



Frågeinstituten som kontrollinstrument

Sammanfattning

I betänkandet behandlas utvärderingsrapporten Frågeinstituten som kontrollinstrument, som tagits fram på uppdrag av utskottet. Rapporten innehåller överväganden, bedömningar och förslag rörande frågeinstituten. Utskottet tar ställning till dessa och föreslår med stöd av sin initiativrätt ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen som omfattar vissa förändringar av frågeinstitutens reglering och hur arbetet kring dem är organiserat. Bland annat föreslår utskottet att tidsramen för besvarande av skriftliga frågor utökas med en dag. Beträffande statsministerns frågestund anför utskottet att det ankommer på gruppledarna att sett över tid närmare utforma dessa frågestunder.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Rapportens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Överlämnande av interpellationer och frågor mellan statsråd	6
Rapporten	6
Utskottets ställningstagande	7
Användningen av frågeinstituten	7
Rapporten	7
Utskottets ställningstagande	9
Tidsram för besvarande av interpellationer och frågor	9
Rapporten	9
Utskottets ställningstagande	10
De muntliga frågestunderna	11
Rapporten	11
Utskottets ställningstagande	13
Sambandet mellan frågeinstituten och andra kontrollinstrument	14
Rapporten	14
Utskottets ställningstagande	15
Bakåtsyftande och framåtsyftande kontroll	15
Rapporten	15
Utskottets ställningstagande	16
Ansvarsutkrävande inom ramen för frågeinstituten	16
Rapporten	16
Utskottets ställningstagande	17
Vissa övriga iakttagelser och bedömningar	17
Rapporten	17
Utskottets ställningstagande	18
<i>Bilaga</i>	
Utvärderingsrapport – Frågeinstituten som kontrollinstrument	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Frågeinstituten som kontrollinstrument

Riksdagen tillkännager för riksdagsstyrelsen som sin mening att riksdagsstyrelsen ska vidta de åtgärder som föranleds av vad utskottet i detta betänkande anför om utformningen av frågeinstituten.

Stockholm den 9 april 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Lena Sommestad (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Hösten 2009 genomförde utskottet en granskning av frågeinstituten (bet. 2009/10:KU10 s. 148 f.). Utskottet ansåg då att diskussionen om frågeinstitutens verkan och funktion syntes vara av en sådan karaktär att en mer fullständig genomlysning från konstitutionell synpunkt var befogad. En undersökning av det slaget krävde emellertid ett vidare perspektiv än vad som kan anläggas inom ramen för utskottets granskning, t.ex. i form av en uppföljning och utvärdering.

I oktober 2010 beslutade utskottet att låta genomföra en utvärdering av frågeinstituten (utskottets prot. 2010/11:2 § 14). Till utredare utsågs docent Magnus Isberg. Utredarens uppdrag var att genomföra en brett upplagd utvärdering av frågeinstituten i syfte att analysera dem från konstitutionell synpunkt. I februari 2012 överlämnade utredaren rapporten Frågeinstituten som kontrollinstrument (2011/12:RFR6) till utskottet.

I detta betänkande behandlas utvärderingsrapporten. Utskottet tar ställning till överväganden, bedömningar och förslag som förs fram i rapporten. Genom ett utskottsinitiativ enligt 3 kap. 7 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen gör ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen.

Utvärderingsrapporten återfinns som bilaga till betänkandet.

Bakgrund

Sedan 1974 års författningsreform är bestämmelser om frågeinstituten placerade i regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO). Den grundläggande bestämmelsen finns i 13 kap. 5 § regeringsformen. Där stadgas att en riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. Bestämmelsen är placerad i regeringsformens kapitel om kontrollmakten och ingår i vad som brukar benämnas riksdagens kontrollmakt. I kontrollmakten ingår även bl.a. konstitutionsutskottets granskning, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

I riksdagsordningen återfinns bestämmelserna om frågeinstituten i 6 kap. Vad gäller interpellationer föreskrivs där i 1 § bl.a. att en interpellation ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering, att den besvaras av ett statsråd inom två veckor från det att den överlämnats till statsrådet och att om ett svar inte lämnas inom angiven tid ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. Vad gäller frågor föreskrivs i 2 § att en fråga kan vara muntlig eller skriftlig. En muntlig fråga framställs, enligt 3 §, vid en frågestund som anordnas i kammaren

och den besvaras omedelbart av ett statsråd. En skriftlig fråga får, enligt 4 §, vara försedd med en kort inledande förklaring, och den besvaras skriftligen av ett statsråd. Ytterligare bestämmelser av huvudsakligen praktisk karaktär finns i tilläggsbestämmelser till nämnda bestämmelser i riksdagsordningen.

Till skillnad från bestämmelsen i regeringsformen har bestämmelserna i riksdagsordningen varit föremål för flera utredningar och under åren har det också gjorts ett antal ändringar. Ändringarna har varit av både större och mindre slag. En större ändring var avskaffandet av institutet skriftliga frågor för muntliga svar och införandet av instituten skriftliga frågor för skriftliga svar och muntliga frågestunder. Andra ändringar har gällt t.ex. slopande av krav på att interpellationer bör begränsas till angelägenheter som är av större allmänt intresse, svarstider för interpellationer och frågor och debattregler i samband med besvarande av interpellation.

Rapportens huvudsakliga innehåll

I rapporten görs en omfattande genomgång av de olika frågeinstituten: interpellationer, skriftliga frågor och muntliga frågor. Interpellationernas och frågornas innehåll studeras. Vidare analyseras ledamöternas användning av frågeinstituten och statsrådets besvarande av de frågor som ställs. Arbetet i Regeringskansliet i samband med beredning av statsrådets svar uppmärksammas också. De muntliga frågestunderna behandlas i ett särskilt kapitel. I rapporten diskuteras också frågeinstitutens samband med andra instrument för riksdagens kontrollmakt.

Utredaren presenterar en rad överväganden, bedömningar och förslag. Ett antal förbättringar som skulle kunna göras för att förbättra frågeinstituten som kontrollinstrument pekas ut.

Utskottets överväganden

Överlämnande av interpellationer och frågor mellan statsråd

Rapporten

Allmänt

Till ledning för bedömningen av vilket statsråds ansvarsområde en interpellation eller skriftlig fråga faller inom finns främst bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och s.k. § 5-förordnandena (jfr 7 kap. 5 § regeringsformen). Interpellanten eller frågeställaren har inte sällan en uppfattning om vilket statsråd som ska besvara en interpellation eller en fråga. Är inte det fallet är det en uppgift för kammarkansliet att ta reda på vilket statsråd som har ansvaret på det aktuella området. Det är naturligtvis också en sak för kammarkansliet att kontrollera att det spörsmål som interpellanten eller frågeställaren vill ställa till ett visst statsråd verkligen faller inom detta statsråds ansvarsområde. Utgångspunkten för denna bedömning är den eller de frågor som interpellanten eller frågeställaren vill ställa, inte motivtexten. Många gånger är det dock inte klart vilken åtgärd som aktualiseras av frågan och därmed vilket statsråd som är ansvarigt.

När interpellationen eller den skriftliga frågan når departementet är det första som händer att tjänstemännen prövar om den är ställd till "rätt" statsråd. Om den samlade bedömningen är att det adresserade statsrådet inte bör besvara spörsmålet påbörjas en process för att få den överlämnad till ett annat statsråd. För detta krävs att departementet kommer överens med det mottagande departementet om överlämning.

Det framgår av inledningen till svaret på en interpellation eller en skriftlig fråga om den överlämnats från ett statsråd till ett annat statsråd. Två formuleringar förekommer i det sammanhanget. I den ena anges att arbetet inom regeringen är så fördelat att interpellationen eller frågan ska besvaras av ett annat statsråd än det statsråd som fått den. Överlämnandet motiveras då av arbetsfördelningen mellan statsråden och man kan i dessa fall tala om "feladressering". I den andra formuleringen anges utan motivering att interpellationen eller frågan har överlämnats. Formuleringen får uppfattas så att ett annat statsråd än det tillfrågade har ansetts lämpligare att svara på interpellationen eller frågan.

Enligt utredaren kan det från riksdagens utgångspunkt ifrågasättas om överlämnanden ska få äga rum utan motivering. Som ett förslag för att minska antalet "feladresserade" interpellationer och frågor nämns vidare i rapporten förstärkning av kunskapen om Regeringskansliets organisation och statsrådets portföljer hos kammarkansliet. Berörda tjänstemän på kam-

markansliet skulle fortlöpande informeras om förändringar av statsrådets ansvarsområden av Statsrådsberedningens rättschef och handläggande tjänstemän.

Statsministern

I rapporten uppmärksammas särskilt när interpellationer och frågor som ställts till statsministern har överlämnats till ett annat statsråd. En genomgång visar att både nuvarande och tidigare statsminister i stor utsträckning har överlämnat besvarandet till andra statsråd. De flesta interpellationerna och frågorna har rört andra statsråds tjänsteutövning än statsministerns. Någon anmärkning kan enligt utredaren därför inte riktas mot att de överlämnats. Men det förekommer även att interpellationer och frågor som synes ligga inom statsministerns ansvarsområde överlämnas till ett annat statsråd.

När det gäller statsministerns besvarande av interpellationer och deltagande i interpellationsdebatter har från bl.a. statsministerns sida anförts att det i första hand är interpellationens innehåll och arbetsfördelningen inom regeringen som blir avgörande för vem av statsråden som svarar på interpellationen, inte vem interpellanten anger som mottagare. Vidare ger svaret inte uttryck för ett individuellt statsråds uppfattning utan för hela regeringens. Själva grunden för interpellationsinstitutet är inte att vissa statsråd ska infinna sig i kammaren utan att riksdagen ska ges en möjlighet att få svar från regeringen på sina frågor, enligt statsministern.

Utredaren betecknar förhållandena när det gäller statsministerns besvarande av interpellationer som otillfredsställande. Enligt hans uppfattning är det dock inte något fel på reglerna, utan felet är att de inte följs.

Utskottets ställningstagande

Enligt utskottet bör utgångspunkten alltid vara att en interpellation besvaras av det statsråd den är ställd till. Samtidigt ska inte uteslutas att interpellationer ibland ställs till ”fel” statsråd. Som utredaren påpekar bör kammarkansliet alltid ha aktuell kunskap om arbetsfördelningen mellan statsråd. Om det likväl inträffar att den frågeställning som tas upp i en interpellation ligger inom ett annat statsråds ansvarsområde bör det finnas möjlighet att, som i dag, överlämna interpellationen till ett annat statsråd.

Användningen av frågeinstitutet

Rapporten

Antalet interpellationer och frågor ökade länge kontinuerligt. Särskilt stark var ökningen under åren som följde efter 1996 års reform av frågeinstitutet. De senaste riksmötena har dock utvecklingen vänt ned kraftigt. Utvecklingen under de närmaste åren är enligt utredaren svårbedömd.

I rapporten beskrivs tre typer av regler som skulle kunna införas om man anser att riksdagen är överhopad med interpellationer och frågor. Den första typen är att det krävs ett visst antal ledamöter för att få väcka ett spörsmål som kan leda till debatt i kammaren och eventuellt en omröstning. En sådan begränsningsregel övervägdes av Grundlagberedningen men genomfördes inte efter kritik från riksdagens partigrupper. Om man i dag skulle tänka sig att införa ett krav på ett minsta antal ledamöter för att få väcka en interpellation vore det enligt utredaren rimligt att tänka sig att man återinförde möjligheten för en enskild ledamot att få muntligt svar på en fråga med viss möjlighet till debatt med statsrådet om svaret. Sannolikt skulle det bli en överströmning både av interpellationer och frågor för skriftliga svar till det nya frågeinstitutet och det är långt ifrån säkert att nettore-sultatet skulle bli en minskning. Däremot är det möjligt att det skulle medföra en tydligare uppdelning av karaktären på de frågor som ställs som interpellationer, frågor för muntliga svar och frågor för skriftliga svar, anser utredaren.

Den andra typen av regler är att varje ledamot bara får ställa ett visst antal spörsmål per vecka eller per månad. För att ha någon effekt måste sådana begränsningsregler vara ganska snäva. Mot bakgrund av hur ledamöter i dag använder sig av frågeinstitutet bedömer utredaren att regler av detta slag inte skulle innebära någon begränsning av betydelse totalt sett.

Regler av en tredje typ är att samma spörsmål inte får upprepas med alltför korta intervaller och att spörsmål inte får ställas om frågor som är under behandling i parlamentet. Enligt utredaren är det uppenbart att upprepade interpellationer i samma ämne är ett viktigt sätt, särskilt för oppositionspolitiker, att driva en fråga i riksdagen. Vidare är det säkert så att statsråden ibland upplever att upprepningarna kommer för tätt inpå varandra. Statsråden skulle som motmedel kunna begagna sin formella rätt att låta bli att svara på en interpellation, men detta förekommer inte annat än i undantagsfall. Om man ska begränsa ledamöternas möjligheter att ställa "onödiga" interpellationer och frågor bör enligt utredaren ansvaret för detta läggas på riksdagen själv, inte på statsråden. Det skulle vara en sak för talmannen att förhindra sådana interpellationer. Ett möjligt kriterium i riksdagen för att avvisa en interpellation eller skriftlig fråga skulle enligt utredaren kunna vara att interpellationen eller frågan redan är föremål för en interpellation eller fråga som ännu inte behandlats av riksdagen. Även en förestående aktuell debatt skulle kunna vara en grund för avvisning av interpellationer eller frågor.

Om man inte vill gå så långt som att ge talmannen en formell rätt att stoppa upprepningar finns det enligt utredaren anledning för kammarkansliet att upplysa en ledamot som tänker väcka en interpellation eller en skriftlig fråga i ett ämne där det redan finns en obesvarad interpellation eller en fråga om detta förhållande. Även en upplysning om en kommande aktuell debatt i ett ämne kan förhindra att ett spörsmål ställs i samma ämne. Sådana upplysningar torde redan lämnas i viss utsträckning.

Utskottets ställningstagande

Statistik som utredningen tagit fram visar att antalet interpellationer och frågor länge ökade kontinuerligt, men att utvecklingen sedan några år har vänt ned kraftigt. Att förklara vad utvecklingen beror på har inte varit möjligt inom ramen för utredningen.

Frågeinstituten är ett led i riksdagens grundlagsstadgade kontrollmakt och genom regleringen av dem förankras den enskilda riksdagsledamotens rätt att fråga ett statsråd om sådant som rör dennes tjänsteutövning. Utskottet anser inte att det bör införas regler som i förhållande till vad som gäller i dag begränsar ledamöternas möjlighet att använda frågeinstituten, detta oavsett utvecklingen av antalet interpellationer och skriftliga frågor. Däremot kan det övervägas om inte kammarkansliet bör ha i uppgift att regelmässigt kontrollera om ämnet i en tänkt interpellation eller skriftlig fråga redan förekommer i en ännu obesvarad interpellation eller fråga, alternativt är föremål för en kommande aktuell debatt. Som utredaren anför bör i en sådan situation kammarkansliet upplysa ledamoten om att så är fallet, varpå ledamoten kan välja att avstå från att ställa interpellationen eller frågan för att undvika upprepningar.

Tidsram för besvarande av interpellationer och frågor

Rapporten

Svarstiderna är olika för interpellationer och skriftliga frågor. En interpellation bör besvaras inom två veckor från det att den överlämnats till ett statsråd (6 kap. 1 § RO). Om kammaren under tvåveckorsperioden gör ett uppehåll i sitt arbete, förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet. Om ett svar på en interpellation inte kan lämnas inom tvåveckorsperioden ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller dröjer. Ett meddelande av detta slag läses upp i kammaren. Det får inte följas av diskussion.

De skriftliga frågor som under en vecka getts in senast kl. 10 på fredagen bör besvaras senast kl. 12 på onsdagen i följande vecka (RO:s tilläggsbestämmelse 6.4.1). Under längre uppehåll än en månad i kammarens arbete får talmannen besluta att svaren lämnas inom fjorton dagar efter det att frågorna framställts. Talmannen fattar sitt beslut efter samråd med gruppledarna. Om ett svar på en skriftlig fråga inte lämnas inom den tid som angetts ovan ska statsrådet meddela kammarkansliet när frågan kommer att besvaras eller att den inte kommer att besvaras.

En statistisk genomgång visar att andelen försenade interpellationer under de senaste riksmötena varierat mellan 42 och 62 procent. Enligt utredaren samvarierar andelen fördröjda svar i stort sett med antalet interpellationer.

Utredaren har vidare låtit undersöka hur interpellationer och frågor påverkar arbetet i Regeringskansliet. Enligt utredaren medför interpellationerna och frågorna krav på omedelbara arbetsinsatser av tjänstemännen i Reger-

ingskansliet. De får lägga andra uppgifter åt sidan och ägna arbetstiden, ibland också övertid, åt att skriva utkast till svar för att kunna klara tidsramarna. Särskilt den tidsram som gäller för besvarande av skriftliga frågor uppges vara knappt tilltagen och kan upplevas som stressande. När det gäller interpellationssvaren har man lite mer tid till förfogande. Enligt rapporten uppger tjänstemännen också samstämmigt att det som regel inte är några problem med att iaktta tidsfristerna för interpellationerna.

När det gäller frågesvaren kan olika förändringar tänkas för att förbättra arbetssituationen för tjänstemännen, enligt utredaren. En möjlighet som han anser bör prövas är att förlänga svarstiden antingen i början eller i slutet. Man kan sätta stopptiden ett dygn tidigare för inlämnande av frågor som bör besvaras senast kl. 12 på onsdagen veckan därefter. Eller man kan behålla tiden för inlämnandet och sträcka ut tiden för svaret till senast kl. 12 på torsdagen i veckan efter. Vilket av dessa alternativ som bör prövas får enligt utredaren avgöras efter diskussion med Regeringskansliet.

När det gäller de försenade interpellationssvaren är enligt utredaren problemet i allmänhet inte arbetssituationen på departementen eller samordningen mellan departementen utan statsrådets kalendrar. Statsråden är redan till stora delar uppbokade genom resor och andra engagemang som är svåra att ändra på, och trots upprepad kritik från konstitutionsutskottet har förseningarna snarast ökat. Att förlänga svarstiden som ett sätt att minska andelen försenade svar avfärdas dock av utredaren, då det skulle medföra att den genomsnittliga svarstiden blev längre och att svaren i större utsträckning skulle vara inaktuella när de lämnas. En metod som i stället förordas av utredaren skulle vara att statsråden reserverar tid i sina kalendrar för att besvara interpellationer i de veckor kammaren sammanträder under ett kommande riksmöte. I princip bör alla statsråd reservera tid en tid varje vecka som riksdagen sammanträder. De kammartider som ska vara tillgängliga för statsrådets reservationer ska vara desamma som i dag, dvs. i första hand tisdagar efter kl. 13 och i andra hand fredagar fr.o.m. kl. 9. Även torsdagar efter kl. 12 kan vara aktuella. När statsråden anmält vilka tider som de önskar få reserverade för interpellationssvar får kammarskansliet pussla ihop ett schema som annonseras ut på lämpligt sätt till alla ledamöter. En interpellation som en ledamot vill få besvarad av ett visst statsråd en viss reserverad dag ska väckas senast 14 dagar före den dagen. Metoden skulle efter en överenskommelse mellan riksdagen och regeringen kunna prövas under något eller några riksmöten, anser utredaren.

Utskottets ställningstagande

Utredningen visar att en interpellation eller skriftlig fråga medför krav på omedelbara arbetsinsatser i Regeringskansliet. Framför allt vid skriftliga frågor upplevs tidsramen för att besvara frågan som knappt tilltagen. När det gäller interpellationer redovisas i utredningen statistik över andelen

interpellationer som besvaras för sent. Andelen får sägas vara förhållandevis hög. Det är angeläget att regeringen arbetar för att andelen försenade interpellationssvar minskar från dagens nivå.

Enligt utskottet bör tidsramen som anges i riksdagsordningen för besvarande av skriftliga frågor utökas i enlighet med vad som anförs av utredaren. Skälet till att förlänga svarstiden något är att därigenom skapa bättre förutsättningar för att svaren ska vara så innehållsrika som möjligt. På vilket sätt svarstiden ska förlängas bör bli föremål för diskussion med Regeringskansliet. Däremot anser utskottet, i likhet med utredaren, att tidsramen för besvarande av interpellationer inte bör utökas. Den nuvarande regleringen som innebär att interpellationer ska besvaras inom två veckor är en rimlig avvägning mellan behovet av tid för att förbereda svaret och intresset av att snabbt få svar på en aktuell fråga.

Det innebär att Regeringskansliet måste ta ett större ansvar för att statsråden ska kunna planera sin tid för att kunna svara på interpellationer. Utskottet anser att Regeringskansliet och kammarkansliet gemensamt bör överväga hur framförhållningen för statsråd och interpellanter kan förbättras, samtidigt som andelen försenade svar minskas.

De muntliga frågestunderna

Rapporten

En muntlig fråga framställs vid en frågestund som anordnas i kammaren (6 kap. 3 § RO). Frågan besvaras omedelbart av ett statsråd. Talmannen beslutar om vem som ska få ordet och får besluta om begränsning av anförandena till längst en minut.

En frågestund anordnas varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder för annat än bordläggning av ärenden (RO:s tilläggsbestämelse 6.3.1). Talmannen får besluta att inställa en frågestund eller flytta den till en annan dag i veckan, om arbetsförhållandena i riksdagen kräver det. Senast på fredagen i veckan före frågestunden anmäler Regeringskansliet vilka statsråd som kommer att vara närvarande vid frågestunden. Enligt praxis anmäls till statsrådets frågestund fem statsråd av vilket ett svarar på allmänpolitiska frågor. Vid statsministerns frågestund som normalt ska anordnas en gång var fjärde eller femte vecka ska frågorna enbart vara av övergripande allmänpolitiskt slag.

Enligt anvisningarna, daterade 2010-09-15, ska en fråga antingen vara av övergripande allmänpolitiskt slag eller avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande statsrådets ansvarsområde och gäller statsrådets tjänsteutövning.¹ En ledamot som vill ställa en fråga anmäler sig i kammaren eller förhandsanmäler sig till kammarkansliet senast kl. 13 den dag frågestunden äger rum. Förhandsanmälan ska inte omfatta frågans innebörd utan enbart vilket statsråd som frågan riktar sig till. Förhandsanmälan innebär inte någon garanti för att få ordet.

Vid statsministerns frågestund har en partigrupp för ett oppositionsparti rätt att anmäla en ledamot som ska företräda partiet (partiföreträdare). Övriga partigrupper har rätt att anmäla en prioriterad talare. Partiföreträdare för ett oppositionsparti kan normalt räkna med att få ordet för minst en följdfråga eller kommentar. Normalt får statsministern det sista inlägget i ett replikskifte men talmannen kan när han finner det befogat ge frågeställaren ordet för ett avslutande inlägg om en halv minut. Övriga frågeställare kan normalt räkna med att få ordet endast en gång.

I rapporten redovisas att under riksmötet 2009/10 ställde 166 av riksdagens ledamöter (48 procent) en eller flera frågor under statsrådets frågestunder. Statsministerns fyra frågestunder utnyttjades av 55 ledamöter (16 procent).²

När statsministerns frågestunder infördes våren 2003 var tanken att dessa skulle vara ett tillfälle för meningsutbyte mellan statsministern och övriga partiledare, undantagsvis gruppledarna. Utan att det direkt utsades avsågs här främst att det var ledarna för oppositionspartierna som skulle ställa frågor till statsministern med möjlighet till en eller två följdfrågor. I rapporten redovisas att partiledarna allt oftare inte är representerade vid frågestunden.

Utredaren frågar sig vad det är som gör att partiledarna deltar så sporadiskt i statsministerns frågestunder. Ett problem, menar han, är att partiledarna får så kort tid på sig att diskutera med statsministern (två anföranden om en minut vardera). En rätt till fler anföranden, en förlängning av anförandena och en möjlighet att ställa nya frågor borde enligt utredaren kunna diskuteras, för att göra ett deltagande i statsministerns frågestund mer attraktivt för oppositionens partiledare.

