synpunkt erforderliga korrigeringar och sedan förelägger kammaren ett slutligt budgetförslag för antagande.

Folkstyrelsekommittén föreslog i sitt betänkande Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6) att ramar borde fastställas för utskottens olika utgiftsområden. Konstitutionsutskottet avstyrkte (KU 1987/88:43) detta förslag med motiveringen att det är tveksamt om denna metod för styrning av budgetarbetet skulle vara verkningfull. Den skulle också

innebära att det utskott — finansutskottet — som skulle föreslå riksdagen att anta sådana ramar i praktiken fick en överordnad ställning i förhållande till andra utskott.

Finansutskottet anser att sakliga invändningar kan resas mot motionärernas förslag. Det skulle innebära långtgående begränsningar av utskottens initiativrätt under budgetbehandlingen och försvara omprioriteringar mellan olika utgiftsområden. Även omfördelningar av resurser som är finanspolitiskt neutrala skulle förhindras. Förslaget väcker också frågor om vad det skulle innebära för särpropositioner och motionsrätten med anledning härav. Hur påverkas utskottsbehandlingen och reservationsrätten av att ramar fastställs för varje utskottsområde? Är avsikten att ramarna skall vara bindande vid utskottsbehandlingen även för de partier/ledamöter som inte står bakom rambeslutet? Det är uppenbart att förslaget får mycket långtgående konsekvenser som det ankommer på konstitutionsutskottet att slutligen bedöma. Finansutskottet kan för sin del innan dessa frågor är närmare utredda inte tillstyrka yrkande 2 i motion K234.

Förslaget att endast låta utgiftsbesluten vara preliminära har utskottet viss förståelse för mot bakgrund av det relativt utdragna budgetarbetet som sker i riksdagen. Under budgetarbetets gång hinner förutsättningarna ändras flera gånger, vilket påverkar bedömningarna av utgiftsbehoven. Dels förändras de yttre förutsättningarna i form av konjunkturutsikter och liknande, dels hinner regeringen lägga flera nya eller kompletterande förslag under budgetarbetets gång. Detta försvårar en samlad prövning av alla utgiftsbeslut. Det finns emellertid även andra sätt att komma till rätta med dessa svårigheter. Om budgetpropositionen utformas som ett komplett budgetförslag utan öppna punkter och om kompletteringspropositionen begränsas till ett minimum av åtgärder underlättas den samlade behandlingen. Man kan även överväga att på andra sätt koncentrera budgetbehandlingen i riksdagen. Finansutskottet vill därför för närvarande, innan en grundligare genomgång gjorts av vilka alternativ som finns, inte förorda den av motionärerna förordade modellen.

Motionärerna anser vidare att riksdagens årliga bemyndigande enligt lagen (1988:1387) om *statens upplåning bör vara försett med en beloppsgräns* som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut (yrkande 4).

Det kan naturligtvis hävdas att ett öppet bemyndigande för regeringen att lånefinansiera statsbudgeten innebär en långtgående befogenhet att vidga den finansmakt som det enligt regeringsformen åligger riksdagen att utöva. Samtidigt måste emellertid konstateras att budgetunderskottet och därmed upplåningsbehovet bestäms av riksdagens olika utgiftsbeslut och beslut om skatter och avgifter. Dvs. den reella prövningen av upplåningsbehovet och bestämmandet av statsskuldens storlek sker i samband med riksdagens budgetarbete. Utskottet ser mot denna bakgrund inte något behov av att riksdagen årligen fastställer en beloppsgräns för den statliga upplåningen.

Motionärerna tar vidare upp olika sätt att skapa förutsättningar för en bättre uppföljning och utvärdering av budgetbesluten från riksdagens sida. Bl.a. föreslås att *föregående års budgetutfall skall redovisas i budgetpropositionen för varje anslag.*

Enligt vad utskottet erfarit övervägs denna fråga i den utredning, den s.k. budgetpropositionsutredningen (Dir. 1989:13 En reformering av budgetpropositionen), som har att se över budgetpropositionens framtida utformning bl.a. med anledning av införandet av treåriga budgetperioder i statsförvaltningen. Ett av huvudsyftena med den nya budgetprocessen är att lägga större vikt vid uppföljning och utvärdering av de resultat som uppnåtts.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att en särskild utredare fått i uppdrag att studera hur redovisningsrevisionen bättre skall kunna utnyttjas i detta utvärderingsarbete (Dir. 1989:28 Den statliga redovisningsrevisionen i framtiden).

Finansutskottet anser mot denna bakgrund att något initiativ från riksdagens sida inte är påkallat med anledning av motionens yrkande 5.