¹ Formuleringen "övergripande allmänpolitiskt slag" i anvisningarna kan enligt utredaren diskuteras i förhållande till regeringsformens regler för frågeinstitutet, som endast talar om "angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning". I rapporten uppmärksammas att när de muntliga frågestunderna infördes på försök 1990 betraktades de som en "debatt utan samband med annan handläggning". I RO regleras sådana debatter i 2 kap. 10 §. Ett frågeinstitut blev de muntliga frågestunderna först 1996 genom regleringen i 6 kap. RO. Enligt utredaren kan här finnas en förklaring till att problematiken i förhållande till grundlagsreglerna om frågorna inte har observerats.

² Partiledare eller gruppledare från oppositionspartierna hade 83-procentig närvaro vid statsministerns frågestund under riksmötena 2006/07–2009/10 och 94-procentig närvaro 2010/11–2011/12. (Antalet närvarotillfällen för partiledare och gruppledare från de tre respektive fyra oppositionspartierna dividerat med produkten av antalet frågestunder multiplicerat med tre respektive fyra.) Räknar man enbart med partiledarna blir motsvarande siffror 60 procent såväl riksmötena 2006/07–2009/10 som riksmötena 2010/11–2011/12.

När det gäller frågestunderna anser utredaren att man skulle kunna överväga att låta andra ledamöter än frågeställarna delta med inlägg. Detta var möjligt när statsministerns frågestund introducerades 2003 men togs bort för att ge plats för fler frågor.

Ett förslag som förs fram är att frågestunderna ersätts av debattstunder. Syftet är att göra frågestunderna mer attraktiva för partiledarna och andra ledande företrädare för partierna, för att därmed bättre uppfylla målet att riksdagen ska bli en intressant debattarena. Torsdagens frågestund skulle eventuellt byta namn till Veckans debattstund och bli ett renodlat forum för en debatt på partiledarnivå varje vecka som riksdagen sammanträder. Regeringen skulle representeras av statsministern eller något statsråd som statsministern utser. Deltagandet skulle begränsas till en deltagare från varje parti på ledningsnivå.

Utskottets ställningstagande

Utredningen anför att statsministerns frågestunder inte helt fungerar som det var tänkt. Bland annat redovisas att partiledarna allt oftare inte är närvarande. Ett problem skulle enligt utredaren kunna vara att partiledarna får så kort tid på sig att diskutera med statsministern. Statistiken rörande närvaron vid frågestunderna kan dock ses på flera sätt.

Ett förslag som förs fram av utredaren är att ersätta frågestunderna med debattstunder.

Utskottet anser att dagens bestämmelser i RF och RO om frågeinstituten inte behöver ändras. Förändringar av utformningen av statsministerns frågestund bör genomföras på samma sätt som dagens ordning har tillskapat, det vill säga genom en överenskommelse mellan grupperna.

Det finns skäl både för och emot en förändring av statsministerns frågestund. Utöver de argument för en förändring som utredaren för fram noterar utskottet följande.

Utskottet konstaterar att utredaren anför att statsministerns frågestunder fungerade som var tänkt fram till valet 2006. Eftersom reglerna kring frågestunderna inte har förändrats efter 2006 kan förändringarna i frågestundernas funktion ha påverkats av vilka individer som agerar inom ramen för systemet. Utskottet anser att det inte är självklart att regelverket för riksdagens kontrollmakt ska förändras i takt med att de olika kontrollfunktionerna vid olika tidpunkter används på olika sätt av olika individer.

Utskottet noterar vidare att det inom ramen för dagens regelverk är möjligt att få en längre diskussion om ett visst ämne med statsministern, om flera ledamöter kommer överens om att ställa frågor till statsministern i samma ämne.

Utskottet konstaterar därutöver att utredarens förslag om att ersätta statsministerns frågestund med debattstunder skulle innebära att frågestunderna inte längre skulle äga rum med stöd av 6 kap. RO, som rör frågeinstituten. I stället skulle det införas debattstunder med stöd av 2 kap. 10 § RO,

enligt vilken det finns möjlighet att anordna en debatt utan samband med annan handläggning. Debattstunderna skulle inte vara en del av utövandet av riksdagens kontrollmakt enligt 13 kap. RF, men väl, mot bakgrund av 1 kap. 6 § RF, allmänpolitiska debatter utan koppling till ett visst riksdags-ärende.

Det är även möjligt att vissa gånger använda dagens system med frågor och svar och vissa gånger anordna en debattstund med stöd av 2 kap. 10 § RO.

Utskottet anser mot bakgrund av det ovan sagda att det ankommer på gruppledarna att sett över tid närmare utforma frågestunderna med statsministern. Gruppledarna har därvid bland annat utredningen och detta betänkande att utgå ifrån.

Sambandet mellan frågeinstituten och andra kontrollinstrument

Rapporten

Utöver frågeinstituten ingår i riksdagens kontrollmakt ytterligare ett antal särskilda kontrollinstitut som regleras i 13 kap. regeringsformen. Vidare finns i såväl regeringsformen som riksdagsordningen andra former för parlamentarisk kontroll, t.ex. utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och anordnande av debatter i kammaren med anledning av aktuella händelser.

Utredaren har studerat spörsmålen samband med konstitutionsutskottets granskning, utskottens arbete, aktuella debatter i kammaren, Riksrevisionens granskning och Justitieombudsmannens granskning. En slutsats är att spörsmålen inte lever ett isolerat liv utan att det finns samband mellan dessa och andra kontrollinstrument.

Mest omfattande är sambandet mellan spörsmålen och motionerna, som i och för sig inte är att räkna som kontrollinstrument i egentlig mening. Av en undersökning som presenteras i rapporten framgår att omkring hälften av spörsmålen avsågs leda till en motion. Vidare anges i rapporten att över hälften av utskottens motionsbetänkanden innehåller redovisningar av interpellationer och frågor samt svaren på dessa.

Utredaren drar den sammanfattande slutsatsen att frågeinstituten och andra kontrollinstrument i huvudsak kompletterar varandra. Han anser vidare att det inte finns anledning att tala om en överlappning då frågeställningen i en interpellation eller skriftlig fråga följs upp med en motion. Likaså är det invändningsfritt, anser han, om innehållet i en granskningsrapport från Riksrevisionen eller ett beslut av JO följs upp med en interpellation eller skriftlig fråga till den ansvariga ministern. Tvärtom kan kontrolleffekten öka om regeringen då och då påminns genom ett spörsmål om framställningar från de professionella kontrollorganen.

Enligt utredarens uppfattning skulle interpellationssvaren och de skriftliga frågesvaren kunna användas mer än vad som nu är fallet, t.ex. i utskottens uppföljning och utvärdering. Användningen skulle kunna öka genom att kammarkansliet fortlöpande informerar berörda utskott vilka interpellationer och skriftliga frågor på utskottets område som besvarats.

Utskottets ställningstagande

I utredningen framförs att det finns utrymme för att i högre utsträckning använda interpellationssvar och skriftliga frågesvar i t.ex. utskottens arbete med uppföljning och utvärdering. Användningen skulle kunna öka genom att kammarkansliet fortlöpande informerar berörda utskott vilka interpellationer och skriftliga frågor som besvarats på deras område.

Utskottet ser positivt på åtgärder som kan underlätta för utskotten att i sin verksamhet omhänderta informationen i interpellationssvaren och de skriftliga frågesvaren. Möjligheten att härvidlag införa rutiner i kammarkansliet bör övervägas.

Bakåtsyftande och framåtsyftande kontroll

Rapporten

Rapporten innehåller en redogörelse för kontrollbegreppet. I första hand siktar begreppet på kontroll av en pågående eller avslutad aktivitet. Man kontrollerar i nutid eller i efterhand att något blir eller har blivit gjort. Men i vidsträckt mening kan kontroll också vara lika med styrning. Begreppet kontroll kan således vara bakåt- eller framåtsyftande.

Enligt utredaren är det typiskt för politiska församlingar att ägna mer uppmärksamhet åt framtida handlingar än handlingar i det förgångna. Undersökningar som utredaren låtit göra visar också att frågeinstituten framför allt används framåtsyftande. Utredaren anser dock att det vore önskvärt om frågeställningarna i interpellationer och frågor var mer inriktade på tillbakablickande kontrollaspekter och mindre på framåtsyftande åtgärder än vad som för närvarande är fallet.

I rapporten beskrivs de anvisningar för frågeställandet som tagits fram inom riksdagen. Utredaren konstaterar att de flesta exemplen på frågeställningar som finns i anvisningarna är framåtsyftande. Detta betyder givetvis inte att andra formuleringar som inte finns i exemplen inte skulle godtas men, anför utredaren, det kan finnas anledning för riksdagen att se över dessa anvisningar så att tillbakablickande frågeformuleringar lyfts fram bättre.

Utskottets ställningstagande

Av utredningen framgår att frågeinstituten framför allt används framåtsyftande, t.ex. för att påverka regeringens politik eller få fram ett ställningstagande från regeringen, medan tillbakablickande kontroll är mindre vanlig. Utredaren anser att det vore önskvärt att frågeinstituten i större utsträckning än i dag var tillbakablickande.

Utskottet delar utredarens uppfattning att kontrollen kan vara både bakåtsyftande och framåtsyftande. Frågeinstituten som kontrollmedel bör således rymma båda dessa aspekter. Det är ett ansvar för den enskilde ledamoten och partierna i riksdagen att interpellationer och frågor utformas på ett sätt som gör dem till en väl fungerande del av kontrollmakten. Det kan dock finnas anledning att se över anvisningarna för frågeställandet så att tillbakablickande frågeformuleringar lyfts fram bättre.

Ansvarsutkrävande inom ramen för frågeinstituten

Rapporten

I rapporten uppges att avsaknaden av formella möjligheter att utkräva ansvar ibland framhålls som en av de största bristerna hos frågeinstituten som de är utformade i Sverige. Den enda omröstning av förtroendekarakter som kan företas är misstroendeförklaringen, ett vapen som nästan alltid är för kraftfullt för att tas till i samband med en interpellation. Den vanligaste formen av "sanktion" är därför den kritik som riktas mot regeringen eller ett statsråd i en interpellations- eller frågedebatt. Tyngden av denna kritik kan förstärkas i interpellationsdebatterna genom att flera ledamöter instämmer i den eller genom att den uttalas av en ledamot på hög nivå inom ett parti, t.ex. partiledaren. Vidare kan en fråga eller en interpellation ställas om, alternativt följas upp med en motion.

Om man skulle vilja införa en mer formell sanktionsmöjlighet för att understryka kritiken mot ett statsråd eller regeringen skulle det enligt utredaren ligga närmast till hands att, som i danska Folketinget, rösta om ett kritiskt uttalande mot ett statsråd eller hela regeringen. Ett sådant uttalande som samlar en majoritet har inga konstitutionella konsekvenser. Möjligheten finns i Folketinget att votera om en formell misstroendeförklaring i samband med en interpellationsdebatt men denna möjlighet har aldrig utnyttjats. Däremot är omröstningar om att rikta ett kritiskt uttalande mot ett statsråd eller regeringen relativt vanligt förekommande. I Folketinget kan ett yrkande om ett sådant uttalande väckas av en enskild ledamot. Enligt utredaren kan man, om man vill införa denna möjlighet i Sverige, överväga att göra sådana uttalanden till partiaktioner genom att kräva att ett minsta antal ledamöter, t.ex. tio ledamöter, måste stå bakom ett förslag till uttalande för att det ska få väckas.

Utskottets ställningstagande

Frågan om att införa någon form av formell sanktionsmöjlighet i samband med en interpellation diskuteras i utredningen. Utan att ta ställning för ett sådant förslag nämner utredaren den möjlighet som finns i danska Folkettinget att rösta om ett kritiskt uttalande mot ett statsråd eller hela regeringen.

Utskottet finner för egen del att omröstningar av det slaget i riksdagen knappast skulle stå i överensstämmelse med hur vårt parlamentariska system är utformat. Rena uttalanden och deklarationer från riksdagens sida gjorda i syfte att framföra allmänna opinionsyttringar, utan koppling till ett ärende, förekommer som regel inte. Utskottet anser inte heller att det finns skäl att frågå denna ordning.

Vissa övriga iakttagelser och bedömningar

Rapporten

Utöver vad som framgått ovan framför utredaren ytterligare ett antal iakttagelser och bedömningar. Han anför bl.a. att det vore önskvärt om interpellationsinstitutet användes mer av ledamöter från *regeringspartier* än vad som i dag är fallet. Undersökningar som utredaren låtit genomföra ger vid handen att ledamöter från dessa partier sedan slutet av föregående mandatperiod mer eller mindre har slutat ställa egna interpellationer.

I rapporten framhåller utredaren vidare att om frågeinstitutet ska kunna fungera som kontrollinstrument bör de inte bara vara många totalt sett utan det bör också krävas att de förekommer i någon utsträckning under alla tider på året och på alla ämnesområden. Sedan 2007 (förutom valåret 2010) har interpellationer kunnat ställas under riksdagens *sommaruppehåll*. De som ställts har besvarats under särskilt anordnade kammarsammanträden i augusti och september fram till det nya riksmötets start. I rapporten konstateras att intresset för att ställa interpellationer sommartid har varit ganska svagt. Däremot förekommer skriftliga frågor i förhållandevis stor utsträckning under sommaruppehållet. Enligt utredaren borde interpellationsinstitutet användas mer under sommaruppehållet. När det gäller spörsmålen *ämnesmässiga tackning* konstateras det i rapporten att statsrådets ansvarsområden drabbas ganska olika av interpellationer. Utredaren talar här om att vissa ministrar befinner sig i "kontrollskugga". En jämnare fördelning av interpellationerna över statsrådets ansvarsområden vore enligt utredaren önskvärd från kontrollsynpunkt.

Utredaren lyfter i rapporten också fram att det finns skäl för statsråden att anstränga sig mer för att lämna *inhållsrika svar*, särskilt i svaren på skriftliga frågor. En undersökning som gjorts visar att även om oppositionsledamöterna är kritiska till en stor andel av svaren är de mindre missnöjda med svaren på interpellationerna än med svaren på frågorna. Risken för att svaren på de skriftliga frågorna är mindre innehållsrika är enligt utredaren större av två skäl. Det ena är förstås att tidsfristen för att utarbeta svar är

kortare, det andra är att statsrådets engagemang i utarbetandet av svaren torde vara mindre när de inte själva ska föredra dem i kammaren och inte behöver vara beredda att diskutera dem med frågeställarna. Som framgått i det föregående föreslår utredaren att svarstiden på skriftliga frågor förlängs med en dag.

Slutligen anför utredaren att det är hans bestämda uppfattning att riksdagen bör göra en *samlad utvärdering* av frågeinstituten då och då med några års mellanrum.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan i flera avseenden dela utredarens övriga bedömningar i rapporten. Utskottet finner dock inte skäl att nu vidta någon åtgärd med anledning av vad som förs fram. Vad gäller behovet av framtida utvärderingar av frågeinstituten kommer utskottet framöver att följa utvecklingen och ta de initiativ som det anser nödvändiga.

BILAGA

Utvärderingsrapport – Frågeinstituten som kontrollinstrument

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	19
Sammanfattning	21
1 Inledning	29
1.1 Direktiven.....	29
1.2 Utredningsarbetet	29
1.3 Vad syftar frågeinstituten till?	31
2 Rättsliga frågor.....	38
2.1 Vad får en interpellation eller fråga handla om?	38
2.2 Vilket statsråd ska besvara en interpellation eller en skriftlig fråga?.....	40
2.3 Vilka interpellationer och frågor ska statsministern besvara?	42
2.4 Överväganden och förslag.....	46
3 Användningen av frågeinstituten.....	48
3.1 Hur har frågeinstituten reglerats och använts under enkammartiden?	48
3.2 Vilka likheter och skillnader finns mellan användningen av interpellationer och skriftliga frågor?	53
3.3 Ställs det för många interpellationer och skriftliga frågor?	58
3.4 Hur spridd är användningen av interpellationer och skriftliga frågor bland ledamöterna?.....	59
3.5 Ställs det ”onödiga” interpellationer och skriftliga frågor?	60
3.6 Överväganden och förslag.....	62
4 Spörsmålssvaren och interpellationsdebatterna.....	65
4.1 Vilka ansvarsområden i regeringen får mest och minst interpellationer?.....	65
4.2 Hur bereder departementen och statsråden svaren på interpellationer och skriftliga frågor?	67
4.3 Hur ofta och hur mycket är interpellationssvaren försenade?	70
4.4 Hur svarar statsråden på interpellationer och skriftliga frågor?.....	74
4.5 Överväganden och förslag.....	76
5 De muntliga frågestunderna	80
5.1 Hur används de muntliga frågestunderna?	80
5.2 Överväganden och förslag.....	87
6 Sambandet med andra instrument för riksdagens kontrollmakt	90
6.1 Hur ser sambandet ut mellan frågeinstituten och andra instrument för riksdagens kontrollmakt?	90
6.2 Överväganden och förslag.....	97

7 Sammanfattande utvärderingar	99
7.1 Hur väl har målen för 1995 års reform av frågeinstituten uppfyllts och kan måluppfyllelsen förbättras?	99
7.2 Hur väl fungerar frågeinstituten som kontrollinstrument och kan denna funktion förbättras?	102
7.3 Slutsatser	112
Käll- och litteraturförteckning	114
Direktiv till utvärdering av frågeinstituten	116
Projektplan för utredningen om frågeinstituten	123

Sammanfattning

Vad karakteriserar frågeinstitutet i allmänhet?

Frågeinstitutet syftar till kontroll av regeringsmakten. Kontrollfunktionen är väsensskild från parlamentets lagstiftande funktion. Den är snarare ett utflöde av den grundläggande uppgiften för folkrepresentationen i en parlamentariskt styrd stat, att utgöra grunden för regeringsbildningen.

Frågeinstitutet är framför allt ett sätt för oppositionspartierna att informera sig om och försöka påverka regeringspolitiken. Ledamöter från regeringspartierna har inom ramen för partigruppernas arbete andra sätt för information och påverkan av regeringspolitiken men kan behöva använda spörsmålen för andra ändamål än partipolitiken.

Frågeinstitutet har flera fördelar. De är "resurssnåla" och lätt tillgängliga instrument för att föra upp aktuella problem på den parlamentariska agendan. De kan stå till ledamöternas förfogande även när parlamentet inte är i session. Svaren på spörsmålen levereras snabbt. Statsråden och deras närmaste tjänstemän pressas att prioritera spörsmålen framför andra arbetsuppgifter. Frågeinstitutet ställer statsråden och regeringen i förgrunden, dvs. de personer och det organ som folkrepresentationen enligt den parlamentariska doktrinen ska utkräva ansvar av.

Mot dessa fördelar står vissa klara nackdelar. Förutsättningarna för att svaren ska kunna lämnas snabbt och muntligt är att informationen i svaren blir översiktlig. Som underlag för ansvarsutkrävande är denna information inte sällan otillräcklig. Svaren på spörsmål kan därför ofta bara vara en inkörspport till en fortsatt granskning genom nya spörsmål eller andra kontrollinstrument.

Vad får en interpellation eller fråga handla om?

Interpellationer och frågor ska röra statsrådets tjänsteutövning. Trots den kontroll som görs förekommer det då och då att interpellationer eller skriftliga frågor som ligger utanför statsrådets tjänsteutövning "slinker igenom". De klaraste fallen handlar om frågor som direkt rör de politiska partierna eller samarbetet mellan dem.

Det kan vara svårare att genomsöka om en interpellation eller en fråga kräver ett svar som innebär att statsrådet måste bryta mot förbudet mot ministertyre i regeringsformen. Om dessa fall upptäcks vid granskningen i kammarkansliet får interpellationen eller frågan formuleras om. Statsrådet kan ändå tycka att han eller hon i interpellationen eller frågan eller under interpellationsdebatten avkrävs ett grundlagsstridigt svar och hänvisar då till att han eller hon är förhindrad att uttala sig av konstitutionella skäl.

Vilket statsråd ska besvara en interpellation eller en skriftlig fråga?

Det finns två typer av överlämnanden av en interpellation eller en fråga från det statsråd som fått den till ett annat. Den ena typen innebär att skälet för överlämnandet anges vara arbetsfördelningen mellan statsråden. I det andra typfallet anges ingen motivering. Det är egentligen bara i det första typfallet man kan tala om "feladressering". Från riksdagens utgångspunkt kan det ifrågasättas om överlämnanden ska få äga rum utan motivering.

Vilka interpellationer och frågor ska statsministern besvara?

Majoriteten av de interpellationer som ställdes till statsministern under de åtta riksmötena mellan 2002/03 och 2009/10 handlade om andra ämnen än sådana som ligger inom statsministerns tjänsteutövning. Någon anmärkning kan därför inte riktas mot att dessa överlämnades till ett annat statsråd för besvarande. Av de interpellationer som rörde statsministerns tjänsteutövning har ganska få besvarats av statsministrarna själva, Reinfeldt dock fler än Persson; den senare har däremot överlämnat ett förhållandevis stort antal till statsministerns ställföreträdare att besvara.

Förhållandena när det gäller statsministerns besvarande av interpellationer måste betecknas som otillfredsställande. Det är dock enligt utredningens uppfattning inte något fel på reglerna. Felet är att de inte följs.

Hur har frågeinstitutet reglerats och använts under enkammartiden?

När enkammarriksdagen startade 1971 övertog den tvåkammarriksdagens regler för interpellationer och frågor utan större förändringar. Reglerna innebär att både interpellationer och frågor skulle ställas skriftligen och ha ett bestämt innehåll. Endast interpellationerna fick vara försedda med motivering. Enligt den nya RO som trädde i kraft 1975 kunde också frågorna ha en kort inledande förklaring.

Antalet frågor per riksmöte ökade med 54 procent från enkammarriksdagens första mandatperiod 1971–1973 till mandatperioden 1991–1994. Ökningen är i stort sett kontinuerlig. Om man gör en uppdelning på interpellationer och frågor ser man att ökningen i huvudsak är koncentrerad till frågorna.

En ny ordning för frågeinstitutet beslöts på hösten 1995 och trädde i kraft den 1 februari 1996. Den gäller i allt väsentligt alltjämt. Den innebär att institutet skriftliga frågor för muntliga svar i sin gamla form avskaffades. Samtidigt förändrades interpellationerna så att svar ska lämnas inom två veckor i stället för fyra. Interpellationerna kom därmed att i viss mån ersätta frågor för muntliga svar.

Två helt nya frågeinstitut som hade prövats försöksvis permanentades vid reformen. Det ena var institutet skriftliga frågor med skriftliga svar som hade använts under sommaruppehållet 1995. Detta institut skulle nu kunna användas hela året. Den andra nyheten var att ledamöterna vid en timslång fråge-

stund på torsdagseftermiddagen kan ställa muntliga frågor till de närvarande statsråden som besvarar frågorna utan att i förväg känna till frågornas innehåll. Från och med våren 2003 anordnas ungefär en gång i månaden en frågestund där endast statsministern är närvarande och svarar på frågor.

En kraftig ökning i användandet av både interpellationer och frågor ägde rum under de första tio åren efter 1995 års reform. Före 1995 års reform innebar oftast en ökning under en mandatperiod av det ena institutet en minskning av det andra. Efter reformen är ökningar i båda instituten, åtminstone fram till riksmötet 2004/05, parallella. Då avstannar ökningen av frågorna medan interpellationerna fortsätter att öka t.o.m. 2007/08 års riksmöte. Därefter har en nedgång skett i användningen av båda instituten.

En orsak till förändringen under den senaste mandatperioden var den tilltagande blockpolitiken. Oppositionen blev allt mer enad och regeringen uppträdde i allt högre grad som en enpartiregering och detta ledde till färre interpellationer och frågor. Regeringspartiernas ledamöter slutade under mandatperioden att ställa interpellationer.

Utvecklingen under de närmaste åren är svårbedömd. Antalet interpellationer och frågor har fortsatt att gå ned under riksmötet 2010/11. En så låg aktivitetsnivå när det gäller de skriftliga frågorna som detta riksmöte uppvisade har inte förekommit tidigare under denna frågeforms livstid. Men de parlamentariska faktorer som enligt den undersökning som RUT gjort på utredningens uppdrag verkar ha störst förklaringskraft på den historiska utvecklingen talar för att en ökning kommer under den innevarande mandatperioden, när det nya parlamentariska läget slagit igenom fullt ut.

Vilka likheter och skillnader finns mellan användningen av interpellationer och skriftliga frågor?

Det finns tydliga skillnader i användningen av interpellationer och frågor. Interpellationerna kan karakteriseras som instrument för att bedriva partipolitik i riksdagen. Detta framgår av att innehållet i interpellationerna i större utsträckning än frågorna är kopplade till ledamöternas verksamhet som partipolitiker i utskotten. De ledande politikerna använder oftare interpellationer än de övriga ledamöterna. Frågorna däremot kan karakteriseras som ett sätt för alla riksdagsledamöter att försöka påverka regeringen i en aktuell fråga. Uppslagen till frågorna kommer, förutom från väljarkontakter, i stor utsträckning från organisationer och företag. De används i större utsträckning än interpellationerna för frågor från väljarna.

Men det finns också likheter mellan användningen av interpellationer och frågor. För båda frågeformerna anges väljarkontakter som den främsta källan till uppslag. Båda frågeinstituterna används i ungefär samma utsträckning för frågeställningar som har anknytning till interpellantens eller frågeställarens valkrets.

Ställs det för många interpellationer och frågor?

Om man anser att riksdagen är överhopad av interpellationer och frågor finns det i flera andra länders parlament exempel på begränsningsregler som man skulle kunna överväga att införa. Det handlar i huvudsak om tre typer av regler. Den första typen är att det krävs ett visst antal ledamöter för att få väcka ett spörsmål som kan leda till debatt i kammaren och eventuellt en omröstning om förtroendet för statsrådet i fråga. Den andra typen av regler är att varje ledamot bara får ställa ett visst antal spörsmål per vecka eller per månad. Regler av en tredje typ är att samma spörsmål inte får upprepas med alltför korta intervaller och att spörsmål inte får ställas om frågor som är under behandling i parlamentet.

Om man idag skulle tänka sig att införa ett krav på ett minsta antal ledamöter för att få väcka en interpellation är det också rimligt att tänka sig att man återinförde möjligheten för en enskild ledamot att få muntligt svar på en fråga med viss möjlighet till debatt med statsrådet om svaret. Om en sådan modell skulle medföra en minskning totalt sett av användningen av frågeinstitutet är svårt att veta.

För att ha någon effekt måste begränsningsregler av den andra typen vara ganska snäva. Den tyska regeln för frågor för skriftligt svar innebär att en ledamot får ställa högst 48 frågor på ett år. Om en sådan regel skulle ha funnits i riksdagen under de senaste fem riksmötena (2006/07–2010/11) skulle en ledamot ha brutit igenom "taket" under tre riksmöten och en annan ledamot under ett riksmöte. Någon begränsning av betydelse skulle detta inte ha inneburit.

Eftersom ledamöterna i stor utsträckning är inriktade på att driva vissa bestämda frågor leder det till upprepningar av interpellationer och skriftliga frågor. Men det leder också till att man driver frågorna i andra former, företrädesvis i motioner. Det finns också en prioritering av de instrument som står ledamöterna till buds. De effektivaste formerna att driva en fråga i riksdagen är enligt de tillfrågade ledamöternas uppfattning genom interpellationer och motioner.

Om ledamöterna ska hindras från att upprepa interpellationer och frågor skulle det vara en sak för talmannen att göra detta. Svårigheten att avgöra på objektiva grunder vilka interpellationer och skriftliga frågor som talmannen ska stoppa ska inte underskattas. Möjligen kan man överväga ett förbud mot att ställa interpellationer och frågor som upprepar frågeställningar som redan aktualiserats i en ännu inte besvarad interpellation eller skriftlig fråga eller ska tas upp i en kommande aktuell debatt. Om man inte vill införa ett förbud finns det dock anledning att upplysa interpellanten eller frågeställaren att en upprepning skulle bli fallet, om interpellationen eller frågan ställdes.

Vilka ansvarsområden får mest och minst interpellationer?

De tio ansvarsområden som fått flest interpellationer svarar för en mycket stor andel av samtliga besvarade interpellationer: 68 procent 2002–2006 och 73 procent 2006–2010. Nio av de tio ansvarsområdena är desamma för båda perioderna. Av dessa är åtta väl avgränsade och sammanhängande områden, nämligen arbetsmarknad, finans, infrastruktur, justitie, näring, skola, hälso- och sjukvård samt utrikes. Minst interpellationer får tre områden: konsumentfrågor, Europafrågor och biståndsfrågor.

Hur bereder departementen och statsråden svaren på interpellationer och frågor?

Interpellationerna och frågorna medför för departementstjänstemännens del krav på omedelbara arbetsinsatser. De får lägga andra uppgifter åt sidan och ägna arbetstiden, ibland också övertid, åt att skriva utkast till svar för att kunna klara tidsramarna. Särskilt den tidsram som gäller för besvarande av skriftliga frågor är knappt tilltagen. När det gäller interpellationssvaren har man lite mer tid till förfogande. Tjänstemännen uppger också samstämmigt i intervjuerna att det som regel inte är några problem med att iakttä tidsfristerna för interpellationerna.

När det gäller frågesvaren kan olika förändringar tänkas för att förbättra arbetssituationen på departementen. En möjlighet är att förlänga svarstiden antingen i början eller i slutet. Man kan sätta stopptiden ett dygn tidigare för inlämnande av frågor som bör besvaras senast kl. 12 på onsdagen veckan därefter, eller man kan behålla tiden för inlämnandet och sträcka ut tiden för svaret till senast kl. 12 på torsdagen i veckan efter.

Hur ofta och hur mycket är interpellationssvaren försenade?

Andelen fördröjda interpellationssvar har uppgått till i genomsnitt 45 procent under hela perioden från riksmötet 1994/95 t.o.m. riksmötet 2009/10. Under de två senaste mandatperioderna har denna andel ökat från 46 procent i genomsnitt under mandatperioden 2002–2006 till 53 procent under mandatperioden 2006–2010. Andelen interpellationssvar som är försenade mer än två veckor ökar också från 12 procent till 19 procent. Nästan 20 procent av svaren var således så pass försenade under den senaste mandatperioden att de skulle ha varit försenade även under den gamla ordningen med en svarstid på fyra veckor.

När det gäller de försenade interpellationssvaren är således problemet inte i allmänhet arbetssituationen på departementen eller samordningen mellan departementen utan statsrådets kalendrar. Statsråden är redan till stora delar uppbokade genom resor och andra engagemang som är svåra att ändra på.

En hittills oprövad metod för att komma ifrån de många förseningarna skulle kunna prövas. Den innebär att statsråden reserverar tid i sina kalendrar för att besvara interpellationer i kammaren i de veckor den sammanträder

under det kommande riksmötet. I princip bör alla statsråd reservera en tid varje vecka riksdagen sammanträder. De kammartider som ska vara tillgängliga för statsrådets reservationer ska vara desamma som idag. När statsråden har anmält vilka tider som de önskar få reserverade får kammarkansliet pussla ihop ett schema. Detta schema annonseras ut på lämpligt sätt så att informationen når alla ledamöter.

En interpellation som en ledamot vill få besvarad av ett visst statsråd en viss reserverad dag ska väckas senast 14 dagar före den dagen. Om inga interpellationer ställts till ett visst statsråd en viss reserverad dag vet statsrådet om det två veckor i förväg och kan planera om sin kalender.

Hur svarar statsråden på interpellationer och skriftliga frågor?

Svaren på interpellationerna innehåller oftare än svaren på frågorna utfästelser om åtgärder i framtiden och innebär mer sällan ett rent avslag på propåer som finns i spörsmålet. Även om oppositionsledamöterna är kritiska till en stor andel av svaren är de mindre missnöjda med svaren på interpellationerna än med svaren på frågorna. Dessa skillnader kan tolkas så att statsråden är mer angelägna om att oftare presentera substantiella svar på interpellationerna än på frågorna. Denna effekt på svaren torde vara följden av att förberedelse-tiden för svaren är längre och att svaren diskuteras mer ingående mellan statsrådet och hans eller hennes politiska och opolitiska tjänstemän. Statsråden är, genom att en interpellation oftast ger dem tillfälle att debattera frågan med politiska motståndare i riksdagen, mer motiverade att argumentera på ett konstruktivt sätt och på så vis framstå i bättre politisk dager.

I interpellationsdebatterna har det under senare år blivit vanligare att andra ledamöter än interpellanten deltar. Sedan ledamöterna för regeringspartierna mer eller mindre slutat ställa egna interpellationer har de i stället börjat delta allt flitigare i interpellationsdebatterna. Någon kritik kan inte riktas mot detta. Interpellationsdebatterna kan till och med upplevas som intressantare ju fler partier som deltar. Möjligen kan man invända att interpellationsinstitutets karaktär av kontrollmedel försvagas om debatterna i ökad utsträckning förs mellan ledamöter från oppositions- och regeringspartierna i riksdagen i stället för mellan statsrådet och ledamöter av riksdagen oavsett parti.

Hur används de muntliga frågestunderna?

Muntliga frågestunder äger i princip rum varje torsdagseftermiddag under riksdagens sammanträdesveckor. Vid statsrådets frågestunder framträder fem statsråd och svarar oförberedda på frågor från ledamöterna. Vid frågestunderna under riksmötet 2009/10 ställde nästan hälften av riksdagsledamöterna en eller flera frågor.

Statsministerns frågestund infördes våren 2003. Under Göran Perssons tid som statsminister anordnades sju frågestunder varje helt riksmöte. Under Fredrik Reinfeldts tid har antalet varierat mellan fyra och åtta. Avsikten med statsministerns frågestunder var att få till stånd korta debatter mellan statsministern och ledande företrädare för oppositionspartierna. Partiledarna deltog

flitigt i statsministerns frågestunder från starten 2003 fram till maktskiftet 2006. Därefter är det bara MP och under 2010/11 års riksmöte SD av oppositionspartierna som deltagit flitigt i statsministerns frågestunder med sina språkrör respektive sin partiledare. Socialdemokraternas och Vänsterpartiets partiledare har inte ens deltagit i hälften av statsministerns frågestunder efter 2006.

Frågan kan ställas vad man kan göra för att locka tillbaka partiledarna till statsministerns frågestunder. Ett problem är att partiledarna får så kort tid på sig att diskutera med statsministern. Det borde finnas en rätt till fler anföranden, längre anföranden och en möjlighet att ställa nya frågor. Detta skulle kunna göra ett deltagande i statsministerns frågestunder mer attraktivt för oppositionens partiledare.

En annan och större fråga är om frågestunderna är den rimliga formen för att få välgrundade svar från ansvariga statsråd i sakfrågor. Ett bättre sätt är tveklöst att ställa en interpellation eller, om svaret brådskar, en skriftlig fråga. Om man skulle renodla frågestunderna – och kanske snarare kalla dem debattstunder – skulle de alla ha samma form och inriktning som statsministerns frågestunder har i dag. Men statsministern kan rimligen inte själv uppträda i kammaren varje torsdag som riksdagen sammanträder utan måste kunna ersättas av andra statsråd.

Hur ser sambandet ut mellan frågeinstitutet och andra instrument för riksdagens kontrollmakt?

Sambandet mellan spörsmålsinstitutet och andra kontrollinstrument under riksmötet 2010/11 har undersökts. När det gäller sambandets ena riktning, från spörsmål till andra kontrollinstrument, kan konstateras att bara sex av 26 granskningsärenden i KU:s granskning våren 2011 först hade tagits upp i interpellationer eller skriftliga frågor. Endast ett par av alla utskottens uppföljningar och utvärderingar behandlar ämnen som i någon utsträckning tagits upp i interpellationer eller skriftliga frågor. Ett samband mellan frågeställningen för en interpellationsdebatt och ämnet för en kommande aktuell debatt finns för sju debatter.

Det mest omfattande sambandet med spörsmålen har motionerna. Av enkätundersökningen framgår att omkring hälften av de undersökta spörsmålen även avses leda till motioner. Detta samband återspeglas också i att över hälften av utskottens motionsbetänkanden innehåller redovisningar av interpellationer och frågor och svaren på dessa.

Två samband i den andra riktningen, dvs. från ett annat kontrollinstitut till ett av spörsmålsinstitutet, har undersökts och det gäller fall där en granskningsrapport från Riksrevisionen eller ett kritiskt beslut från JO har tagits upp i en interpellation eller skriftlig fråga. Resultatet är att det i 20 interpellationer eller skriftliga frågor finns hänvisningar till rapporter från Riksrevisionen och i tre interpellationer eller skriftliga frågor hänvisningar till beslut av JO. I de flesta fallen rör det sig om frågeställningar om vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av kritik från Riksrevisionen eller JO.

Hur ska ansvar utkrävas av statsråden?

Avsaknaden av formella möjligheter att utkräva ansvar framhålls ibland som en av de största bristerna hos frågeinstitutet som de är utformade i Sverige. Den enda omröstning av förtroendekaraktär som kan företas är misstroende-förklaringen, ett vapen som nästan alltid är för kraftfullt för att ta till i samband med en interpellation.

Om riksdagen skulle vilja införa en mer formell sanktionsmöjlighet för att understryka kritiken mot ett statsråd eller regeringen skulle det ligga närmast till hands att, som i danska Folketinget, rösta om ett kritiskt uttalande mot ett statsråd eller hela regeringen, i Folketinget kallat en "näsa". Ett sådant uttalande som samlar en majoritet har inga konstitutionella konsekvenser. I Folketinget kan ett yrkande om ett kritiskt uttalande väckas av en enskild ledamot. Om man skulle införa denna möjlighet i riksdagen bör det nog krävas att ett minsta antal ledamöter, t.ex. tio ledamöter, står bakom ett förslag till uttalande för att det ska få väckas.

Hur ska frågeinstitutets funktion som kontrollinstrument förbättras?

För att frågeinstitutet ska fungera bättre som kontrollinstitut måste medvetenheten om denna funktion hos frågeinstitutet förstärkas hos de medverkande och andra aktörer i och utanför riksdagen. I alltför stor utsträckning betraktas interpellationer och frågor som en aktivitet som bara berör interpellanten/frågeställaren och det svarande statsrådet. Men frågeinstitutet utgör en viktig del av riksdagens kontrollmakt. Interpellationer och frågor ska röra statsrådets *tjänsteutövning*, inte primärt deras roll som partipolitiker. Svaren uttrycker regeringens åsikt och lämnas till hela riksdagen, inte bara till interpellanten eller frågeställaren.

Enligt utredningen vore det önskvärt att frågeställningarna i interpellationer och frågor var mer inriktade på tillbakablickande kontrollaspekter och mindre på framtidsyftande åtgärder än för närvarande. Likaså kan man önska att interpellationsinstitutet skulle användas mer av ledamöter från regeringspartier, mer vid sommaruppehållets interpellationsdagar och även uppmärksamma ämnen som gärna kommer i skymundan. Det finns också skäl för statsråden att anstränga sig mer för att lämna innehållsrika svar, särskilt i svaren på skriftliga frågor. Riksdagens utskott och myndigheter borde kunna använda den information som lämnas i interpellations- och frågesvar mer i sin kontrollverksamhet. Slutligen är det utredningens bestämda uppfattning att riksdagen bör göra en samlad utvärdering av frågeinstitutet då och då med några års mellanrum.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Direktiven sammanfattas av utskottet på följande sätt.

Utredarens uppdrag är att genomföra en brett upplagd utvärdering av frågeinstitutet. Syftet är att analysera de olika frågeinstitutet från konstitutionell synpunkt.

Utredaren ska

- beskriva frågeinstitutets framväxt och tänkta funktion i det parlamentariska arbetet
- studera omfattningen och användandet av de olika frågeinstitutet och analysera deras betydelse bl.a. som instrument för riksdagens kontroll över regeringen
- undersöka och beskriva förhållandet mellan de olika frågeinstitutet och i vad mån de kompletterar eller överlappar varandra
- undersöka och beskriva förekomsten av samband mellan frågeinstitutet och andra instrument för riksdagens kontrollmakt
- bedöma hur de olika frågeinstitutet inverkar praktiskt på statsrådsuppdraget och arbetet i Regeringskansliet.

Vidare bör utredaren inom ramen för gällande grundlagsreglering överväga den nuvarande ordningens ändamålsenlighet, och det står honom eller henne fritt att framföra förslag till förändringar som skulle kunna bidra till att förstärka frågeinstitutet som politiska kontrollinstrument.

Till utredaren knyts en parlamentarisk referensgrupp som utses av konstitutionsutskottet och som har i uppgift att följa utvärderingsarbetet. Utredaren ska samråda med referensgruppen.

Uppdraget ska redovisas till konstitutionsutskottet senast vid utgången av år 2011.

Direktiven i sin helhet finns som *bilaga 1*.

1.2 Utredningsarbetet

Under hösten 2010 utarbetade utredaren en projektplan som skulle ligga till grund för det fortsatta utredningsarbetet. Planen innehöll tre delprojekt som under utredarens ledning skulle genomföras av experter. Resultaten av undersökningarna skulle utgöra underlaget för utredarens utvärdering av frågeinstitutet.

Det första delprojektet var historiskt inriktat och gällde frågeinstitutets framväxt och reglering samt en internationell utblick. Detta delprojekt tog

sikte på den första punkten i utskottets direktiv. Föredraganden i KU Jenny Jonasson svarade för genomförandet av detta delprojekt.

I det andra delprojektet studerades omfattningen och användandet av de olika frågeinstituten och deras betydelse bl.a. som instrument för riksdagens kontroll över regeringen analyserades. Delprojektet undersökte också förhållandet mellan de olika frågeinstituten och i vad mån de kompletterar eller överlappar varandra. Detta svarade mot den andra och tredje punkten i utskottets direktiv. Utredningen uppdrog åt riksdagens utredningstjänst (RUT) att genomföra detta delprojekt. Vid RUT bildades en projektgrupp med utredaren Kalina Tallberg Lindahl som projektledare. Detta delprojekt delades in i en översiktlig del och en fördjupande del. I den förra gjordes en kvantitativ studie av frågeinstitutens antalsmässiga utveckling under 40 år. Denna studie utformades som en totalundersökning och syftade främst till att kunna beskriva och diskutera trender och variationer över tid. Den fördjupande delen syftade till att få en tydligare bild av ledamöternas användning av frågeinstituten och deras rollorientering i det sammanhanget. Denna del av projektet baserades dels på en urvalsundersökning av ett stort antal interpellationer och skriftliga frågor under riksmötena 1994/95–2009/10, dels på en enkätundersökning riktad till de ledamöter som ställde ett urval av interpellationer och skriftliga frågor våren 2011 (fr.o.m. den 1 mars). Svarsfrekvensen för enkätundersökningen uppgick till 65 procent.

Det tredje delprojektet avsåg statsrådets och Regeringskansliets arbete med interpellationer och frågor. Det svarade mot den femte punkten i utskottets direktiv. Utredningen uppdrog åt numera fil.dr i statsvetenskap Anna Ullström vid Stockholms universitet att genomföra detta delprojekt. Projektet byggde huvudsakligen på skriftliga dokument och kvalitativa forskningsintervjuer. Det skriftliga material som har inhämtats från Regeringskansliet och riksdagen är framför allt offentlig statistik, medarbetarundersökningar från Regeringskansliets arkiv och svar från Statsrådsberedningen på ställda frågor. Kvalitativa forskningsintervjuer har genomförts med tjänstemän och politiskt anställda på tre departement (Social-, Närings- och Arbetsmarknadsdepartementen) under maj och juni 2011. Intervjuerna är samtalsliknande till sin karaktär, har genomförts på den intervjuades arbetsplats i Regeringskansliet, är ca 45–60 minuter långa och har spelats in digitalt i sin helhet.

Projektplanen i sin helhet finns som *bilaga 2*.

Arbetet på dessa tre delprojekt påbörjades vid årsskiftet 2010/11. Senare under våren tillkom ytterligare ett separat projekt inom ramen för delprojekt 2. Det avsåg användningen av de muntliga frågestunderna. Det utfördes av doktoranden i statsvetenskap vid Uppsala universitet Maria Johansson som var stipendiat i riksdagen under riksmötet 2010/11. Undersökningen avsåg framför allt frågornas användning med särskild vikt på hur frågorna fungerar som kontrollinstrument. Undersökningen begränsades tidsmässigt till 2009/10 års riksmöte.

Resultaten av arbetet i dessa tre delprojekt och den särskilda undersökningen av de muntliga frågestunderna gjordes färdiga under sommaren 2011

och överlämnades till utredaren i form av fyra rapporter som finns i en separat del till detta betänkande. Rapporten från delprojekt 1 är författad av Jenny Jonasson och har titeln *De svenska frågeinstitutens framväxt och reglering med en internationell utblick* (citeras Jonasson 2012). RUT-rapporten från delprojekt 2 har titeln *Frågeinstituten i riksdagen. Användningen av interpellationer och skriftliga frågor under enkammartiden* (citeras RUT Frågeinstitut i riksdagen 2012). Rapporten från delprojekt 3 är författad av Anna Ullström och har titeln *Kontrollens konsekvenser. Om användningen av riksdagens frågeinstitut och Regeringskansliets arbetsbelastning* (citeras Ullström 2012). Rapporten från det separata projektet om frågestunderna är författad av Maria Johansson och heter *Riksdagens frågestunder. Om användningen av institutet muntliga frågor* (citeras Maria Johansson 2012).

Utredaren har själv tagit fram ett underlag till utredningen av den fjärde punkten i utskottets direktiv. Denna punkt gäller en undersökning och beskrivning av förekomsten av samband mellan frågeinstituten och andra instrument för riksdagens kontrollmakt. Utredningen redovisas i kapitel 6 i betänkandet.

Utredaren har också under hösten 2011 gjort vissa andra kompletterande undersökningar. Utredaren har bl.a. intervjuat sju f.d. statsråd från fem partier om deras erfarenheter och syn på frågeinstituten. Dessa intervjuer redovisas inte särskilt men de har hjälpt utredaren att tolka och dra slutsatser av de övriga undersökningarna.

1.3 Vad syftar frågeinstituten till?

Inledning

I alla parlamentariskt styrda stater finns det någon form av interpellations- eller frågeinstitut. Utformningen varierar från parlament till parlament. Det finns knappast två parlament som har identiskt lika frågeinstitut. Dessutom finns en terminologisk förvirring som innebär att institut som har samma namn i olika parlament inte nödvändigtvis fungerar på samma sätt. Ytterpunkterna i detta spektrum av spörsmålsinstitut är å ena sidan det klassiska interpellationsinstitutet där en frågedebatt med ett statsråd avslutas med en omröstning om parlamentets förtroende för statsrådet och å andra sidan ett skriftligt frågeinstitut vars huvudsakliga uppgift är att förse parlamentsledamöterna med information från regeringen. Interpellationsinstitutet utvecklades främst i Frankrike under 1800-talet och frågeinstitutet har sina rötter i den engelska parlamentarismen. Efter hand har det utvecklats en rik flora av spörsmålsinstitut, vilket beror på att parlamenten lånar från varandra och skapar egna nationella varianter.

Inledningsvis finns anledning att ta fram några gemensamma konstitutionella drag hos spörsmålsinstitutet. Det viktigaste av dessa drag är att institutet syftar till något slags kontroll av regeringsmakten. Kontrollfunktionen är

väsensskild från parlamentens lagstiftande funktion. Den är snarare ett utflöde av den grundläggande uppgiften för folkrepresentationen i en parlamentariskt styrd stat, nämligen att utgöra grunden för regeringsbildningen. I konstitutionellt avseende ligger spörsmålsinstitutet närmare misstroendeförklaringen än uppgiften att stifta lag eller besluta om budget.

Den faktiska makten över lagstiftning och budget i de parlamentariskt styrda staterna ligger i huvudsak hos regeringarna, oavsett om dessa är majoritets- eller minoritetsregeringar. Denna delegation av makt från parlamenten till regeringarna har accentuerats i EU:s medlemsstater genom överföringen av beslutanderätt till EU. Visserligen förlorar både regeringarna och parlamenten makt på detta sätt men regeringarna kan kompensera sig genom att de deltar direkt i brukandet av dessa överlämnade befogenheter. Detta förhållande ökar betydelsen av spörsmålsinstitutet och andra former för parlamentarisk kontroll av regeringen. Om inte parlamenten ska förlora sin ställning som viktiga organ för demokratiskt inflytande över dagspolitiken krävs att parlamenten använder kontrollinstrumenten ofta och effektivt.