Motionärerna föreslår (yrkande 6) att ett närmare *samarbete i redovisningsrevisionellt avseende bör etableras mellan riksdagens revisorer och finansutskottet.*

Riksdagens revisorer är för närvarande i sin revision huvudsakligen inriktade på en övergripande förvaltningsrevisionell granskning. Redovisningsrevision görs endast av anlidade konsulter för vissa speciella uppdrag. Frågan om redovisningsrevisionens organisation i statsförvaltningen har som utskottet ser det ett samband med hur förvaltningsrevisionen organiseras. Utskottet har behandlat denna fråga senast i sitt betänkande 1989/90:FiU23. Samarbetet mellan riksdagens revisorer och riksdagens utskott har utskottet även behandlat i betänkandet 1989/90:FiU15 om anslag till riksdagens revisorer.

Som nämnts har även en utredningsman tillkallats för att se över hur redovisningsrevisionen bör kunna utnyttjas i det uppföljningsarbete som ingår som en väsentlig beståndsdel i den nya budgetprocessen.

Utskottet ser mot denna bakgrund inte anledning att nu föreslå några förändringar av den redovisningsrevisionella organisationen i statsförvaltningen.

Vad slutligen gäller *utformningen av budgetpropositionen* (yrkande 7) har utskottet så sent som i april 1990 behandlat denna fråga (1989/90:FiU20). Utskottet ser mot denna bakgrund inte anledning för riksdagen att nu göra några uttalanden i frågan.

Stockholm den 15 maj 1990

På finansutskottets vägnar

Anne Wibble

Närvarande: Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Gunnar Björk (c), Per Olof Håkansson (s), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Arne Kjörnsberg (s), Filip Fridolfsson (m), Ivar Franzén (c), Lars-Ove Hagberg (vpk), Carl Frick (mp), Marianne Carlström (s), Sonia Karlsson (s), Maria Hed (s) och Ingela Mårtensson (fp).

## Avvikande meningar

### 1. Grundlagsreglering av målsättningen om en över tiden balanserad budget

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Finansutskottet har" och slutar med "yrkande 1 i motion K234" bort ha följande lydelse:

Snabbt stigande statsutgifter och skatter samt växande budgetunderskott framkallade under 1970-talet i många länder en reaktion mot den relativistiska lössläppthet som följde i spåren av den aktiva konjunkturpolitiken och övergången till flytande växelkurser. Krav restes på en återgång till fasta normer. En viktig diskussion handlade om möjligheterna att med olika konstitutionella medel inskränka statsorganens möjligheter att öka de offentliga utgifternas och inkomsternas andelar av samhällsekonomin och att underbalansera budgeten.

Sverige uppvisar de högsta utgifts- och skattekvoterna bland OECD-länderna. Dock föreligger inte längre något underskott i statens finanser. Vidgas blicken till hela den offentliga sektorn, pågår i stället en kraftig överbeskattning, vars syfte anges vara att stärka det offentliga sparandet men som i praktiken leder till en successiv socialisering.

Utskottet ser det som rimligt att på konstitutionell väg försöka försvåra en utveckling som leder till ett sämre funktionssätt för ekonomin och på längre sikt till ett byte av samhällssystem. Regleringen av finansmakten i grundlagen är påfallande kortfattad. Det har dock tidigare funnits inskrivet ett krav att statsbudgeten skall vara balanserad.

Enligt utskottets mening finns det skäl att återinföra denna föreskrift som en målsättning över tiden. Detta löser visserligen inte problemet med de alltför stora utgifts- och skattekvoterna. Med nuvarande riksdagsmajoritet och regering får man här i stället lita till de allt friare rörelser över gränserna för arbetskraft och kapital som genom marknadens försorg kommer att framtinga en anpassning nedåt för Sveriges del.

Konstitutionsutskottet bör enligt finansutskottet tillstyrka yrkande 1 i motion K234.

## 2. Tak för den statliga upplåningen

1989/90:KU36

Bilaga 2

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Det kan naturligtvis" och slutar med "statliga upplåningen" bort ha följande lydelse:

En egendomlighet i utövandet av den svenska finansmakten är att riksdagen inte anger någon gräns för den upplåning som regeringen bemyndigas att iklåda staten. I andra länder, t.ex. Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Förenta staterna, beslutar parlamenten hur mycket staten får låna upp under en viss tidsperiod eller hur stor statsskulden högst får vara. Om dessa gränser behöver överskridas, måste berörd regering återkomma till parlamentet med begäran om nytt bemyndigande, vilket föranleder offentlig debatt och naturligtvis ökar de folkvaldas kontrollmöjligheter. På motsvarande sätt bör riksdagens årliga lånebemyndigande i enlighet med vad som föreslås i motionen vara försett med en beloppsgräns, som inte får överskridas utan nytt riksdagsbeslut.

Konstitutionsutskottet bör enligt finansutskottet tillstyrka yrkande 4 i motion K234.