Kontrollbegreppet

Kontroll är ett besvärligt begrepp. I svenskt språkbruk kan det beteckna dels ett tillstånd av makt över någon eller något, dels en aktivitet som innebär tillsyn, uppsikt eller övervakning. När det gäller parlamentarisk kontroll är det den senare betydelsen av begreppet som i första hand avses. Begreppet siktar då i första hand på kontroll av en pågående eller avslutad verksamhet: man kontrollerar i nutid eller i efterhand att något blir eller blivit gjort. Men på engelska används ofta ordet *control* för att beteckna en påverkan på förhand; en situation där vi på svenska, särskilt i politiska och administrativa sammanhang, skulle tala om styrning. Begreppsmässigt finns det anledning att hålla isär kontroll och styrning. Men i praktiken är det svårt. Själva kontrollen kan vara styrande. Om man vid en kontroll upptäcker fel får man hoppas att det har en styrande verkan så att felet inte upprepas. Dessutom syftar kontrollen, särskilt om den utförs på politisk nivå, till att föreslå åtgärder som ska förändra och förbättra den kontrollerade verksamheten.¹

Om man betraktar kontroll som en aktivitet kan man analytiskt bryta ner den i olika moment. Den norske juristen Fredrik Sejersted gör en uppdelning i tre stadier: granskning, värdering och reaktion.² Sejersted sätter likhetstecken mellan granskning och inhämtande av information. På så sätt undviker han att gränsdragningen mellan granskning och värdering blir otidlig. Men i svenskt språkbruk, t.ex. när det i regeringsformen talas om KU:s granskning och Riksrevisionens granskning, används termen granskning i en bredare betydelse, nästan som en synonym till kontroll. I varje fall innefattar termen ett moment av värdering. Men oavsett vilken beteckning man sätter på detta mo-

¹ Om kontrollbegreppet se Sejersted 2002 s. 87–90, Tarschys 2002 s. 13–15.

² Sejersted 2002 s. 90–91.

ment är inhämtande av information ett viktigt inslag i kontrollprocessen. Sejersted anser att det är det mest tidskrävande momentet.

Värderingsmomentet går ut på att konfrontera informationen med olika kontrollkriterier. Kriterierna kan vara av olika slag. Sejersted nämner rättsliga, moraliska, professionella (norska: faglige) och rent politiska. Här kan det nog vara svårt att skilja mellan moraliska och politiska kriterier. En enklare men mindre nyanserad uppdelning som Sejersted också nämner är den mellan legalitetskontroll och lämplighetskontroll (norska: skjønnsk kontroll). Peder Nielsen använder i sitt förslag till klassifikationsschema för parlamentariska kontrollinstrument en uppdelning i tre slag: instrument med ett politiskt angreppssätt, med ett juridiskt angreppssätt och med ett ekonomiskt angreppssätt. Ett politiskt angreppssätt ligger nära en skönsmässig kontroll och innebär att kontrollen inte i förväg är begränsad till vissa avgränsade kriterier. Den som utför kontrollen bestämmer vilken inriktning den ska ha. Det juridiska angreppssättet skiljer sig från det politiska genom att kontrollen är begränsad till rättsliga normer. Även i den ekonomiska kontrollen används förutbestämda kriterier såsom effektivitet, såväl i betydelsen att den kontrollerade verksamheten leder till goda resultat som att den utförs på ett kostnadseffektivt sätt.³

Kontrollprocessen mynnar enligt Sejersted nästan alltid ut i en eller annan form av reaktion. Den kan vara formell eller informell och gå ut på godkännande om inga fel påvisas eller, om fel påvisas, ansvarsutkrävande och åtgärder. Ansvarsutkrävande kan ske genom formella sanktioner eller verbal kritik, åtgärderna genom formella beslut eller opinionsyttringar. Sejersted diskuterar om man verkligen ska betrakta reaktion som en del av kontrollprocessen. Gör man det så har man upphävt gränsen mellan den egentliga kontrollen och den av kontrollen föranledda styrningen (se ovan). Ett alternativ skulle vara att inkludera ansvarsutkrävande men inte förändring i kontrollbegreppet. Men det avvisas av Sejersted med argumentet att ansvarsutkrävande och reformer kan vara alternativa reaktioner. Praktiskt sett kan det också vara svårt och ofruktbart att utesluta det sista ledet i en kontrollprocess.⁴

Spörsmålsinstitutet som kontrollinstrument

Spörsmålsinstitutet räknas hos oss och i andra parlament som kontrollinstrument. När det gäller ledamöternas motiv för att ställa spörsmål är det dock sällan som kontroll av regeringen är ett framträdande motiv. Den genomgång av vetenskapliga undersökningar som gjorts av två finländska statsvetare visar att parlamentarikerna enligt dessa undersökningar har 14 olika syften med att ställa ett spörsmål.⁵ Bara ett av dem har ett klart kontrollmotiv, nämligen "att kräva en förklaring". Några andra kan med en generös definition också räknas dit. De andra motiven utgör en blandning av stort och smått, från enkla och självklara motiv som "att begära information" till krångliga

³ Nielsen 2011 s. 195.

⁴ Sejersted 2002 s. 91–92.

⁵ Wiberg & Koura 1994 s. 30–31.

och spektakulära motiv som ”att skapa inslag av spänning och drama”. Maria Johansson menar i sin undersökning av riksdagens frågestunder att de 14 motiven för att ställa frågor kan sorteras in under tre rubriker: att utöva kontroll, att påverka regeringens politik och att maximera antalet röster.⁶

Det förhållandet att ledamöterna genom sin användning av frågeinstituten sällan syftar till att kontrollera regeringen utesluter inte att man ändå kan hävda att spörsmålen fungerar som kontrollinstrument. Som Maria Johansson påpekar behöver inte motiv och funktion vara samma sak. Hon skriver: ”Medan motiv handlar om vilka syften en frågeställare har med att ställa en fråga betecknar frågans funktion de effekter som frågan har i det vidare parlamentariska systemet.”⁷ En parlamentariker som ställer en fråga i syfte att vinna uppmärksamhet och inflytande kommer kanske inte att uppnå sitt syfte, men frågan kan ändå genom sitt innehåll ha en kontrollerande funktion. Man kan uppfatta kontrollen som en ”biprodukt” av beteenden som i första hand syftar till att uppnå andra mål på en politisk arena.⁸

Om man betraktar spörsmålsinstituten som kontrollinstrument finns det anledning att gå närmare in på hur den kontroll som de utför ser ut. Ett grundläggande drag hos spörsmålsinstituten är att de som väcker spörsmålen har stor frihet att bestämma formen och innehållet i dem. I svensk konstitutionell rätt finns den begränsningen att spörsmålen ska röra statsrådets tjänsteutövning. Vad detta innebär praktiskt ska behandlas i avsnitt 2.1. Liknande regler torde finnas på andra håll och är egentligen rätt självklara utifrån utgångspunkten att spörsmålen ytterst syftar till att utkräva ansvar av statsråden. Ett utmärkande drag för spörsmålen som kontrollinstrument är att de fokuserar på statsråden, inte på regeringarna. Tydligast blir detta då statsråden framträder själva och besvarar spontana frågor och följdfrågor från ledamöterna i öppna sessioner i parlamentet. Mindre tydligt är det då spörsmålen besvaras skriftligt eller genom uppläsning av färdigskrivna svar i parlamentet. Men även i den situationen lämnas svaret i ministerns namn. Det brukar dock framhållas att ansvaret i en parlamentarisk regering är kollektivt, dvs. alla statsråd är lika ansvariga för innehållet i regeringens politik.

Ett annat viktigt och gemensamt drag för spörsmålsinstituten är att spörsmålen som huvudregel ställs av enskilda parlamentariker. Det är alltså en individuell rättighet som tillkommer varje ledamot av ett parlament. På sina håll finns begränsningar som innebär att det krävs ett visst antal ledamöter eller en partigrupp för att väcka ett spörsmål. Det gäller oftast sådana spörsmål som kan leda till omröstningar om parlamentets förtroende för det svarande statsrådet. Skälet är att en sådan omröstning är en så allvarlig sak att den inte bör kunna användas av enskilda ledamöter eller små grupper av ledamöter. Skälen är av mer praktiskt slag när begränsningen gäller att en ledamot bara får väcka ett visst antal spörsmål under ett visst tidsintervall. Utan att någon begränsning är formellt reglerad förekommer det att partierna

⁶ Maria Johansson 2012 s. 159, särskilt not 108.

⁷ Maria Johansson 2012 s. 159.

⁸ Rasch 1994 s. 247.

kräver av sina ledamöter att de underställer sina frågor partiets granskning. Ju mindre uppmärksamhet ett frågeställarens får, desto mindre angeläget är det för partiet att granska frågan. Detta betyder att kontrollen sannolikt är mindre av ledamöternas frågor för skriftliga svar från ministrarna än interpellationerna.

Ett väckt frågeställande sätter en fråga på den parlamentariska agendan och kan redan på så sätt ha politiska effekter. Men frågeställarens avsikt är givetvis att få ett svar från det apostroferade statsrådet. I allmänhet saknas det svarsplikt för statsråden, men det torde höra till undantagen att frågor inte besvaras. Ministrarna brukar ju betraktas som parlamentets delegater som bör handla som huvudmannen önskar. I parlament med ett mycket stort antal frågor som frågeställaren önskar få besvarade muntligt, t.ex. det brittiska underhuset, sker ett slumpmässigt urval av de frågor som besvaras muntligt. Kan ledamoten acceptera ett skriftligt svar kan han/hon däremot vara säker på att få ett svar.

Från kontrollsynpunkt kan det tyckas likgiltigt om svaret lämnas muntligt eller skriftligt. Det viktiga är ju att information lämnas. Men skillnaden är att muntliga svar lämnas vid öppna sammanträden med parlamentet och som regel medför en rätt att ställa följdfrågor eller debattera innehållet i svaret. Det gör det möjligt för frågeställaren och eventuellt andra ledamöter att få svaret kompletterat eller ifrågasätta svaret.

I kontrollhänseende är informationens kvalitet viktig, och den är bl.a. relaterad till hur lång tid statsrådet får på sig för att förbereda svaret. Ju längre tid, desto bättre svar är en enkel tumregel som förstås har sina undantag. Men denna regel kolliderar med kravet att svaren ska lämnas snabbt om det är en brådskande fråga. Snabba svar är en konkurrensfördel som frågeställaren har i förhållande till andra kontrollinstrument. Den svåra avvägningen mellan snabba svar och utförliga svar har lett till att många parlament har inrättat flera frågeinstitut som skiljer sig åt när det gäller svarstid. Snabbast är naturligtvis de svar som statsråden lämnar spontant på ledamöters muntliga frågor vid en frågestund. Ledamöterna får välja den frågeform som passar bäst för det problem man vill ta upp.

En viktig del av kontrollprocessen är värderingsmomentet. Frågeställaren räknas till de politiska kontrollmedlen, och det innebär att de värderingskriterier som används inte är bestämda på förhand utan väljs av den som ställer frågan. När en ledamot får ett svar på ett frågeställande värderar han/hon svaret utifrån sina politiska utgångspunkter. Hur ledamoten värderar svaret framgår av den efterföljande debatten om en sådan anordnas för den aktuella frågeformen. En debatt ger också statsrådet möjlighet att förklara sin och regeringens ståndpunkt och bemöta eventuell kritik från frågeställaren och andra ledamöter som deltar i debatten. Men en värdering av svaret kan också lämnas i ledamotens verksamhet utanför parlamentet, t.ex. i artiklar som publiceras i parti- eller lokalpressen eller i kommentarer tillgängliga på internet. Det är särskilt aktuellt när svaret lämnas skriftligt.

Värderingskriterierna ligger till grund för de reaktioner på svaret som kommer fram under debatten eller i medier utanför parlamentet. Om svaret inte tillfredsställer frågeställaren blir det aktuellt med ansvarsutkrävande i någon form. Ansvarsutkrävandet kan stanna vid kritik som uttalas under debatten eller i andra former. Oftast är kritiken kopplad till att åtgärder som frågeställaren velat se inte har vidtagits eller att åtgärder som vidtagits enligt frågeställarens uppfattning är felaktiga eller inte tillräckliga. Men i allvarigare fall av kritik kan debatten leda vidare till en förtroendeomröstning inom ramen för det tillämpade frågeinstitutet eller i annan ordning, t.ex. genom ett misstroendeförklaringsinstitut. En annan utgång av behandlingen av spørsmålet kan vara att ansvarsutkrävandet uppskjuts i avvaktan på att ytterligare undersökningar görs av ett parlamentariskt undersökningsorgan. Det är särskilt fallet om statsrådet misstänks för att ha lämnat felaktiga uppgifter eller begått oegentligheter i sin tjänsteutövning.

Värdering av spørsmålsinstitutet

Spørsmålsinstitutet är framför allt ett sätt för oppositionen att informera sig om och försöka påverka regeringspolitiken. Drivkrafterna hos oppositionen är naturligtvis inte bara en önskan om att bli informerad utan också ett behov av att blottlägga svagheter i regeringspolitiken. Ledamöter från regeringspartierna har andra sätt för information och påverkan. Möjligheter för detta erbjuds framför allt inom ramen för partigruppernas arbete i parlamenten.

För ledamöterna är spørsmålsinstitutet också ett ”resurssnålt” och lätt tillgängligt instrument för att föra upp aktuella problem på den parlamentariska agendan. Ett spørsmål kräver inte några omfattande arbetsinsatser av en parlamentariker och behöver ofta inte behandlas alls av partigruppen. Till skillnad från andra instrument som står till ledamöternas förfogande är det ofta tillgängligt även när parlamentet inte är i session.

En annan fördel är att spørsmålsinstitutet ställer statsråden och regeringen i förgrunden för kontrollen, dvs. de personer och det organ som folkrepresentationen enligt den parlamentariska doktrinen ska utkräva ansvar av. Andra kontrollmöjligheter som parlamenten förfogar över, t.ex. via utskotten, får ofta grundas på dokument som är resultatet av ett samspel mellan politiker och tjänstemän, ibland också med deltagande av företrädare för organiserade intressen. Även om statsråden ytterst måste ansvara för dokument som har regeringen som avsändare kan de av naturliga skäl inte vara lika grundligt insatta i omfattande regeringsdokument som i de begränsade politiska frågeställningar som spørsmålen ofta gäller.

Slutligen kan man peka på den snabbhet med vilken svaren på spørsmålen levereras. Tjänstemännen får lägga andra arbetsuppgifter tillfälligt åt sidan för att arbeta fram svarsutkast inom angivna tidsramar. Statsråden är pressade att prioritera spørsmålen framför andra arbetsuppgifter. Snabbast levereras svaren förstås vid de muntliga frågestunderna, då svaren måste lämnas omedelbart.

Mot dessa fördelar står vissa klara nackdelar. Förutsättningarna för att svaren ska kunna lämnas snabbt och muntligt är att informationen i svaren blir översiktlig. Som underlag för ansvarsutkrävande är denna information inte sällan otillräcklig. Svaren på frågor kan därför ofta bara vara en inkörsport till en fortsatt granskning genom nya frågor eller andra kontrollinstrument. En annan svaghet med frågeinstituten är avsaknaden av direkta sanktioner både vad gäller försenade och undermåliga svar. Det är bara de frågeinstituten som avslutas med en omröstning som kan få konsekvenser för statsrådets ställning i regeringen.

2 Rättsliga frågor

2.1 Vad får en interpellation eller fråga handla om?

Innebörden av begreppet statsrådets tjänsteutövning

Interpellationer och frågor ska enligt RF avse angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning (RF 13:5). Enligt förarbetena ska statsråden svara inför riksdagen för hela sin tjänsteutövning. Något hinder att ta upp enskilda regeringsärenden till granskning finns därför inte. Däremot får inte andra myndigheters åtgärder och deras avgöranden av särskilda ärenden göras till föremål för en interpellation eller fråga. Den får gälla endast den befattning som statsrådet har tagit eller borde ha tagit med ärendena eller med de föreskrifter som reglerar handläggningen av dem.

Begreppet ”statsrådets tjänsteutövning” förekommer också i andra bestämmelser i RF:s kapitel om kontrollmakten, och i förarbeten och kommentarer till dessa bestämmelser finns ytterligare diskussioner om innebörden av begreppet. Enligt 3 § får den som är eller har varit statsråd dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten. Med detta uttryck avses enligt grundlagskommentaren⁹ främst utövning av de befogenheter som ett statsråd har som ledamot av regeringen, bl.a. det sätt på vilket statsrådet utformar sina förslag som föredragande i regeringen. Även tjänsteutövningen vid sidan av regeringssammanträdena omfattas av beskrivningen: ställningstagande i kommandomål, i Regeringskansliärenden eller i andra ärenden delegerade från regeringen, fullgörande av uppdrag att föra förhandling med en annan stat eller med en organisation, liksom statsrådets informella kontakter med statliga förvaltningsmyndigheter. Grundlagberedningen talade om statsrådets handlande i de lägen där de uppträder med den auktoritet som följer av deras medlemskap av regeringen.

I RF 13:1 anges föremålet för KU:s granskning vara statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I grundlagskommentaren påpekas att uttrycket statsrådets tjänsteutövning inte är begränsat till statsrådets positioner som medlemmar av regeringen utan också som statsminister, departementschef eller statsråd. Däremot ingår givetvis inte statsrådets handlande utanför tjänsten. Det påpekas i kommentaren att det här föreligger gränsdragningsproblem främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker.¹⁰

Som föredragande i regeringen anges ett statsråds ansvarsområden i första hand i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, kompletterad med de s.k. § 5-förordnanden som statsministern beslutar om. I

⁹ Holmberg m.fl. 2006 s. 533.

¹⁰ Holmberg m.fl. 2006 s. 527–528.

förordningens bilaga anges de förvaltningsärenden, lagstiftningsärenden och myndigheter som hör till de olika departementen och Statsrådsberedningen (SB). Är departementschefen ensam statsråd inom sitt departement svarar han eller hon för alla uppgifter som hör till detta departement. Detsamma gäller för statsministern om inget annat statsråd finns inom SB. Men statsministern kan förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement eller SB, ska föredras i regeringen av ett annat statsråd än departementschefen (statsministern). Denna bestämmelse finns i 7 kap. 5 § RF, därav uttrycket ”§ 5-förordnanden”. Ett specialfall är de s.k. kommandomålen inom Försvarsmakten som visserligen är regeringsärenden men som beslutas av försvarsministern ”under statsministerns överinseende” (RF 7:3).

En annan typ av ärenden där statsministern och andra statsråd har befogenhet att besluta är Regeringskansliärenden. Att ett ärende ska avgöras som ett Regeringskansliärende framgår oftast av bestämmelser i lag eller annan författning. I de flesta fall pekas då Regeringskansliet ut som beslutande myndighet, men det förekommer även att ett departement, en departementschef eller någon annan enskild befattningshavare har egen beslutanderätt. Chef för myndigheten Regeringskansliet är statsministern, men beslutanderätten som myndighetschef delegerar statsministern ofta till enskilda statsråd som i sin tur kan delegera den vidare till anställda på departementen. Vilka frågor som enligt författning avgörs som Regeringskansliärenden finns inte samlade i något enda dokument. Men instruktionen för Regeringskansliet innehåller flera olika slags ärenden som avgörs som Regeringskansliärenden av departementschefer och andra enskilda statsråd. I en bilaga till KU:s granskningsbetänkande 2006/07:10 finns en förteckning över bestämmelser publicerade i Svensk författningssamling (SFS) som bemyndigar Regeringskansliet, departementschef eller annat enskilt statsråd att fatta vissa beslut.

Vidare förekommer det att regeringen bemyndigar Regeringskansliet, ett departement eller ett statsråd att fatta beslut i vissa bestämda fall. Ett exempel är bemyndiganden i regleringsbrev som ger Regeringskansliet rätt att disponera anslag eller anslagsposter. Det är också vanligt att regeringen bemyndigar ett statsråd att tillkalla särskilda utredare och ledamöter i kommittéer och att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren eller kommittén.

Sedan Sverige blev medlem av EU 1995 ingår i ett statsråds tjänsteutövning att företräda Sverige i Rådet i de olika förekommande uppsättningar. Statsministern företräder Sverige i Europeiska rådet.

Granskning av tillämpningen att interpellationer och frågor rör statsrådets tjänsteutövning

Reglerna för att framställa en interpellation och en skriftlig fråga är desamma. Den ska ges in till kammarkansliet och talmannen avgör om den får framställas. Om talmannen anser att en interpellation eller en skriftlig fråga strider mot grundlag eller RO ska talmannen vägra tillstånd och ange skäl för detta beslut. Talmannens beslut att tillåta eller inte tillåta en interpellation eller

fråga ska utan dröjsmål anmälas vid ett kammarsammanträde. Om talmannen inte vill tillåta interpellationen eller frågan kan kammaren ändå begära genom vanligt majoritetsbeslut att den ska få framställas. Om så sker får tvisten mellan talmannen och kammaren lösas av KU. Om KU förklarar att interpellationen eller frågan inte strider mot grundlag eller RO får talmannen inte vägra tillstånd (RO 6:1 st.1, 6:4 st. 2). När beslut fattats om att interpellationen eller frågan får framställas överlämnas den utan dröjsmål till det berörda statsrådet (RO 6.1.1 st. 1, 6.4.1 st. 1).

Kontrollen av att en interpellation eller skriftlig fråga håller sig inom ramen för ett statsråds tjänsteövning sker i första hand i kammarkansliet i samband med att spørsmålet lämnas in. Det är inte ovanligt att en fråga eller interpellation får formuleras om.

2.2 Vilket statsråd ska besvara en interpellation eller en skriftlig fråga?

Något tvång för ett statsråd att besvara en interpellation eller skriftlig fråga finns inte stadgat vare sig i RF eller RO. Men om ett statsråd inte avser att besvara en interpellation eller en fråga måste han eller hon lämna riksdagen ett meddelande om detta. En interpellation som inte har besvarats under det riksmöte då den väcktes har fallit (RO 6:1 st. 4). Det förekommer vid praktiskt taget varje riksmöte att en eller annan interpellation eller skriftlig fråga faller. Det torde i allmänhet bero på att statsrådet avgått efter det att spørsmålet ställts. KU har som sin bestämda uppfattning uttalat att ett statsråd endast i undantagsfall och om synnerliga skäl föreligger bör kunna avstå från att besvara en interpellation. En aviserad avgång räcker inte som "ursäkt" för att inte svara.¹¹

Till ledning för bedömningen av vilket statsråds ansvarsområde en interpellation eller skriftlig fråga faller inom finns främst bilagan till instruktionen för Regeringskansliet och § 5-förordnandena (se ovan 2.1). Statsministerns ansvarsområde beskrivs närmare i nästa avsnitt.

Interpellanten eller frågeställaren har inte sällan en uppfattning om vilket statsråd som ska besvara en interpellation eller en fråga. Är inte det fallet är det en uppgift för kammarkansliet att ta reda på vilket statsråd som har ansvaret inom det aktuella området. Det är naturligtvis också en sak för kammarkansliet att kontrollera att det statsråd som interpellanten eller frågeställaren vill ställa sitt spørsmål till verkligen har ansvaret inom området. Utgångspunkten för denna bedömning är den eller de frågor som interpellanten eller frågeställaren vill ställa, inte motivtexten. Många gånger är det dock inte klart vilken åtgärd som aktualiseras av frågan och därmed vilket statsråd som är ansvarigt.

¹¹ Se bet. 2001/02:KU20 s. 31.

2 RÄTTSLIGA FRÅGOR

I rapporten Kontrollens konsekvenser beskrivs handläggningen av interpellationer och skriftliga frågor på tre departement. När interpellationen eller den skriftliga frågan når departementet är det första som händer att tjänstemännen prövar om den är ställd till "rätt" statsråd. I den bedömningen deltar vanligen såväl en representant från den politiska staben (stabschefen eller statssekreteraren) som närmast berörd enhetschef och expeditiionschefen. Om den samlade bedömningen är att det adresserade statsrådet inte bör besvara spørsmålet påbörjas en process för att få den överlämnad till ett annat statsråd. För detta krävs att departementet kommer överens med det mottagande departementet om överlämnande. Överenskommelsen sker vanligen mellan expeditiionscheferna på respektive departement men det förekommer att frågan diskuteras mellan berörda enhetschefer och ibland även på politisk ledningsnivå. Processen kan ta ett par dagar i anspråk och det innebär, som det uttrycks i rapporten, "att tiden rullar iväg och handläggningstiden blir kortare och kortare för den tjänsteman som ska skriva svaret". När det gäller skriftliga frågor är det i allmänhet omöjligt att hinna bli klar i tid om man inte omgående kommer överens om vem som ska svara.¹²

Andelen interpellationer som överlämnats till annat statsråd uppgick under mandatperioden 2002/03–2005/06 till ca 15 procent. Under mandatperioden 2006/07–2009/10 var denna andel något mindre, ca 11 procent. Variationerna mellan riksmötena var förhållandevis små under båda mandatperioderna.¹³ Någon sammanställning av uppgifter om antalet skriftliga frågor som överlämnats finns inte tillgänglig.

I intervjuundersökningen kommer det fram olika skäl till att ett spørsmål som ställts till ett visst statsråd besvaras av ett annat. Spørsmålet kan röra ett nytt område eller uppmärksamma en fråga från ett nytt perspektiv. Områden kan gå in i varandra och föranleda en annan bedömning på departementet än i riksdagen. Regeringsombildningar och ändringar i statsrådets portföljer kan föranleda att ett spørsmål hamnar fel. Enligt uppgift i intervjuerna ställs ofta spørsmål till ett statsråd som tidigare svarat för frågan, även när det gått förhållandevis lång tid sedan förändringen genomfördes. Det förekommer också att en och samma interpellation eller fråga innehåller flera frågeställningar som rör olika statsråds ansvarsområden. Även detta komplicerar arbetet i Regeringskansliet eftersom det då kan vara svårt att avgöra vilket statsråd som bör svara på spørsmålet.¹⁴

I flertalet intervjuer framkommer kritik mot riksdagens bedömningar av vilket statsråd som ska svara på skriftliga frågor och interpellationer. Det finns också i departementen en bild av att riksdagsledamöter ibland insisterar på att ställa en fråga till ett statsråd som inte ansvarar för sakområdet.¹⁵

Det framgår av inledningen till svaret på en interpellation eller en skriftlig fråga om den överlämnats från ett statsråd till ett annat statsråd. Två formu-

¹² Ullström 2012 s. 241–243.

¹³ Bet. 2009/10:KU10 s. 159 Tabell 11.1 Interpellationsinstitutet, riksmötena 2002/03–2008/09. Kompletterad av utredningen.

¹⁴ Ullström 2012 s. 243–246.

¹⁵ Ullström 2012 s. 245.

ringar förekommer i det sammanhanget. I den ena anges att arbetet inom regeringen är så fördelat att interpellationen eller frågan ska besvaras av ett annat statsråd än det statsråd som fått den. I den andra formuleringen anges utan motivering att interpellationen eller frågan har överlämnats. Den senare formuleringen får uppfattas så att ett annat statsråd än det tillfrågade har ansetts lämpligare att svara på interpellationen eller frågan.

2.3 Vilka interpellationer och frågor ska statsministern besvara?

Problemet

Frågan som ställs i rubriken har kommit upp till diskussion i riksdagen vid ett par tillfällen under den senaste tioårsperioden, dels i KU:s granskning hösten 2002¹⁶, dels i kammaren med anledning av interpellationssvar under riksmötena 2002/03, 2006/07 och 2007/08.¹⁷

Bakgrunden har varit att statsministern endast besvarat ett litet antal av de interpellationer som ställts till honom. Flertalet har överlämnats till något annat statsråd för besvarande. Under mandatperioden 2002–2006 besvarade statsminister Göran Persson sex av de 57 interpellationer som ställdes till honom. Motsvarande siffror för statsminister Fredrik Reinfeldt under den följande mandatperioden var sex besvarade av 52 ställda. Skillnaden i svarsfrekvens mellan de båda statsministrarna är alltså obetydlig. Men när det gäller innehållet i de interpellationer som besvarades är som strax ska framgå skillnaderna stora.

En genomgång har gjorts av de 109 interpellationer som ställdes till statsministern under riksmötena 2002/03–2009/10. Syftet har varit att undersöka om det finns någon fast praxis i statsministerns besvarande av interpellationer.

Av de sex interpellationer som Göran Persson besvarade handlade fyra om vad som skulle kunna kallas för övergripande eller ideologiska frågeställningar ställda av framträdande företrädare för den politiska oppositionen. I två av fallen rörde det sig om partiledare.¹⁸ De övriga två interpellationerna rörde ämnen där det kan ifrågasättas om interpellationerna över huvud taget hade bort få ställas.¹⁹

De sex interpellationer som Fredrik Reinfeldt besvarade under mandatperioden 2006–2010 handlade om helt andra ämnen. Fem av interpellationerna

¹⁶ Bet. 2002/03:KU10 s. 14–16.

¹⁷ Riksdagen protokoll 2002/03:43, 2006/07:73, 2007/08:135.

¹⁸ Interpellationerna 2002/03:122 av Bo Lundgren (M) om Arbete och företagande, 2003/04:171 av Maud Olofsson (C) om Politik för tillväxt i hela landet, 2003/04:172 av Gunnar Hökmark (M) om Försvarsberedningen och NATO samt 2003/04:217 av Carl B. Hamilton (FP) om Alliansfrihetens ändrade innebörd.

¹⁹ Interpellationerna 2002/03:193 av Bo Lundgren (M) om Regeringens samarbetspartner och 2002/03:270 av Lars Leijonborg (FP) om Politikens anseende.

handlade om formerna för regeringens och särskilt statsministerns arbete.²⁰ Den sjätte interpellationen handlade om ett ämne där det kan råda tvekan om interpellationen föll inom området för statsrådets tjänsteutövning.²¹

Uppenbarligen har de båda statsministrarna gjort skilda bedömningar av vilken typ av interpellationer som de ansett sig böra besvara. Vilka bedömningskriterier som används borde framgå av svaren på de fyra interpellationer där statsministerns benägenhet att svara på interpellationer behandlas.²²

Interpellationssvaren ger dock ingen tydlig förklaring till varför statsministern svarar på vissa interpellationer och inte på andra. I samtliga svar betonas att oavsett vem som svarar på en interpellation står hela regeringen bakom svaret. Svaret ska alltså inte ses som ett uttryck för ett individuellt statsråds uppfattning utan för hela regeringens. I Pär Nuders svar på Per Bills (M) interpellation under riksmötet 2002/03 sägs också att det i första hand är interpellationens innehåll och arbetsfördelningen inom regeringen som blir avgörande för vem av statsråden som svarar på interpellationen. Vem interpellanten anger som mottagare är däremot inte avgörande.²³ Pär Nuders svar har senare av Fredrik Reinfeldt åberopats som "urmodern till hur man ska se på statsministerns närvaro och hur han eller hon ska ta interpellationsdebatter"²⁴. Enligt Fredrik Reinfeldt är själva grunden för interpellationsinstitutet inte att vissa statsråd ska infinna sig i kammaren utan att riksdagen ska ges en möjlighet att få svar från regeringen på sina frågor. Svaren är inte något som statsrådet enskilt står för, utan är föremål för beredning och samråd inom regeringen. Detta sker precis på samma sätt som inför regeringens beslut.²⁵

Ett viktigt påpekande görs i dessa interpellationssvar. Det är att svaren på interpellationer och frågor, efter en beredning i Regeringskansliet som i princip är densamma som inför ett regeringsbeslut, utgör regeringens uppfattning. Spörsmålen ska enligt RF:s regler röra statsrådets tjänsteutövning men svaret representerar enligt praxis i Regeringskansliet hela regeringens uppfattning. På grund av sina befogenheter att tillsätta och avsätta statsråd och genom § 5-förordnanden ange deras ansvarsområden har statsministern en särställning i regeringen. Detta skulle kunna motivera att statsministern tar över besvarandet av politiskt särskilt viktiga interpellationer. I ett extremfall skulle det

²⁰ Interpellationerna 2006/07:323 av Peter Hultqvist (S) om Etikarbetet i regeringen, 2006/07:354 av Berit Andnor (S) om Interpellationsinstrumentet som en del av kontrollmakten, 2007/08:394 av Patrik Björck (S) om Regeringens arbetsformer, 2007/08:631 av Peter Hultqvist (S) om Statsministerns synpunkter på riksdagens interna arbete samt 2007/08:825 av Bosse Ringholm (S) om Statsministerns besvarande av interpellationer.

²¹ Interpellation 2008/09:61 av Luciano Astudillo (S) om Sverigedemokraterna och regeringsfrågan.

²² Interpellationerna 2002/03:88 av Per Bill (M) om Riksdagens kontrollmakt, besvarad av statsrådet Pär Nuder RP 2002/03:43, 2006/07:354 av Berit Andnor (S) om Interpellationsinstrumentet som en del av kontrollmakten, besvarad av statsminister Fredrik Reinfeldt RP 2006/07:73, 2007/08:544 av Patrik Björck (S) om Regeringens arbetsformer, besvarad av statsminister Fredrik Reinfeldt RP 2007/08:100 samt 2007/08:796 av Bosse Ringholm (S) om Statsministerns besvarande av interpellationer, besvarad av statsminister Fredrik Reinfeldt RP 2007/08:135.

²³ Riksdagen protokoll 2002/03:43 anf. 121.

²⁴ Riksdagen protokoll 2007/08:100 anf. 3.

²⁵ Riksdagen protokoll 2006/07:73 anf. 1.

kunna röra sig om interpellationer som gäller frågor där det råder så starka motsättningar inom regeringen att regeringens överlevnad är beroende av svaret. Om det också skulle motivera att statsministern besvarar interpellationer som ställs av särskilt tunga företrädare för oppositionen kan diskuteras mot bakgrund av att Göran Persson uppenbarligen har gjort den bedömningen men inte Fredrik Reinfeldt.

Det är emellertid naturligt att statsministern i första hand besvarar de interpellationer och skriftliga frågor som rör hans tjänsteutövning. KU uttalade med anledning av en granskningsanmälan om interpellationer ställda till statsministern att det är väsentligt att det statsråd vars tjänsteutövning interpellationen angår också besvarar interpellationen. Detta gäller enligt utskottet självfallet också statsministern "när frågan gäller övergripande överväganden för regeringens arbete"²⁶.

Vad ingår i statsministerns tjänsteutövning?

I statsministerns tjänsteutövning ingår i första hand de uppgifter han eller hon är ålagd enligt RF. Statsministern ska tillsätta övriga statsråd och får entlediga statsråd utan att statsrådet självt bett om det eller riksdagen riktat en misstroendeförklaring mot statsrådet (RF 6:1,8). Statsministern utser också departementschefer bland statsråden (RF 7:1). Statsministern kan också förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd (RF 7:5). Regeringen beslutar om reglerna för fördelningen av ärendena mellan departementen men statsministern är föredragande vid regeringens beslut.

Vidare framgår av RF att statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid regeringssammanträdet (RF 7:4). Statsministern ska också hålla statschefen underrättad om rikets angelägenheter (RF 5:3). Vissa ytterligare uppgifter anges i 6 kap. 6 §, 7 kap. 3 och 7 §§, 10 kap. 12 § och 15 kap. 2 § RF. Statsministern behöver inte själv svara för dessa uppgifter om han eller hon har förhinder. Statsministern kan bland de övriga statsråden utse någon att i egenskap av ställföreträdare för statsministern fullgöra hans eller hennes uppgifter (RF 6:10).

Uppgifter för statsministern anges också i andra författningar. Enligt RO ska statsministern avge regeringsförklaring inför riksdagen (RO 1:4). Av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att statsministern är chef för Regeringskansliet. Statsministern utser bland statsråden en ersättare som tjänstgör som Regeringskansliets chef när statsministern har förhinder. Ersättaren inträder även i övrigt som Regeringskansliets chef i den utsträckning som statsministern bestämmer (5 §). Statsministern är också chef för Statsrådsberedningen (7 §). Enligt instruktionen och dess bilaga är statsministern föredragande i regeringen i förvaltningsärenden som gäller bl.a. regeringen, Regeringskansliet, kommittéväsendet samt i förvaltnings- och lagstiftningsärenden som rör europeiska integrationsfrågor av

²⁶ Bet. 2002/03:KU30 s. 16.

horisontell karaktär, med undantag av frågor om Europeiska unionens utvidgning. Statsministern kan överlämna en ärendegrupp till något annat statsråd.

Som framgått tidigare kan statsministern utse en ställföreträdare (vice statsminister) som vid förhinder för statsministern tillfälligt kan fullgöra hans eller hennes uppgifter. Det gäller också besvarandet av interpellationer och frågor. Genom § 5-förordnanden kan statsministern mer permanent överlämna ansvaret att vara föredragande i regeringen i vissa ärendegrupper till ett annat statsråd. Den nuvarande statsministern har överlämnat de europeiska integrationsfrågorna av horisontell karaktär till statsrådet Birgitta Ohlsson. Därmed är det också hennes uppgift att svara på interpellationer och frågor på detta område.

Svarar statsministern på interpellationer om sin tjänsteutövning?

Ett försök har gjorts att bedöma vilka av statsministerns interpellationer som faller inom området för hans tjänsteutövning. Undersökningen är begränsad till de interpellationer som ställdes till statsministrarna Göran Persson under riksmötena 2002/03–2005/06 och Fredrik Reinfeldt under riksmötena 2006/07–2009/10.

Av de 57 interpellationer som ställdes till Göran Persson under den aktuella perioden har 12 (21 procent) bedömts falla inom statsministerns ansvarsområde. Motsvarande siffror för Fredrik Reinfeldt är 52 och 20 (38 procent). En mycket större andel av interpellationerna till Reinfeldt än till Persson handlade således om frågor som statsministern ansvarar för. De flesta av de övriga interpellationerna har, utan att man kan invända något mot detta, överlämnats till ett annat statsråd för besvarande. Göran Persson kan själv ha bidragit till att så många ”felaktiga” interpellationer ställts till honom genom att svara på några av dem. Av de sex interpellationer som Persson svarade på rörde bara två hans tjänsteutövning. Härtill kommer sju interpellationer om statsministerns tjänsteutövning som besvarades av vice statsministrarna Margareta Winberg (1) och Bosse Ringholm (6). Fredrik Reinfeldt svarade också på sex interpellationer. Fem av dessa har bedömts gälla statsministerns tjänsteutövning. Men de ytterligare 14 interpellationer som ställts om statsministerns tjänsteutövning har besvarats av något annat statsråd. Ingen har besvarats av statsministerns ställföreträdare, näringsminister Maud Olofsson. Fyra interpellationer har besvarats av statsrådet Cecilia Malmström som var knuten till SB som föredragande i europeiska integrationsfrågor av horisontell karaktär. Dessa interpellationer berör dock inte sådana frågor utan Europeiska rådets möten där bara statsministern själv deltar.

Någon motsvarande genomgång av de skriftliga frågorna till statsministrarna har inte gjorts. Här ska bara lämnas några grundläggande statistiska uppgifter. Till statsminister Göran Persson ställdes under riksmötena 2002/03–2005/06 sammanlagt 123 skriftliga frågor, varav statsministern besvarade sju. Fredrik Reinfeldt fick under riksmötena 2006/07–2009/10 68 skriftliga frågor och besvarade åtta. Minskningen av frågor under det senare riksmötet följer den allmänt neråtgående utvecklingen när det gäller de skrift-

liga frågorna. Förhållandet att statsministrarna överlämnar sina spörsmål till andra statsråd för besvarande gäller än tydligare för frågorna än för interpellationerna. Det kan dock antas att ämnena för frågorna till statsministern i liknande utsträckning som för interpellationerna rör andra statsråds tjänsteutövning än statsministerns.

2.4 Överväganden och förslag

Trots den kontroll som görs i kammarkansliet förekommer det då och då att interpellationer eller skriftliga frågor som ligger utanför statsrådets tjänsteutövning ”slinker igenom”. De klaraste fallen handlar om frågor som direkt rör något eller några av de politiska partierna. Typiska exempel är frågor om etablerat eller tänkbart partisamarbete. Från senare år kan noteras interpellationerna 2002/03:193 om regeringens samarbetspartier och 2008/09:61 om Sverigedemokraterna och regeringsfrågan. En annan interpellation som får sägas ligga utanför området för statsrådets tjänsteutövning gällde politikens anseende (2002/03:270).

Det kan vara svårare att genomsöka om en interpellation eller en fråga kräver ett svar som innebär att statsrådet måste bryta mot förbudet mot ministerstyre i regeringsformen (RF 11:3, 12:2). I allmänhet upptäcks dessa fall vid granskningen i kammarkansliet och interpellationen eller frågan får då formuleras om. Statsrådet kan ändå tycka att han eller hon i interpellationen eller frågan eller under interpellationsdebatten avkrävs ett grundlagsstridigt svar. Statsrådet hänvisar då till att han eller hon är förhindrad att uttala sig av konstitutionella skäl.

När det gäller de muntliga frågestunderna är det en sak för den sittande talmannen att hålla ögonen på att frågorna håller sig inom ramen för vad som är statsrådets tjänsteutövning. Dock innehåller anvisningarna för frågestunderna en formulering vars överensstämmelse med regeringsformens regler för frågeinstitutet kan diskuteras. Det heter att en fråga – förutom att avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande statsrådets ansvarsområden och avse dennes tjänsteutövning – också kan vara av ”övergripande allmänpolitiskt slag”. Frågor av ”övergripande allmänpolitiskt slag” besvaras av ett av de närvarande statsråden som särskilt annonserats ut på förhand. Vid statsministerns frågestund ska frågorna enbart vara av ”övergripande allmänpolitiskt slag”.²⁷

Uttrycket ”övergripande allmänpolitiskt slag” är naturligtvis ganska obestämt till sin innebörd men utesluter inte frågor av det slag som ovan angavs ligga utanför statsrådets tjänsteutövning. Att de ofta handlar om förhållanden

²⁷ De muntliga frågestunderna infördes på försök 1990. De betraktades då som en ”debatt utan samband med annan handläggning” (RO 2:10). Ett frågeinstitut blev de muntliga frågestunderna först 1996 genom regleringen i RO. Här kan finnas en förklaring till att denna problematik i förhållande till grundlagsreglerna om frågor inte observerats.

och problem som ligger inom andra, icke närvarande statsråds ansvarsområden är självklart och närmast avsett.

När en interpellation eller fråga överlämnats till ett annat statsråd för besvarande framgår det av inledningen av svaret. Där förekommer två formuleringar. Den ena typen innebär att skälet för överlämnandet anges vara arbetsfördelningen mellan statsråden. I det andra typfallet anges ingen motivering. Det är egentligen bara i det första typfallet man kan tala om ”feladressering”. Från riksdagens utgångspunkt kan det ifrågasättas om överlämnanden ska få äga rum utan motivering.

Även om man tar hänsyn till att överlämnande av vissa interpellationer och frågor kan vara tveksamma finns fortfarande ett antal som måste betecknas som ”feladresserade”. I rapporten Kontrollens konsekvenser diskuteras vad man skulle kunna göra för att minska detta antal. Ett radikalt förslag skulle vara att samtliga spörsmål, oavsett vilket statsråd som är adressat, skickas från kammarkansliet till en enhet i SB som fördelar spörsmålen mellan statsråden i enlighet med regler och praxis. Förslaget avvisas dock med motiveringen att en sådan centralisering av besluten inte skulle stämma särskilt väl överens med den ordning som tillämpas i övrigt i Regeringskansliet för att lösa kompetensvister mellan olika departement och statsråd.²⁸

Ett annat förslag som framförs av de intervjuade tjänstemännen är att förstärka kunskapen om Regeringskansliets organisation och statsrådets portföljer hos kammarkansliet.

En lämplig ordning för genomförande av detta önskemål skulle vara att berörda tjänstemän på kammarkansliet fortlöpande informeras om förändringar av statsrådets ansvarsområden av SB:s rättschef och handläggande tjänsteman. Det får dock accepteras att ”feladresseringar” kan förekomma kort efter det att nya statsråd tillträtt eller arbetsfördelningen mellan statsråden förändrats, eftersom § 5-förordnanden inte alltid har hunnit utfärdas.

Majoriteten av de interpellationer som ställdes till statsministern under de åtta riksmötena mellan 2002/03 och 2009/10 handlade om andra ämnen än sådana som ligger inom statsministerns tjänsteutövning. Någon anmärkning kan därför inte riktas mot att de i huvudsak överlämnades till ett annat statsråd för besvarande. Av de interpellationer som kan sägas ha rört statsministerns tjänsteutövning har ganska få besvarats av statsministrarna själva, Reinfeldt dock fler än Persson; den senare har däremot överlämnat ett förhållandevis stort antal till sin vice statsminister att besvara.

Förhållandena när det gäller statsministerns besvarande av interpellationer måste betecknas som otillfredsställande. Det är dock enligt utredarens uppfattning inte något fel på reglerna. Felet är att de inte följs.

²⁸Ullström 2012 s. 246.

3 Användningen av frågeinstitutet

3.1 Hur har frågeinstitutet reglerats och använts under enkammartiden?

Utvecklingen fram till 1996

När enkammarriksdagen startade 1971 övertog den tvåkammarriksdagens regler för interpellationer och frågor utan större förändringar. Reglerna innebar att både interpellationer och frågor skulle ställas skriftligen och ha ett bestämt innehåll. Endast interpellationerna fick vara försedda med motivering. Enligt den nya RO som trädde i kraft 1975 kunde också frågorna ha en kort inledande förklaring. En annan väsentlig nyhet 1975 var att ett statsråd som inte besvarade en interpellation inom fyra veckor muntligen måste meddela riksdagen varför ett svar skulle utebli eller lämnas först efter fyra veckorsperiodens utgång. Frågor besvarades i första hand vid frågestunder som anordnades minst en gång i veckan. Från och med 1975 skulle det ske vid den frågestund som inföll närmast efter sex dagar från det att frågan lämnats in. Några debattrestriktioner fanns inte vid besvarandet av interpellationerna men däremot när frågesvaren lämnades.²⁹

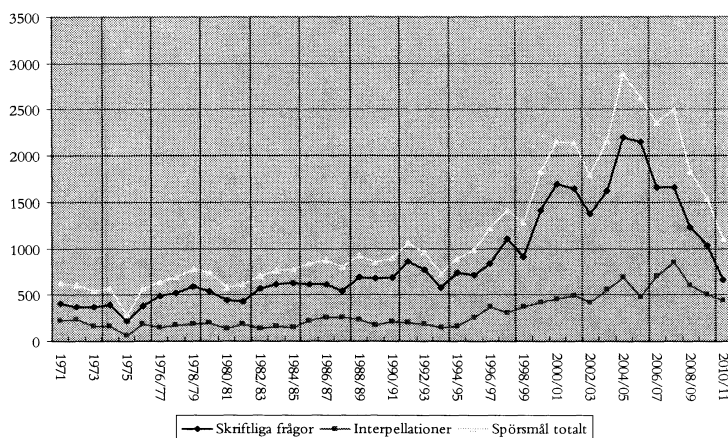
Antalet spörsmål per riksmöte ökade med 54 procent från enkammarriksdagens första mandatperiod 1971–1973 till mandatperioden 1991–1994. Ökningen är i stort sett kontinuerlig. Om man gör en uppdelning på interpellationer och frågor ser man att ökningen i huvudsak är koncentrerad till frågorna. Det genomsnittliga antalet frågor uppgick under 1970-talet till drygt 400 per riksmöte och under 1980-talet till knappt 600. Antalet interpellationer fluktuerade mellan 150 och 200 per riksmöte under enkammarriksdagens första tjugo år. Se figur 1.³⁰

Under den senare hälften av 1980-talet och början av 1990-talet bedrevs en försöksverksamhet med förändrade frågeinstitut i riksdagen. Syftet var främst att ge riksdagsledamöterna möjlighet att snabbare än förut få svar på frågor i aktuella ämnen. Ett annat syfte var att korta ner debatterna om svaren på såväl interpellationer som frågor och göra dessa debatter livaktigare. Svarstiden för frågor kortades till två dagar. Frågor som lämnades in senast tisdag kl. 13 skulle besvaras vid en frågestund på torsdagseftermiddagen i samma vecka. Den nya frågeformen skulle lämpa sig bäst för frågor som redan väckt uppmärksamhet i den allmänna debatten och som var begränsade till sin omfattning. Frågor av annan karaktär skulle få ställas som interpellationer. Begräns-

²⁹ Jonasson 2012 s. 30–32.

³⁰ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 64–65.

Figur 1 Antal interpellationer och skriftliga frågor per riksmöte 1971–2010/11



ningar infördes också i anförandenas antal och längd. Varje frågesvar och debatten om detta skulle få ta högst åtta minuter i anspråk. Även reglerna för interpellationsdebatterna förändrades. Antalet anföranden som fick hållas begränsades liksom anförandenas längd.³¹

En utvärdering av försöksverksamheten gjordes av KU vid varje riksmöte. På hösten 1989 beslutades om en permanentning av de regler som begränsade anförandena i interpellationsdebatterna. Utvärderingarna ledde också till vissa justeringar i reglerna för frågestunderna både vad gällde frågestundernas placering i tid och debattregler. Från och med riksmötet 1989/90 flyttades frågestunderna till tisdagseftermiddagarna. Frågorna skulle för att besvaras vid frågestunderna vara inlämnade senast kl. 10 på fredagen i föregående vecka. Viss flexibilitet i dessa tidsangivelser medgavs dock. När så ordningen med särskilda frågestunder permanentades fr.o.m. 1993 justerades också debattreglerna något.³²

1995 års reform

Den ordning som hade växt fram under försöksverksamheten blev emellertid inte långvarig. Redan 1995 infördes ett helt nytt frågeinstitut, nämligen skriftliga frågor för skriftliga svar. Detta skulle användas under längre uppehåll i kammarens sammanträden, dvs. i praktiken under sommaruppehållet. Men på hösten samma år beslöt riksdagen om en genomgripande reform av frågeinstitutet³³. Reformen trädde i kraft den 1 februari 1996.

Målen för ett effektivt system för frågor och interpellationer beskrevs av talmanskonferensen i fyra punkter.³⁴

³¹ Jonasson 2012 s. 36–38.

³² Jonasson 2012 s. 38–40.

³³ Förs. 1995/96:TK1, bet. 1995/96:KU18.

³⁴ Förs. 1995/96:TK1 s. 11–13.

- Ledamöterna ska ha möjlighet att snabbt få svar på aktuella frågor som rör statsrådets tjänsteutövning.
- Svaren ska vara så innehållsrika som möjligt.
- Viktigare frågor ska kunna bli föremål för ett muntligt meningsutbyte, varvid i viss omfattning även andra än frågeställaren och statsrådet ska kunna delta.
- En frågestund i veckan bör organiseras så att riksdagen framstår som en intressant politisk arena med åtföljande intresse från medierna att till allmänheten vidareförmäla aktuella politiska meningsutbyten.

Det första målet skulle uppnås genom att svarstiden för interpellationerna förkortades från fyra till två veckor. I de fall en muntlig debatt inte var omedelbart påkallad skulle ledamöterna kunna ställa skriftliga frågor som erhöll skriftliga svar inom en vecka. Dessutom skulle vid en muntlig frågestund en gång i veckan (torsdagar mellan kl. 14 och 15) statsministern, ev. ersatt av vice statsministern, samt minst en tredjedel av övriga statsråd lämna oförberedda svar på ledamöternas frågor.

Det andra målet – innehållsrika svar – utvecklades inte ytterligare.

Det tredje målet skulle uppnås genom att ett interpellationssvar blev föremål för en debatt mellan i första hand interpellanten och statsrådet men också genom att andra ledamöter kunde delta i debatten. Interpellanten och statsrådet skulle ha rätt till tre anföranden, för statsrådets del oräknat den inledande uppläsningen av svaret. Övriga deltagare kunde få ordet för två anföranden. I de muntliga frågestunderna kunde frågeställarna räkna med att få återkomma i princip två gånger med följdfrågor och kommentarer. Även andra ledamöter som önskade ställa följdfrågor till en huvudfråga borde få möjlighet till detta. Antalet inlägg fick i sådana fall normalt inte överstiga två.

I talmanskonferensens förslag ingick också de aktuella debatterna. Formellt är dessa debatter grundade på bestämmelsen i RO 2:10 om debatt utan samband med annan handläggning och inte på reglerna i 6 kap. RO om frågeinstitutet. Men en framställning till talmannen om en sådan debatt betecknades i förslaget som ett slags ”partiinterpellation”.

Det fjärde målet skulle uppnås genom statsministerns deltagande i de muntliga frågestunderna. Dessa skulle även utvecklas så att ledande företrädare för partierna uppmuntrades att delta.

Dessa regler och riktlinjer har stått fast under de gångna 15 åren med undantag för riktlinjerna för de muntliga frågestunderna. Här visade det sig snart att det var svårt att få statsministern att ställa upp vid varje frågestund. Därför ändrades riktlinjerna fr.o.m. våren 2003 så att särskilda frågestunder med statsministern skulle äga rum vid ett antal torsdagar under riksmötet. Vid dessa tillfällen ersatte statsministerns frågestund den vanliga frågestunden. För att statsministerns frågestund skulle få karaktären av en viktig politisk debatt ställdes kravet att partierna normalt skulle representeras av sina partiledare, i undantagsfall av vice ordförande eller gruppleadare. Ett oppositionsparti skulle ha rätt att anmäla en företrädare för partiet. Övriga partier skulle ha rätt att anmäla en prioriterad talare. En partiföreträdare skulle normalt

kunna räkna med att få ordet för minst en följdfråga eller kommentar. Normalt skulle statsministern få det sista inlägget i ett replikskifte men talmannen kunde när han fann det befogat ge frågeställaren ordet för ett avslutande inlägg om en halv minut. Övriga frågeställare kunde normalt räkna med att få ordet endast en gång.

Även riktlinjerna för debatten vid frågestunderna med andra statsråd ändrades. Också här skulle varje partigrupp ha rätt att anmäla en prioriterad frågeställare. Frågeställaren kunde normalt räkna med att få ordet för minst en följdfråga eller kommentar. Vanligen skulle statsrådet få det sista inlägget i ett replikskifte men talmannen kunde om det fanns skäl ge frågeställaren ordet för ett avslutande inlägg.

Utvecklingen sedan 1996

Reformen ledde som väntat till en stark ökning av antalet interpellationer. Ökningen var tämligen jämn och kontinuerlig fram till riksmötet 2004/05 då 688 interpellationer ställdes, det dittills högsta antalet. Därefter har utvecklingen varit ojämn. Ett nytt rekord noterades under riksmötet 2007/08 då det ställdes 844 interpellationer. Men sedan dess har antalet interpellationer minskat stadigt till ett lägsta antal av 446 interpellationer under riksmötet 2010/11.³⁵

Det nya skriftliga frågeinstitutet blev en större succé än många hade trott. Redan vid riksmötet 1997/98 ställdes över 1 000 frågor för skriftligt svar. Ökningen fortsatte i dramatisk takt under de följande riksmötena. Ökningen kulminerade vid riksmötet 2004/05 då antalet frågor uppgick till 2 197. Därefter har en kraftig tillbakagång ägt rum. I slutet av den senaste mandatperioden hade antalet skriftliga frågor sjunkit till ungefär samma nivå som i slutet av 1990-talet. Under riksmötet 2010/11 uppgick antalet frågor endast till 682.³⁶

Den kraftiga ökningen i användandet av både interpellationer och frågor under de första tio åren efter reformen måste ses som en följd av ändringarna i regelsystemet. I RUT:s rapport konstateras att interpellationer och frågor har gått från att vara varandra substituerande till att vara komplementära. Före 1995 års reform innebar oftast en ökning under en mandatperiod av det ena institutet en minskning av det andra. Efter reformen är ökningar i båda instituten, åtminstone fram till riksmötet 2004/05, parallella. RUT:s tolkning av denna utveckling är att interpellationerna erbjuder en möjlighet att debattera ett problem med ansvarigt statsråd och att frågorna är ”ett kostnadseffektivt instrument för informationsinhämtning”.³⁷ Utvecklingen efter 1995 och tolkningen av den bekräftar att den förändring av spörsmålsinstitutet som då gjordes var av genomgripande slag. Det gamla frågeinstitutet kan inte jämföras med det nya på grund av det senares avsaknad av möjlighet till debatt i kammaren.

³⁵ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 64–65.

³⁶ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 64–65.

³⁷ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 68–69.

Hur ska man då förklara den kraftiga nedgången under senare år? Några reformer av spörsmålsinstitutet har inte ägt rum, om man undantar att sedan 2007 (förutom valåret 2010) interpellationer har kunnat ställas under sommaruppehållet och besvarats vid kammarsammanträden en gång i veckan under augusti och början av september. Men denna förändring borde snarast ha haft motsatt inverkan på utvecklingen. Antalet interpellationer som ställts under sommarmånaderna har dock inte varit så stort att det påverkat statistiken märkbart. RUT går i sin rapport igenom de förändringar i andra arbetsformer som kan ha haft en inverkan på antalet spörsmål. Dit hör nya debattformer som statsministerns frågestund, försöken med en allmän debattimme och antalet aktuella eller särskilt anordnade debatter. Men man finner inget samband med de senaste årens negativa utveckling av antalet interpellationer och frågor.³⁸

En annan faktor som undersöks av RUT är majoritetsförhållandena i riksdagen. Eftersom oppositionspartiernas ledamöter ställer fler interpellationer och frågor än regeringspartiernas kan majoritetsförhållandena förväntas ha betydelse för spörsmålets antalsmässiga utveckling. Skiftningar i majoritetsförhållandena skulle kunna förklara variationerna mellan mandatperioderna. Om regeringens parlamentariska underlag blir svagare skulle man förvänta sig en ökning av antalet spörsmål. En minskning av antalet spörsmål skulle bli resultatet om underlaget blev starkare.

RUT konstaterar att något entydigt samband mellan majoritetsförhållanden och spörsmålets antalsmässiga utveckling inte kan urskiljas under enkammartiden. Ett ökat antal oppositionsmandat har inte alltid föranlett en ökad aktivitet och vice versa. Men sedan mitten av 1990-talet har ett svagt parlamentariskt underlag för tre av fyra regeringar sammanfallit med en kraftig ökning av antalet spörsmål. Under den senaste hela mandatperiodens borgerliga majoritetsregering haltar dock mönstret. Antalet frågor minskar visserligen men antalet interpellationer fortsätter att öka, om man räknar på genomsnittet under mandatperioden.³⁹

Om man analyserar utvecklingen den senaste mandatperioden mer i detalj kan man konstatera att ledamöter från S, V och MP i opposition under de första två riksmötena av mandatperioden 2006–2010 ställer betydligt fler interpellationer per mandat än oppositionen under den föregående mandatperioden som då omfattade alla partier utom S. Under de första två riksmötena av denna mandatperiod ställer också ledamöter från regeringspartierna M, C, FP och KD fler interpellationer per mandat än S-ledamöterna under den föregående mandatperioden. Vad som händer därefter är att en kraftig minskning sker på både regerings- och oppositionssidan. Bland regeringspartierna upphör praktiskt taget interPELLERANDET under det sista året av mandatperioden.⁴⁰

När det gäller de skriftliga frågorna finns ett liknande mönster men inte lika uttalat när det gäller oppositionen. Redan från början av mandatperioden

³⁸ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 69–70.

³⁹ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 72–76.

⁴⁰ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 Figur 4 s. 73.

2006–2010 ställer S, V och MP färre frågor per mandat än oppositionen under den föregående mandatperioden. Mot slutet av perioden minskar den ytterligare. På regeringssidan är mönstret detsamma för frågorna som för interpellationerna. Regeringspartiernas ledamöter ställer betydligt fler frågor per mandat i början av mandatperioden än S-ledamöterna under den föregående mandatperioden. Mot slutet av perioden sjunker dock regeringspartiernas frågefrekvens ner mot samma låga nivå som under den föregående mandatperioden.⁴¹

Att den nya oppositionen efter valet 2006 i hög grad nyttjar interpellationsinstrumentet snarare än de skriftliga frågorna kan enligt RUT:s analys sättas i samband med att tidigare statsråd nu hamnat i oppositionsställning i riksdagen och vill få till stånd ett direkt meningsutbyte med de nya statsråden i kammaren. Orsaken till minskningen av interpellationerna under mandatperioden skulle vara den tilltagande blockpolitiken. Oppositionen blev allt mer enad och regeringen uppträdde i allt högre grad som en enpartiregering.⁴²

Ett test på bäringen i de förklaringar som diskuterats skulle enligt RUT:s rapport vara om interpellationsaktiviteten vänder uppåt igen under den innevarande mandatperioden till följd av att ytterligare ett parti tagit plats i riksdagen, samtidigt som den rödgröna koalitionen upplösts och behovet av att profilera sig ökar bland de mindre borgerliga partierna för att klara fyraprocentsspärren i nästa val.⁴³ Här kan man lägga till att också regeringens försvagate parlamentariska ställning skulle tala för en utveckling i samma riktning. Så har emellertid inte blivit fallet under det första riksmötet av den nya mandatperioden. Tvärtom har interpellations- och frågeaktiviteten fortsatt att minska. Frågorna har till och med gått ned kraftigt. Men man kan naturligtvis inte dra några säkra slutsatser efter bara ett riksmöte av den nya mandatperioden.

3.2 Vilka likheter och skillnader finns mellan användningen av interpellationer och skriftliga frågor?

Reglerna

Såväl en interpellation som en fråga ska ha "ett bestämt innehåll" (RO 6:1 st. 1). Uttrycket "ett bestämt innehåll" har hängt med sedan interpellationsinstitutets införande 1866 och hade säkert en meningsfull innebörd vid sin tillkomst. I dag framstår det som en historisk kvarleva utan betydelse.

Enligt RO:s bestämmelser ska en interpellation vara försedd med en motivering (RO 6:1 st. 1). En skriftlig fråga får vara försedd med en kort inledande förklaring (RO 6:4 st. 1) men det räcker alltså med att den innehåller en fråga.

⁴¹ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 Figur 5 s. 74.

⁴² RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 81.

⁴³ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 83.

Fram till reformen 1995 stadgades att en interpellation endast bör väckas i angelägenheter av större allmänt intresse. Av förarbetena framgår dock att det fortfarande förutsätts att de frågor som ställs i interpellationerna har ”en viss tyngd”.⁴⁴

Faktisk användning

För att se om hierarkisk position i riksdagen och partigrupperna spelar någon roll, bl.a. för vilket frågeinstitut som används, har RUT i sin rapport delat in ledamöterna i tre grupper. Som innehavare av centrala positioner betecknas ledamöter som tillhör partigruppernas ledning, är partiledare, utskottsordförande eller vice utskottsordförande (16 procent av alla ledamöter). Att vara ordinarie ledamot av ett utskott eller EU-nämnden betecknas som att vara i medelposition (72 procent), medan övriga ledamöter benämns perifera (12 procent). Andelen spörsmål som ställs av ledamöter i perifer position är något större än ledamotsandelen (19 procent). För ledamöter i central position är förhållandet det omvända (9 procent). Ledamöter i mellanposition ställer samma andel av spörsmålen som de utgör av samtliga riksdagsledamöter (72 procent).

Position har betydelse för vilket frågeinstitut man använder. 39 procent av spörsmålen framställda av centrala ledamöter var interpellationer. Motsvarande andel för ledamöter i medelposition och perifer position var 26 procent respektive 15 procent. Omvänt gäller att ju lägre position man har desto större andel av spörsmålen utgörs av skriftliga frågor.

RUT har också undersökt flera viktiga aspekter av innehållet i interpellationerna och de skriftliga frågorna. En aspekt är spörsmålets utskottskoppling, dvs. dess innehållsmässiga koppling till det utskott där ledamoten ingick som ledamot eller suppleant vid den tidpunkt när spörsmålet ställdes. En skillnad framträder mellan de båda frågeinstituten i detta avseende. Andelen interpellationer med utskottskoppling uppgår till 63 procent medan motsvarande andel för de skriftliga frågorna är 48 procent. Vidare kan konstateras att andelen spörsmål med utskottskoppling är avsevärt högre för oppositionspartierna (56 procent) än för regeringspartierna (32 procent).⁴⁵

En annan innehållslig aspekt är spörsmålets koppling till den valkrets som ledamoten kommer från. I RUT:s undersökning definieras valkretskoppling som ett explicit omnämnande av valkretsen eller av en kommun, en anläggning, en organisation, ett företag, ett evenemang eller liknande i valkretsen eller av väljare eller fall som rör väljare i valkretsen. Av undersökningen framgår att 22 procent av spörsmålen har valkretskoppling och att skillnaden mellan de båda frågeinstituten i detta avseende är obetydlig. Andelen interpellationer med valkretskoppling har dock ökat starkt från den första till den sista mandatperioden i undersökningen. Under valperioden 1994/95–1997/98 var andelen interpellationer med koppling till ledamotens valkrets endast 13

⁴⁴ Bet. 1995/96:KU18 s. 3.

⁴⁵ RUT Frågeinstituten i riksdagen 2012 s. 104–106.

procent. Under valperioden 2006/07–2009/10 hade den ökat till 31 procent.⁴⁶ Interpellationsinstrumentet har således i ökad utsträckning använts för att föra fram frågor som har att göra med interpellantens valkrets. Något överraskande med hänsyn till oppositionspartiernas och regeringspartiernas skilda funktioner i riksdagen är att andelen valkretsanknutna frågor inte skiljer sig nämnvärt mellan dessa båda grupper.

En tredje aspekt på frågornas innehåll är deras aktualitet. En interpellation eller fråga har i RUT:s undersökning markerats som aktuell om den behandlar ett aktuellt initiativ, som en nyss publicerad utredning, ett förestående internationellt toppmöte eller ett uttalande från regeringen, eller en aktuell händelse, exempelvis en fabriksnedläggning eller en naturkatastrof. Undersökningen visar att 62 procent av frågorna innehåller aktualitetsinslag, de skriftliga frågorna oftare (66 procent) än interpellationerna (52 procent).⁴⁷

En ytterligare aspekt på interpellationerna och frågorna är om de innehåller kritik av regeringen eller ett statsråd. Sett över hela perioden från riksmötet 1994/95 till riksmötet 2009/10 uppgår andelen frågor som innehåller kritik till 21 procent. Om man räknar bort frågor från regeringspartierna som sällan innehåller kritik stiger andelen till 24 procent. Det finns en tydlig skillnad mellan interpellationer och frågor. Drygt 30 procent av interpellationerna innehåller kritik av regeringen eller ett statsråd jämfört med 17 procent av frågorna.⁴⁸ Frågorna är således oftare neutralt formulerade och motiverade än interpellationerna.

RUT har också undersökt förekomsten av mediereferenser i interpellationerna och frågorna. Endast otvetydiga hänvisningar till medier har noterats, inte fall då medieanknytningen endast kan anas, t.ex. då man hänvisar till "alarmerande rapporter". Sett över hela perioden visar undersökningen att andelen frågor med referenser till medier sjunker från 21 procent till 10 procent. I genomsnitt över hela perioden är mediereferenser något vanligare i interpellationerna än i frågorna och också något vanligare i oppositionens frågor än i regeringspartiernas.⁴⁹ Som ett sätt att mäta varifrån uppslagen till frågorna kommer verkar denna metod, som vi strax ska se, underskatta det faktiska förhållandet.

Användningen enligt enkätundersökningen

I enkätundersökningen ställdes en fråga om varifrån *uppslaget till interpellationen eller frågan* hade kommit. Det fanns tolv uppräknade källor att välja mellan samt en kategori för andra källor. Möjligheten fanns att markera mer än en källa. Utan uppdelning på frågeinstitut var de två vanligaste källorna Väljarkontakter som angetts för 51 procent av frågorna och Kontakter i organisationer och grupper som hade markerats för 49 procent. På tredje plats hamnade Uppgifter i riksmidia med 32 procent av frågorna. Bland inter-

⁴⁶ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 105–107.

⁴⁷ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 108–109.

⁴⁸ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 111–112.

⁴⁹ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 110.

pellationerna var dessa tre typer av uppslag också de oftast omnämnda. Omkring hälften av interpellationerna har sitt ursprung i Väljarkontakter (54 procent) och Kontakter i organisationer och grupper (54 procent) men nästan lika många (46 procent) från Uppgifter i riksmidia. Även för de skriftliga frågorna anges Väljarkontakter och Kontakter i organisationer och grupper som de viktigaste källorna (49 procent respektive 44 procent). Sedan är steget långt till den tredje viktigaste typen av uppslag, Kontakter i företag (23 procent), som för övrigt är den enda kategori där det är fler omnämmanden för frågorna än för interpellationerna. När det gäller övriga källor är omnämmanden mer frekventa för interpellationerna än för frågorna. Det betyder således bl.a. att Uppgifter i riksmidia, Uppgifter i lokala medier, Arbetet i partigruppen och Det egna utskottsarbetet oftare anges som källor för interpellationerna än för frågorna. Det betyder också att källorna för varje enskild interpellation i genomsnitt är fler än för varje skriftlig fråga.⁵⁰

Även motiven för att ställa spörsmålen undersöktes i enkäten. Ledamöterna ombads ange vilket av sex angivna motiv som var viktigast, dvs. endast ett alternativ kunde markeras. Det vanligaste motivet var Att påverka regeringens politik och åtgärder (46 procent), det näst vanligaste Att få fram ett ställningstagande från regeringen (30 procent). Fördelningen skiljer sig mellan interpellationer och skriftliga frågor. För interpellationerna är båda dessa motiv ungefär lika frekventa (ca 35 procent). För de skriftliga frågorna är motivet att påverka regeringspolitiken dubbelt så ofta förekommande som motivet att få fram ett ställningstagande från regeringen (56 respektive 23 procent). För 19 procent av spörsmålen anges det viktigaste skälet för att ställa dem vara Att göra regeringens politik eller åtgärder synliga. Andelen är i detta avseende högre för interpellationerna. Att få mer information anges som det viktigaste skälet endast i sju fall, varav sex avser en skriftlig fråga. Ett annat svarsalternativ, Att framföra kritik mot regeringen, förekommer bara för tre interpellationer och inte för någon fråga. Svarsalternativet Att följa upp ett riksdagsbeslut har inte markerats för något spörsmål, vare sig interpellation eller fråga.⁵¹

Den skillnad som finns mellan interpellationer och frågor när det gäller motiven har sin förklaring i de möjligheter till debatt som interpellationsinstrumentet innebär. Interpellationerna är som också RUT framhåller ett synligare forum som av oppositionen används mer än frågorna för att "hänga ut" regeringen.

I enkäten ställdes vidare en fråga om ledamoten i förväg hade förankrat spörsmålet i partigruppen. I svaren på frågan framträder en tydlig skillnad mellan interpellationer och skriftliga frågor. Av de skriftliga frågorna hade endast 16 procent förankrats i partigruppen. Motsvarande siffra för interpellationerna är 45 procent. Interpellationerna är således oftare ett partipolitiskt instrument än de skriftliga frågorna.⁵²

⁵⁰ RUT Frågeinstituten i riksdagen 2012 s. 120–121. Kompletterande PM 2011-11-25.

⁵¹ RUT Frågeinstituten i riksdagen 2012 s. 121–122. Kompletterande PM 2011-11-29.

⁵² RUT Frågeinstituten i riksdagen 2012 s. 123.

En annan fråga avser om ledamoten har för avsikt att använda spörsmålet, med eller utan svaret, på något annat sätt. Skillnaden mellan interpellationer och frågor är inte stora. Av interpellationerna anges i 95 procent av svaren att avsikten är att de ska användas på något annat sätt. Motsvarande siffra för de skriftliga frågorna är 89 procent. Frågan ställdes också om hur spörsmålen skulle användas. Det fanns fem svarsalternativ samt ett alternativ ”på annat sätt”. Flera alternativ kunde markeras. Vanligast är för både interpellationerna och frågorna att de ska användas i en artikel i en tidning eller tidskrift (49 respektive 62 procent). I övrigt skiljer sig användningen av interpellationer och frågor ganska mycket från varandra. Frågorna används i stor utsträckning för att besvara frågor från väljare (62 procent) och i informationen internt i partierna (44 procent) medan interpellationerna används i offentliga anföranden (44 procent) och i sociala medier (41 procent). Intressant nog tycks det som om frågorna i genomsnitt var användbara på fler sätt än interpellationerna. Man kan tolka resultatet så att frågorna oftare är medel för ledamöternas mångskiftande verksamhet utanför riksdagen än interpellationerna.⁵³

Sammanfattningsvis står det klart att det finns tydliga skillnader mellan användningen av interpellationer och frågor. Interpellationerna kan karakteriseras som instrument för att bedriva partipolitik i riksdagen. Detta framgår av att innehållet i interpellationerna i större utsträckning än frågorna är kopplade till ledamöternas verksamhet som partipolitiker i utskotten och av att sådana utskottskopplade interpellationer är vanligare bland oppositionens ledamöter än regeringspartierna. De ledande politikerna använder oftare interpellationer än de övriga ledamöterna. Kritik mot regeringen och enskilda statsråd är vanligare i oppositionens interpellationer än i frågorna.

Vidare har interpellationerna sitt ursprung i kontakter av fler slag än frågorna. Syftet med interpellationerna är att både påverka regeringspolitiken och att få fram ett ställningstagande från regeringen. Interpellationerna har oftare än frågorna förankrats i partigrupperna.

Frågorna däremot kan karakteriseras som ett sätt för alla riksdagsledamöter att påverka regeringen i en aktuell fråga. På alla nivåer inom partierna är frågorna en vanligare spörsmålsform än interpellationerna. Uppslagen till frågorna kommer, förutom från väljarkontakter, i stor utsträckning från organisationer och företag. De används i större utsträckning än interpellationerna för frågor från väljarna.

Men det finns också likheter mellan användningen av interpellationer och frågor. För båda frågeformerna anges väljarkontakter som den främsta källan. Båda frågeinstituten används i ungefär samma utsträckning för frågeställningar som har anknytning till interpellantens eller frågeställarens valkrets. Men en utveckling äger rum under undersökningsperioden. När det gamla frågeinstitutet (skriftliga frågor för muntliga svar) upphörde 1996 började interpellationer ställas om frågeställningar som tidigare hade haft formen av frågor. Av RUT:s undersökning kan man dra slutsatsen att det ökade antalet interPELLA-

⁵³ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 124–126. Kompletterande PM 2011-11-25.

tioner efter 1996 kan förklaras av att frågeställningar med koppling till ledamotens egen valkrets i ökande grad ställs som interpellationer. Det ökade behovet av att använda en frågeform med större synlighet för valkretsfrågor kan också hänga samman med införandet av personval vid valet 1998.

3.3 Ställs det för många interpellationer och skriftliga frågor?

Denna fråga kan förstås inte ges ett objektivet svar. Vad man kan konstatera är att trenden under hela enkamartiden varit att spörsmålen ökar. Ökningstakten är till en början måttlig men efter reformen 1995 betydligt snabbare fram till den senaste mandatperioden då det genomsnittliga antalet spörsmål per riksmöte går tillbaka. Till den snabba utvecklingen efter 1995 bidrar främst det nya skriftliga frågeinstitutet men även interpellationerna har ökat om än i långsammare takt. Tillbakagången under senare år drabbar först de skriftliga frågorna, några år senare även interpellationerna.

I internationell jämförelse är dock knappast mängden av interpellationer och frågor i den svenska riksdagen så imponerande, särskilt om man tar i beaktande det förhållandevis höga ledamotsantalet i riksdagen.⁵⁴ I det danska Folketinget ställer de 179 ledamöterna 6 000–7 000 frågor per år. I Finlands riksdag framställde de 200 ledamöterna under fyraårsperioden 2007–2010 drygt 4 000 skriftliga frågor för skriftligt svar, 800 muntliga frågor för muntligt svar och 13 interpellationer. För att få framställa en interpellation i den finska riksdagen krävs en anslutning av minst 20 ledamöter. Om så yrkas under debatten ska riksdagen efter debatten rösta om förtroendet för regeringen eller ministern.⁵⁵ I det norska Stortinget med sina 169 ledamöter har de skriftliga frågorna för skriftligt svar, som introducerades i Stortinget något år efter introduktionen i riksdagen, ökat mest och uppgår till ca 1 500 per år. Antalet spörsmål i andra former ligger på en betydligt lägre nivå och är över tid ganska stabilt. Skriftliga frågor för muntliga svar har under senare tid uppgått till ca 250 per år, muntliga frågor för muntliga svar till drygt 100 per år och interpellationerna till knappt 100 per år.⁵⁶

När man gör detta slags jämförelser måste man ta hänsyn till att det kan finnas andra sätt för ledamöterna att utöva politisk påverkan i ett parlament, t.ex. motioner. I alla de nämnda nordiska parlamenten finns visserligen ett motionsinstitut men det används långt flitigare i den svenska riksdagen än i något annat nordiskt parlament.

⁵⁴ Samma bedömning gör Bremdahl 2011 s. 94.

⁵⁵ Jonasson 2012 s. 45–47.

⁵⁶ Rasch 2011 s. 384.

3.4 Hur spridd är användningen av interpellationer och skriftliga frågor bland ledamöterna?

En viktig fråga när det gäller bedömningen av frågeinstitutens betydelse för ledamöterna är om användningen av dem är koncentrerad till en mindre grupp som ställer många frågor eller om användningen är någorlunda jämnt fördelad mellan ledamöterna.

Den undersökning som gjorts av denna frågeställning av RUT baseras på data som avser alla interpellationer och skriftliga frågor som ställdes under riksmötena 1994/95–2009/10, dvs. i huvudsak från tiden efter reformen 1995 som trädde i kraft den 1 februari 1996. Huvudresultatet av denna undersökning är att under de fyra mandatperioder som undersökningen omfattar har i genomsnitt 58 procent av ledamöterna väckt minst en interpellation per mandatperiod och i genomsnitt 81 procent av ledamöterna framställt minst en skriftlig fråga per mandatperiod.⁵⁷ Vad gäller utvecklingen över tid noteras i rapporten att andelen användare av frågeinstitutet ökar något sett över hela tidsperioden, även om både andelen användare av såväl interpellations- som frågeinstitutet sjunker under den senaste mandatperioden jämfört med den föregående.⁵⁸

Mot bakgrund av vad vi i övrigt vet om användningen av frågeinstitutet finns det anledning att tro att ledamöter från regeringspartier är överrepresenterade bland dem som inte ställer några interpellationer eller skriftliga frågor. Denna hypotes bekräftas av de uppgifter som RUT tagit fram från de tre senaste mandatperioderna. Bland oppositionspartiernas ledamöter är det i genomsnitt för de tre perioderna bara 17 procent som inte ställt någon interpellation medan det bland regeringspartiernas ledamöter är 69 procent. Skillnaden mellan oppositionspartier och regeringspartier är betydligt mindre när det gäller de skriftliga frågorna. Av oppositionspartiernas ledamöter är det 10 procent som inte ställt någon fråga och bland ledamöter från regeringspartierna 24 procent.⁵⁹

När fördelningen av frågorna mellan de aktiva ledamöterna undersöktes framkom att spridningen var mycket ojämn. När det gäller interpellationerna svarade den minst aktiva hälften av användarna för mindre än en sjundedel av de väckta interpellationerna. Den mest aktiva tiondelen framställde omkring 40 procent av interpellationerna. Vad avser de skriftliga frågorna var den antalsmässiga spridningen mellan användarna än mer ojämn. Den minst aktiva hälften av frågeställarna stod för endast en tiondel av frågorna medan den mest aktiva tiondelen svarade för drygt 44 procent.

⁵⁷ I redovisningen ingår alla ledamöter som vid något tillfälle om minst två veckor under mandatperioden tjänstgjort som ledamot i riksdagen (samtliga invalda ledamöter exklusive de som varit frånvarande under hela mandatperioden på grund av exempelvis statsrådsuppdrag och samtliga nytillkomna ledamöter och tillfälliga ersättare exklusive de som suttit i riksdagen mindre än två veckor. Detta medför att antalet ledamöter i genomsnitt uppgår till 408 för de fyra mandatperioderna.

⁵⁸ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 91–92.

⁵⁹ RUT Kompletterande PM 2011-11-25.

Om man delar upp materialet på de fyra mandatperioderna finner man att de 10 procent mest aktiva interpellanterna svarat för mellan 36 och 46 procent av interpellationerna under varje mandatperiod. Den högsta siffran avser den senaste mandatperioden. Motsvarande andelar för de 10 procent mest aktiva frågeställarna är mellan 41 och 47 procent. Här noteras den högsta siffran för två mandatperioder, 1994–1998 och 2006–2010. Den enskilt mest aktiva interpellanten under respektive mandatperiod stod för mellan 53 och 142 interpellationer (motsvarande mellan 2 och 6 procent av det totala antalet för mandatperioden). Den enskilt mest aktiva frågeställaren under respektive mandatperiod stod för mellan 163 och 260 skriftliga frågor (motsvarande mellan 2 och 5 procent av det totala antalet för mandatperioden).⁶⁰

Som man kan förvänta sig domineras dessa tiondelar av användarna av ledamöter från oppositionen. När det gäller interpellationerna är det bara under den första mandatperioden som någon ledamot från det dåvarande regeringspartiet Socialdemokraterna ingår i denna tiondel. Bland de mest aktiva tiondelarna av frågeställarna ingår fler ledamöter från regeringspartier. Störst andel av frågorna svarade denna grupp för under den senaste mandatperioden då regeringen utgjordes av en koalition av de borgerliga partierna.⁶¹

Den starka koncentrationen av användningen av frågeinstitutet till en liten grupp av ledamöter är inte någon specifikt svensk företeelse. Liknande förhållanden råder enligt tillgängliga uppgifter i det norska Stortinget och den franska Nationalförsamlingen.⁶²

3.5 Ställs det ”onödiga” interpellationer och skriftliga frågor?

Till denna kategori skulle kunna räknas interpellationer eller frågor som upprepas. Dit kan också höra interpellationer och frågor som ställs av en ledamot innan en interpellation eller en fråga i samma ämne besvarats. Andra interpellationer och frågor som kan uppfattas som ”onödiga” är de som tar upp ämnen som nyligen har behandlats eller inom kort ska behandlas i kammaren i andra former där statsråd deltar, t.ex. aktuella debatter, utrikesdebatter och information från regeringen.

I de intervjuer som gjordes i tre departement i Regeringskansliet framkommer kritik mot kvaliteten på interpellationerna och frågorna. De uppfattas ofta som oprecisa och otydliga. Man tycker att tjänstemannaorganisationen i riksdagen skulle kunna ta ett större ansvar för kvaliteten på frågorna. Irritationen är också stor i Regeringskansliet över att ledamöter skickar in samma eller liknande frågor till olika statsråd eller vid upprepade tillfällen till samma statsråd. Även om det till viss del handlar om att kopiera ett tidigare

⁶⁰ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 93–94.

⁶¹ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 95–96.

⁶² Rasch 2009 s. 209, Henry 1993 s. 641.

svar ska svaret skrivas samman, läsas av ett antal tjänstemän och godkännas. Man uppfattar det som slöseri med tid.⁶³

I RUT:s enkätundersökning var en av enkätfrågorna om ledamöten tidigare tagit upp samma ämne på något sätt i riksdagen. 35 procent av de ledamöter som besvarat frågan uppger att de tidigare tagit upp samma ämne som i det aktuella spörsmålet. Siffran är något högre bland interpellanterna (39 procent) än bland frågeställarna (31 procent). Ledamöterna fick också frågan på vilket eller vilka sätt de tidigare tagit upp ämnet. Av de interpellanter som uppgett att de tagit upp ämnet förut anger 64 procent att de gjort det i en interpellation. Att interpellanten tidigare lyft ämnet i en skriftlig fråga eller motion förekommer i 52 respektive 44 procent av svaren. Endast en interpellant uppger att ämnet tidigare tagits upp i en muntlig frågestund.

I slutet av enkäten ställdes följande fråga: Anser du att du med hänsyn till svaret på frågan/interpellationen vill ta upp problemet på nytt och i så fall i vilken form? 66 procent av de ledamöter som besvarat frågan anger att de avser att ta upp problemet på nytt. För oppositionsledamöterna är andelen något större än för ledamöterna från regeringspartierna. Även här fick ledamöterna frågan på vilket eller vilka sätt de avsåg att ta upp problemet. Av interpellanterna skulle 57 procent göra det med ny interpellation, 52 procent med en motion, 31 procent med en fråga vid en muntlig frågestund och 26 procent med en skriftlig fråga. Av de frågeställare som har för avsikt att följa upp en skriftlig fråga avser hälften att göra det med en motion, 47 procent med en interpellation, 21 procent med en fråga vid en muntlig frågestund och 18 procent med en ny skriftlig fråga. Ingen frågeställare anger att han eller hon har för avsikt att följa upp en skriftlig fråga med en granskningsanmälan till KU.

Svaren är intressanta på flera sätt. De ger underlag för slutsatsen att ledamöterna i stor utsträckning är inriktade på att driva vissa bestämda frågor. Det leder till upprepningar av interpellationer och skriftliga frågor. Hur tätt dessa upprepningar kommer framgår inte av detta material. Men det leder också till att man driver frågorna i andra former, företrädesvis i motioner. Det finns också en prioritering av de instrument som står ledamöterna till buds. De undersökta interpellationerna är i stor utsträckning en uppföljning av tidigare interpellationer och i något mindre utsträckning av tidigare skriftliga frågor och motioner. Interpellationerna kommer att följas upp med nya interpellationer och motioner. Uppföljningen av de skriftliga frågesvaren sker däremot oftare i andra former än den skriftliga frågans. Den sker oftast i form av motioner och interpellationer. Man kan således dra slutsatsen att de effektivaste formerna att driva en fråga i riksdagen enligt de tillfrågade ledamöternas uppfattning är genom interpellationer och motioner.

⁶³ Ullström 2012 s. 249–250.

3.6 Överväganden och förslag

Utvecklingen när det gäller antalet interpellationer och frågor under de närmaste åren är svårbedömd. Under riksmötet 2010/11 har detta antal fortsatt att gå ned. En så låg aktivitetsnivå när det gäller de skriftliga frågorna som detta riksmöte uppvisade har inte förekommit tidigare under denna frågeforms livstid. Men de parlamentariska faktorer som enligt RUT:s undersökning verkar ha störst förklaringskraft på den historiska utvecklingen talar för att en ökning kommer under den innevarande mandatperioden, när det nya parlamentariska läget slagit igenom fullt ut.

Om man anser att riksdagen är överhopad med interpellationer och frågor finns det i flera främmande länders parlament exempel på begränsningsregler som man skulle kunna överväga att införa. Det handlar i huvudsak om tre typer av regler. Den första typen är att det krävs ett visst antal ledamöter för att få väcka ett spörsmål som kan leda till debatt i kammaren och eventuellt en omröstning. Den andra typen av regler är att varje ledamot bara får ställa ett visst antal spörsmål per vecka eller per månad. Regler av en tredje typ är att samma spörsmål inte får upprepas med alltför korta intervaller och spörsmål inte får ställas om frågor som är under behandling i parlamentet.

För riksdagens del skulle införande av den första typen av regler innebära att det skulle krävas minst ett visst antal ledamöter för att få ställa en interpellation. Frågan övervägdes av Grundlagberedningen som utarbetade förslaget till den nuvarande RO. En arbetsgrupp inom beredningen tog 1971 fram en promemoria med en modell med tre former av frågor: interpellationer, spörsmål (frågor försedda med en kortare motivering) och enkla frågor (frågor utan motivering). En interpellation skulle få ställas endast om den stöddes av minst tio ledamöter. Interpellationsförfarandet var avsett för information av bredare slag, för kritik av mer politisk betydelse och för debatt i principfrågor. Delta-gandet i interpellationsdebatten skulle inte vara begränsat till dem som skrivit under interpellationen. Både spörsmålen och de enkla frågorna skulle ställas skriftligt och besvaras muntligt. Skillnaden var att spörsmålssvaren skulle kunna leda till en debatt mellan frågeställaren och statsrådet, medan svaren på de enkla frågorna bara kunde föranleda en eller två tillägsfrågor från frågeställaren. Interpellationerna skulle besvaras inom fyra veckor, spörsmålen inom två veckor och de enkla frågorna inom en vecka vid en frågestund. Arbetsgruppens promemoria remitterades till riksdagens partigrupper där den fick ett blandat mottagande. Mot den föreslagna utformningen av interpellationsinstitutet riktades kritik som bl.a. gick ut på att begränsningen av rätten att interpellera kunde tänkas leda till att högst välmotiverade aktioner av enskilda ledamöter stoppades.⁶⁴ Förslaget genomfördes inte.

Om man idag skulle tänka sig att införa ett krav på ett minsta antal ledamöter för att få väcka en interpellation är det också rimligt att tänka sig att man återinförde möjligheten för en enskild ledamot att få muntligt svar på en fråga med viss möjlighet till debatt med statsrådet om svaret. Det behov som

⁶⁴ Jonasson 2012 s. 31, Grundlagberedningen, Arbetsgrupp I, PM 22.2.1971 s. 27–33.

skulle fyllas av de enkla frågorna enligt Grundlagberedningens skiss fylls idag av de skriftliga frågorna för skriftligt svar. Om en sådan modell skulle medföra en minskning av användningen av frågeinstitutet totalt sett är svårt att veta. Sannolikt skulle det bli en överströmning av både interpellationer och frågor för skriftliga svar till det nya frågeinstitutet, och det är långt ifrån säkert att nettoresultatet skulle bli en minskning. Däremot är det möjligt att det skulle medföra en tydligare uppdelning av karaktären på de frågor som ställs som interpellationer, frågor för muntliga svar och frågor för skriftliga svar.

Som anmärktes ovan finns det i vissa parlament begränsningar för hur många frågor en ledamot får ställa under en viss tidsperiod. I norska Stortinget får en enskild ledamot under en vecka framställa högst två skriftliga frågor, oberoende av om frågorna ska besvaras skriftligt eller muntligt. I den tyska Förbundsdagen finns också begränsningsregler för enskilda ledamöters frågeställande. Varje ledamot har rätt att ställa högst två frågor för muntliga svar varje vecka som Förbundsdagen är i session. Dessa svar lämnas vid en frågestund som hålls en gång i veckan. När det gäller frågor för skriftliga svar får en ledamot ställa högst fyra sådana frågor per månad.⁶⁵

För att ha någon effekt måste sådana begränsningsregler vara ganska snäva. Den tyska regeln för frågor för skriftligt svar innebär att en ledamot får ställa högst 48 frågor för skriftligt svar på ett år. Om en sådan regel skulle ha funnits i riksdagen under de senaste fem riksmötena (2006/07–2010/11) skulle en ledamot ha brutit igenom ”taket” under tre riksmöten och en annan ledamot under ett riksmöte. Någon begränsning av betydelse totalt sett skulle detta inte ha inneburit.

Det är uppenbart att upprepade interpellationer i samma ämne är ett viktigt sätt, särskilt för oppositionspolitiker, att driva en fråga i riksdagen. Det är säkert så att statsråden ibland upplever att upprepningarna kommer för tätt inpå varandra. Statsråden skulle som motmedel kunna begagna sin formella rätt att låta bli att svara på en interpellation, men detta förekommer som bekant inte annat än i undantagsfall. Däremot förekommer det att statsråden avstår från att replikera i den andra eller tredje debattomgången, och på detta sätt fräntar interpellanten möjligheten till en fortsatt debatt. Som framgår nedan (se avsnitt 4.4) är detta förfarande dock ovanligt.

Om man ska begränsa ledamöternas möjligheter att ställa ”onödiga” interpellationer och frågor så bör dock ansvaret för detta läggas på riksdagen själv, inte på statsråden. Det skulle vara en sak för talmannen att förhindra sådana interpellationer.

I norska Stortinget finns regler som innebär en rätt för talmannen att avvisa interpellationer om frågor som är under behandling i utskotten, som tas upp i utskottsbetänkanden vilka ännu inte behandlats av Stortinget och som redan blivit föremål för en interpellation eller skriftlig fråga som ännu inte besvarats.⁶⁶ Om man skulle överväga att överföra dessa regler till riksdagen så

⁶⁵ Jonasson 2012 s. 49, 52.

⁶⁶ Stortingets förretningsorden § 50, Jonasson 2012 s. 49.

måste man undanta det första och andra kriteriet för avvisning. Med tanke på hur riksdagens motionsinstitut utnyttjas är det i det närmaste omöjligt att överblicka vilka frågor som ligger i utskotten eller behandlas i justerade betänkanden. Däremot skulle interpellationer och skriftliga frågor med det sista kriteriet som grund kunna avvisas. Här skulle man också kunna lägga till att en interpellation eller fråga inte ska få väckas om den tar upp en frågeställning som ska behandlas i en kommande aktuell debatt.

Om man inte vill gå så långt som att ge talmannen en formell rätt att stoppa upprepningar finns det dock anledning för kammarkansliet att upplysa en ledamot som tänker väcka en interpellation eller en skriftlig fråga i ett ämne där det redan finns en obesvarad interpellation eller en fråga om detta förhållande. Även en upplysning om en kommande aktuell debatt i ett ämne kan förhindra att ett spørsmål ställs i samma ämne. Sådana upplysningar torde redan lämnas i viss utsträckning.

4 Spörsmålssvaren och interpellationsdebatterna

4.1 Vilka ansvarsområden i regeringen får mest och minst interpellationer?

Det är välkänt att antalet interpellationer och skriftliga frågor som ställs till ministrar som innehar olika portföljer i regeringen kan variera kraftigt. Vissa ansvarsområden i regeringen är praktiskt taget alltid föremål för stor politisk uppmärksamhet. I en mellangrupp av ansvarsområden fluktuerar det politiska intresset över tid och medför en varierande arbetsbelastning för berörda ministrar. Slutligen finns det frågeområden som ganska sällan uppmärksammas i den politiska debatten. Vad som uppmärksammas är förstås en fråga om politiska prioriteringar. Partierna intresserar sig för olika områden. Man ska inte heller utesluta att, oberoende av ansvarsområde, statsråden själva kan dra till sig spörsmål tack vare sin personlighet, sin ställning i regeringen eller i sitt parti. Om detta är fallet är det förstås möjligheten att få debattera med ett statsråd om svaret på en interpellation som attraherar.

I den följande tabellen anges de tio ansvarsområden inom vilka de flesta interpellationerna besvarats av statsråd i den socialdemokratiska regeringen 2002–2006 och i den borgerliga regeringen 2006–2010. Ansvarsområden med samma beteckningar i de båda regeringarna är i huvudsak överensstämmande till sitt innehåll. Vidare är det ett statsråd som är ansvarigt för varje område med två undantag. För att få en korrekt jämförelse när det gäller skolministerns portfölj har det varit nödvändigt att inkludera de av Lena Hallengren besvarade interpellationerna om förskola och vuxenutbildning under perioden 2002–2006 (förutom de som Thomas Östros besvarade under perioden 2002–2004 och Ibrahim Baylan 2004–2006). Ett ännu besvärligare område är den ganska disparata portfölj som egentligen består av fyra byggstenar: bostadsfrågor, finansmarknadsfrågor, kommunala frågor och statliga förvaltningsfrågor. Att de här har lagts ihop till en portfölj beror på att det under den borgerliga regeringsperioden i huvudsak låg under en minister (Mats Odell). Under den socialdemokratiska regeringsperioden delade först tre ministrar på området (Gunnar Lund, Lars-Erik Lövdén, Mona Sahlin) och efter regeringsombildningen 2004 två (Mona Sahlin, Sven-Erik Österberg). Lund och Sahlin hade också andra områden i sina portföljer.

Tabell 1 Antalet besvarade interpellationer (Ip) på de tio mest belastade ansvarsområdena i regeringen 2002–2006 samt 2006–2010

Rang	Ansvarsområde 2002–2006	Antal IP	Andel	Ansvarsområden 2006–2010	Antal IP	Andel
1	Justitie	226	11 %	Arbetsmarknad	303	12 %
2	Utrikes	163	8 %	Finans	231	9 %
3	Infrastruktur	150	7 %	Näring, energi	214	9 %
4	Finans	140	7 %	Justitie	206	8 %
5	Hälso- och sjukvård	130	6 %	Infrastruktur	185	8 %
6	Skola (inkl. förskola)	128	6 %	Bostad, finansmarknad, kommuner och statlig förvaltning	169	7 %
7	Bostad, finansmarknad, kommuner och statlig förvaltning	128	6 %	Hälso- och sjukvård	143	6 %
8	Arbetsmarknad	108	5 %	Skola (inkl. förskola)	123	5 %
9	Näring, energi	106	5 %	Utrikes	121	5 %
10	Migration	97	5 %	Kultur	98	4 %
	Summa	1 376	68 %	Summa	1 793	73 %

Först kan konstateras att dessa tio ansvarsområden svarar för en mycket stor andel av samtliga besvarade interpellationer: 68 procent 2002–2006 och 73 procent 2006–2010. En annan viktig iakttagelse är att nio av de tio ansvarsområdena är desamma för båda perioderna. Den enda skillnaden är att Migration finns med på listan för 2002–2006 och Kultur på listan för 2006–2010. Ordningen mellan områdena skiljer sig dock åt. Icke-ekonomiska områden som justitie- och utrikesfrågor hamnar högst 2002–2006 och ekonomiska områden som arbetsmarknads-, finans- och näringsfrågor högst 2006–2010. Den största ökningen mellan perioderna, från 5 till 12 procent av det totala antalet interpellationer, svarar arbetsmarknadsfrågorna för. Interpellationerna i utrikesfrågor minskar mest, från 8 till 5 procent av totalantalet.

Det finns förstås ansvarsområden som har en liten belastning av interpellationer. Under perioden 2002–2006 fick Konsumentfrågor (5), Europafrågor (6), Biståndsfrågor (17) minst antal interpellationer. Under 2006–2010 var det samma tre områden men i något annan ordning: Konsumentfrågor (10), Biståndsfrågor (28), Europafrågor (30).

Av de nio områden som är upptagna på listorna för båda perioderna är åtta väl avgränsade och sammanhängande. Undantaget utgörs av det disparata område som brukar kallas för kommun- och finansmarknadsområdet men som också innehåller andra delar (se ovan). Dessa åtta områden – arbetsmarknad, finans, infrastruktur, justitie, näring, skola, hälso- och sjukvård samt utrikes – torde även i fortsättningen vara de områden som är mest belastade

av interpellationer. De statsråd som är ansvariga för dessa områden kan alltså räkna med att behöva hantera ett stort antal interpellationer.

De skriftliga frågorna utgör inte samma belastning på statsråden som interpellationerna, framför allt genom att statsråden inte behöver bege sig till riksdagen för att besvara dem. Dessutom är frågeställningarna av enklare slag och det krävs inte heller att statsråden sätter sig in i frågeställningarna på samma sätt som i interpellationernas frågeställningar.

4.2 Hur bereder departementen och statsråden svaren på interpellationer och skriftliga frågor?

Reglerna

Ramarna för arbetet med att ta fram svar på interpellationer och skriftliga frågor på departementen utgörs av RO:s regler när interpellationer och frågor får väckas och vilka tidsfrister som gäller för svaren.

Skriftliga frågor får lämnas när som helst under riksmötet, såväl då kammaren sammanträder som då kammaren gör sammanträdesuppehåll. För väckande av interpellationer finns en begränsning på våren. Om en ledamot önskar ett svar före kammarens sommaruppehåll måste interpellationen lämnas in senast en viss dag som fastställs av talmannen i samråd med gruppledarna (RO 6.1.1 st. 2). Denna tidpunkt infaller som regel omkring den 20 maj. Interpellationer som lämnas efter denna tidpunkt eller under sommaruppehållet besvaras vid de kammarsammanträden som anordnas ett antal torsdagar i augusti–september under icke-valår.

Svarstiderna är olika för interpellationer och skriftliga frågor. En interpellation bör besvaras inom två veckor från det att den överlämnats till ett statsråd. Om kammaren under tvåveckorsperioden gör ett uppehåll i sitt arbete, förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet (RO 6:1 st. 2).

De skriftliga frågor som under en vecka lämnats in senast klockan 10 på fredagen bör besvaras senast klockan 12 på onsdagen i följande vecka. Under längre uppehåll än en månad i kammarens arbete får talmannen besluta att svaren lämnas inom fjorton dagar efter det att frågorna framställts. Talmannen fattar sitt beslut efter samråd med gruppledarna (RO 6.4.1 st. 3–4).

Departementsberedningen av svaren

Undersökningen *Kontrollens konsekvenser* tar i första hand sikte på det arbete med svaren på spörsmålen som utförs av de opolitiska och de politiskt tillsatta tjänstemännen i Regeringskansliet. De uppgifter som lämnas bygger i stor utsträckning på intervjuer som gjordes med högre, opolitiska tjänstemän och tjänstemän vid de politiska staberna i tre departement, nämligen Social-, Närings- och Arbetsmarknadsdepartementen.

I stora drag torde processen för att ta fram svar på spörsmål se ut på liknande sätt på alla departement.⁶⁷ Den börjar med att registratören registrerar det spörsmål som kommit in från riksdagen. Därefter tar man inom departementet ställning till om spörsmålet är ställt till rätt statsråd. Denna del av processen har beskrivits ovan i avsnitt 2.2. Om departementet har fått överta ett spörsmål från ett annat departement registreras givetvis också detta spörsmål. Innan arbetet kan gå vidare måste det fastställas en tidpunkt när svaret ska vara färdigt. Utgångspunkten för detta beslut är de tidsgränser som gäller för besvarandet av spörsmålen. Därefter utser enhetschefen på den berörda enheten en handläggare som utarbetar ett utkast till svar. Vid behov bereds utkastet gemensamt med någon annan enhet på samma eller ett annat departement. När enhetschefen har godkänt svarsutkastet går det till den politiska staben för godkännande. Svaret föredras sedan för statsrådet, vanligtvis vid en veckoberedning. Veckoberedningar äger rum på måndagar eller tisdagar. När statsrådet godkänt svaret skickas det på delning till andra departement och Statsrådsberedningen. Detta görs för att man ska försäkra sig om att hela regeringen står bakom svaret. Under den nuvarande koalitionsregeringen är SB:s samordningskansli en viktig anhalt för delningen. Processen avslutas med att statsrådet formellt godkänner svaret innan det skickas över till riksdagen. När det gäller en fråga är därmed processen avslutad. Ett interpellations-svar ska lämnas till kammarkansliet senast kl. 13 dagen före den dag då statsrådet ska lämna svaret i kammaren. Enligt en bestämmelse i RO (6.1.2 st. 2) får svaret på en interpellation delas ut till ledamöterna i förväg. Därför har kammarkansliet exemplar av interpellationssvaret tillgängliga vid början av det kammarsammanträde då interpellationssvaret ska lämnas.

Av rapporten Kontrollens konsekvenser framgår att Regeringskansliet är en organisation som arbetar under osäkerhet och ständig tidsbrist. Spörsmålen påverkar detta arbete genom att de när som helst bryter det pågående arbetet, och i princip måste åtgärdas omedelbart. Det är inte möjligt för tjänstemännen att i någon större utsträckning påverka när arbetet ska utföras eller i vilken takt det ska ske.⁶⁸

Hur mycket arbetstid som Regeringskansliets anställda sammantaget ägnar åt att ta fram underlag för statsrådets svar på spörsmålen är en fråga som inte kan besvaras annat än genom noggranna undersökningar. Undersökaren fick inte Statsrådsberedningens medgivande att genomföra sådana undersökningar utan erbjöds i stället att ta del av en sammanställning av uppgifter som SB hämtade in från departementen. Av denna sammanställning framgår att det som regel tar mellan två och sexton timmar att utarbeta ett svar på en skriftlig fråga, om arbetet med delning m.m. inte inkluderas. Härtill kommer mellan 30 minuters och tre timmars arbete som den politiska staben lägger ned på de skriftliga frågorna. För interpellationerna tar motsvarande arbete mellan två

⁶⁷ Grundläggande anvisningar finns i Statsrådsberedningens PM 1996:2 (reviderad 1998-02-20). Interpellationer, frågor, informationsstunder och fristående debatter i riksdagen se Ds 1998:52 Statsrådsberedningens riktlinjer s. 265–313.

⁶⁸ Ullström 2012 s. 273.

och 40 timmar. Därtill kommer mellan en och fem timmars arbete som den politiska staben lägger ned på interpellationssvaret och underlaget till debatten. Till detta kommer den tid som övriga departement lägger ner på att läsa svarsförslagen och göra ändringar i dem under gemensam beredning och delning. Statsrådsberedningen menar att mellan en och fem enheter vanligen involveras i den gemensamma beredningen men ibland betydligt fler.⁶⁹

Av Statsrådsberedningens anvisningar framgår hur ett svar ska vara utformat. Ett interpellationssvar ska inte vara längre än att statsrådet hinner läsa upp det på sex minuter. Ofta bör det göras kortare. Frågorna i interpellationen behöver inte återges ordagrant i interpellationssvaret. Det kan räcka med att svaret har en mycket kort ingress som anger vad saken gäller eller att svaret är utformat så att detta framgår på något annat sätt. Ett frågesvar bör normalt vara kortare än ett interpellationssvar men i övrigt utformas på samma sätt som ett sådant.⁷⁰

I intervjuerna på de tre departementen ställdes frågan vad som var utmärkande för ett bra svar på ett spørsmål. Den bild som målas upp i svaren är att svaret ska vara kort, koncist och informativt. Det ska svara på frågan så långt det är möjligt. Men det är fel att anta att statsråd och tjänstemän som utformar svaret endast svarar ”rakt upp och ned” på de frågor som riksdagsledamöterna ställer. Statsrådet kan välja att använda svaret för att få god publicitet och ta egna politiska poänger eller använda tillfället för att presentera en nyhet. Om det döljer sig något problem för departementet bakom frågan, t.ex. att en beredning av ett ärende inte är slutförd, kan ett icke-svar eller undvikande svar ges. Statsrådets önskemål om innehåll står i fokus vid utformandet av svaret. Det varierar mellan olika statsråd hur de vill svara. Medan några vill ha med allt som gjorts under de senaste åren vill andra ha mycket korta svar. När det gäller interpellationssvar vill vissa statsråd ha kortfattade svar för att kunna ”spara krutet till replikväxlingen”.⁷¹

De snäva tidsfristerna för svaren på spørsmål begränsar möjligheterna att presentera nyheter. Kommande beslut kan oftast inte inväntas. Tiden är för knapp för att man ska hinna bereda färdigt en politikförändring. Ibland skulle statsrådet vilja säga något mer men kan inte eftersom förhandlingen och beredningen i Regeringskansliet inte hinner avslutas inom tidsgränserna. Någon gång kan en interpellation eller fråga påskynda en beredningsprocess men lika vanligt är att en beredningsprocess stoppas upp på grund av att ett formellt och offentligt svar avkrävs i ett svar på ett spørsmål.⁷²

För de skriftliga frågorna finns två huvudproblem som båda rör den korta tidsfristen. För det första måste annat arbete läggas åt sidan. Frågorna når ofta Regeringskansliet vid lunchtid på fredagen och då har tjänstemännen i princip fredagseftermiddagen på sig för att skriva svar och förankra detta hos den politiska ledningen. Hinner de inte få fram ett svar under fredagen är det tidig

⁶⁹ Ullström 2012 s. 240.

⁷⁰ Ds 1998:52 s. 274, 281–282.

⁷¹ Ullström 2012 s. 247.

⁷² Ullström 2012 s. 247.

måndagsmorgon som gäller. Även om det inte förekommer i någon större utsträckning att tjänstemän arbetar övertid på helgen för att svara på frågor händer det att de arbetar under helgen för att hinna med det de skulle ha gjort när frågesvaret skrevs. För det andra påverkar tidsfristen kvalitetssäkringen. I arbetet med svaren på skriftliga frågor frångår Regeringskansliet sina normala beredningsrutiner. Delningstiden i Regeringskansliet är normalt fem arbetsdagar, vilket inte är möjligt att iaktta då skriftliga frågor måste besvaras inom ungefär halva den tiden.⁷³ I stället gäller enligt anvisningarna att delning ska ske så att delningsexemplaren är mottagarna tillhanda senast tisdag kl. 10. Delningstiden ska gå ut senast samma dag kl. 17. Det framhålls att det är viktigt att delningstiden inte överskrids.⁷⁴

Den tid som står till Regeringskansliets förfogande för att formulera och bereda ett svar på en interpellation är tiden från det att interpellationen har kommit in till ett par dagar innan statsrådet ska besvara den i kammaren. Om statsrådet har möjlighet att besvara interpellationen inom två veckor kan det således innebära att Regeringskansliet får cirka en och en halv vecka på sig att förbereda ett svar och ta fram ett underlag för debatten. Svarsförslaget ska under denna period även hinna delas under fem arbetsdagar. Debattunderlaget ska täcka upp för eventuella följdfrågor som kan komma i debatten. Vanligen tar tjänstemännen fram ett faktaunderlag, medan den politiska staben utarbetar ett politiskt retoriskt replikunderlag.⁷⁵

4.3 Hur ofta och hur mycket är interpellationssvaren försenade?

Om ett svar på en interpellation inte kan lämnas inom tvåveckorsperioden ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller dröjer. Ett meddelande av detta slag läses upp i kammaren. Det får inte följas av diskussion (RO 6:1 st. 3). Om ett svar på en skriftlig fråga inte lämnas inom den tid som angetts ovan ska statsrådet meddela kammarskansliet när frågan kommer att besvaras eller att den inte kommer att besvaras (RO 6.4.1 st. 4).

Tidpunkten för att besvara en interpellation i kammaren bestäms av talmannen i samråd med statsrådet och interpellanten (RO 6.1.2).

Denna regel har sedan riksmötet 2004/05 tillämpats på så sätt att interpellanten i princip måste vara beredd att ta emot svaret i kammaren under den tvåveckorsperiod då interpellationen ska besvaras. Kan statsrådet lämna ett svar då måste interpellanten prestera mycket starka skäl för att kunna påkalla en annan debattdag efter tvåveckorsperiodens utgång. Alternativet för ledamoten är att återkalla interpellationen. Undantagsvis kan talmannen tillåta att en annan ledamot får ta emot interpellationssvaret. Vid försenat svar gäller sedan juni 2009 att ledamoten har rätt att neka högst tre förslag till debattider

⁷³ Ullström 2012 s. 251–252.

⁷⁴ Ds 1998:52 s. 282.

⁷⁵ Ullström 2012 s. 253–254.

från statsrådet. Hittar man ingen tid får statsrådet i dessa fall läsa upp svaret i kammaren utan debatt med interpellanten.

Problemet med sena interpellationssvar diskuterades redan på tvåkammartiden. När Grundlagberedningen i början av 1970-talet skulle utarbeta regler för frågeinstitutet i den nya riksdagsordningen kom frågan upp på nytt. Liksom många utredningar och motionärer dessförinnan konstaterade beredningen att interpellationer ofta gäller dagsaktuella frågor. Om svaret dröjer alltför länge riskerar de att förlora sin aktualitet. Någon skyldighet att besvara interpellationerna hade inte funnits under tvåkammartiden och inte heller Grundlagberedningen lämnade något förslag om en sådan skyldighet. Däremot infördes 1975, på beredningens förslag, den ordningen att den tillfrågade ministern inom fyra veckor antingen skulle besvara interpellationen eller muntligen meddela kammaren varför svaret uteblev eller försenades.⁷⁶ Under riksmötet 1980/81 gjorde KU inom ramen för sin granskning en genomgång av spørsmålsinstitutets funktionssätt och kunde då konstatera att så gott som alla interpellationer och frågor besvarades, trots att det inte förelåg någon svarsplikt. Denna utveckling tillskrevs, när det gällde interpellationerna, fyraveckorsregeln. Denna regel medförde också att andelen interpellationer som besvarades inom fyra veckor var avsevärt större än före 1975. Utskottet drog slutsatsen att fyraveckorsregeln i realiteten hade kommit att uppfattas som en stark rekommendation både att besvara interpellationerna och att göra det före utgången av tidsfristen.⁷⁷ Väl så viktigt för disciplinen var att statsråden, om de inte kunde hålla fyraveckorsregeln, var tvungna att personligen infinna sig i kammaren och muntligen meddela kammaren varför svaret var försenat. Denna regel förändrades vid halvårsskiftet 1991 så att förseningsmeddelanden kunde lämnas skriftligt.⁷⁸

Vid reformen av spørsmålsinstitutet 1995 förkortades svarstiden från fyra veckor till två. Detta ansågs kunna bidra till att interpellationen fortfarande skulle vara aktuell när den besvarades. Man ska komma ihåg att frågorna i sin gamla form med muntligt svar och möjlighet till en kort debatt med statsrådet samtidigt avskaffades.

I Tabell 2 sammanfattas utvecklingen av de försenade interpellationssvaren under de två senaste mandatperioderna.

⁷⁶ SOU 1972:15 s. 287–289.

⁷⁷ KU 1980/81:25 s. 19–23.

⁷⁸ Bet. 1990/91:KU42 s. 9.

Tabell 2 Försenade interpellationssvar 2002/03–2010/11

Riksmöte	Besvarade Antal	Fördröjda Antal	Fördröjda Andel	Mer än tvåveckor fördröjda Antal	Mer än tvåveckor fördröjda Andel
2002/03	396	166	42 %	52	13 %
2003/04	505	217	43 %	48	10 %
2004/05	653	340	52 %	84	13 %
2005/06	459	209	46 %	63	14 %
2002–2006	2 013	932	46 %	247	12 %
2006/07	644	305	47 %	78	12 %
2007/08	768	422	55 %	157	20 %
2008/09	563	274	49 %	116	21 %
2009/10	466	287	62 %	121	26 %
2006–2010	2 441	1 288	53 %	472	19 %
2010/11	411	171	42 %	58	14 %

Källa: Centralkansliets statistik över interpellationer.

Andelen fördröjda interpellationssvar varierar mellan 42 procent som lägst under riksmötena 2002/03 och 2010/11 och 62 procent som högst under riksmötet 2009/10. Den lägsta andelen interpellationssvar som är försenade med mer än två veckor är 10 procent 2003/04 och den högsta 26 procent 2009/10.

Ser man på förändringarna under de nio riksmötena kan man konstatera att andelen fördröjda interpellationssvar ökar mellan mandatperioderna 2002–2006 och 2006–2010 från 46 procent till 53 procent. Andelen interpellationssvar som är försenade mer än två veckor ökar också, från 12 procent till 19 procent. Samtidigt ökar antalet besvarade interpellationer med drygt 20 procent mellan mandatperioderna.

En närmare granskning av förändringarna under mandatperioderna visar att andelen fördröjda svar i stort sett samvarierar med antalet interpellationer som ska besvaras. När antalet interpellationer ökar/minskar från ett riksmöte till ett annat ökar/minskar också andelen fördröjda svar med ett undantag. Undantaget är att när interpellationerna minskar mellan 2008/09 och 2009/10 minskar inte andelen försenade svar utan tvärtom ökar den ganska kraftigt. En tänkbar förklaring till denna ökning är att Sverige var ordförandeland i EU under andra halvåret 2009. Däremot minskar, också kraftigt, både antalet interpellationer och antalet försenade svar mellan 2009/10 och 2010/11.

Vilka orsaker till dröjsmålen har statsråden uppgett i sina meddelanden till riksdagen? De två överlägset vanligaste förklaringarna är att statsrådet inte kan svara på grund av en tjänsteresa eller andra åtaganden som inte kan ändras. Den enda ytterligare förklaringen som är någorlunda frekvent är tidsproblem i kammaren.⁷⁹

⁷⁹ Sammanställningar från centralkansliet av förseningsorsaker för riksmötena 2003/04, 2005/06, 2006/07 och 2007/08.

Det finns också mer övergripande förklaringar som lämnats från Regeringskansliet, när KU har genomfört sina granskningar av förseningarna av interpellationssvaren. Hösten 2001 framhölls som de främsta skälen den generellt ökade arbetsbelastningen i Regeringskansliet och att det ökade internationella engagemanget hade minskat flexibiliteten i planeringen. Vidare hänvisades till att antalet interpellationer hade ökat kraftigt under en följd av år.⁸⁰ I Regeringskansliets svar till KU i samband med granskningen våren 2006 utvecklas argumenten ytterligare. När det gäller det internationella engagemanget påpekas att statsråden regelbundet deltar i möten inom EU och andra internationella organisationer. Planeringen av sådana möten sker normalt lång tid i förväg och möjligheterna att ändra i detta schema är begränsade. Även utländska besök är fastlagda sedan lång tid tillbaka, liksom många andra möten och engagemang för statsråden.⁸¹

Även i Anna Ullströms intervjuer med ett antal tjänstemän på tre departement togs anledningarna till förseningarna upp. Slutsatsen av dessa intervjuer är att Regeringskansliet tycks, om än under tidspress och med ökad arbetsbelastning som följd, kunna ta fram interpellationssvar och debattunderlag inom två veckor. Tjänstemännen lyfter fram att den huvudsakliga orsaken till den höga andelen fördröjda interpellationssvar snarare består i svårigheter att hitta utrymme i statsrådets kalendrar. Förklaringen tycks i grund och botten vara tvådelad: dels att internationaliseringen har lett till att statsråden måste närvara på internationella möten som svårligen kan avbokas, dels att det är en prioritering från regeringens sida.⁸²

Det finns statsråd som försöker hålla öppet för interpellationsdebatter i kalendarium, exempelvis genom att inte ha några fasta möten inbokade på de tider som riksdagen har för interpellationsdebatter.⁸³ Det kanske inte går att göra för varje vecka som riksdagen sammanträder och därför kan det uppkomma förseningar även för statsråd som tillämpar den metoden.

Ett i intervjuundersökningen återkommande förslag är att det vore lämpligt att ha fasta dagar för interpellationsdebatter. Det skulle underlätta både för arbetsbelastningen i Regeringskansliet och för planeringen av statsrådets tid om interpellationerna kom in en viss tid inför en sådan debattdag.⁸⁴ Fasta dagar för interpellationsdebatterna har riksdagen redan i dag. I första hand handlar det om tisdagseftermiddagar och fredagsförmiddagar.

⁸⁰ Bet. 2001/02:KU10 s. 32.

⁸¹ Bet. 2005/06:KU20 s. 40–42

⁸² Ullström 2012 s. 259–262.

⁸³ Ullström 2012 s. 261.

⁸⁴ Ullström 2012 s. 263.

4.4 Hur svarar statsråden på interpellationer och skriftliga frågor?

Reglerna

Statsråden läser upp interpellationssvaret vid ett kammarsammanträde. Detta anförande får pågå i längst sex minuter. För den följande debatten finns särskilda debattregler. Statsrådet kan få ordet för tre anföranden. De första två får räcka längst fyra minuter vardera och det tredje längst två minuter. Interpellanten kan få ordet för högst tre anföranden. De första två får räcka längst fyra minuter och det tredje längst två minuter. Andra talare kan få ordet för högst två anföranden. Det första får räcka längst fyra minuter och det andra längst två minuter (RO 6.1.3). Det bör tilläggas att ett fullt utnyttjande av antalet anföranden från interpellantens sida förutsätter att statsrådet utnyttjar rätten till sina två första anföranden. Om fler riksdagsledamöter än interpellanten deltar kan debatten fortsätta även om statsrådet avstår från kvarstående anföranden. Enligt en rekommendation som talmannen och partierna enats om ska andra talare som vill delta i debatten inte ge sig in i den senare än i andra debattomgången.

En skriftlig fråga besvaras skriftligen av ett statsråd (RO 6:4 st. 2). Det skriftliga svaret lämnas till kammarkansliet som överlämnar svaret till den ledamot som ställt frågan (RO 6.4.1 st. 2).

Svarens innehåll

Olika aspekter på innehållet i statsrådets svar på interpellationer och skriftliga frågor belyses i RUT:s urvalsundersökning som täcker riksmötena 1994/95–2009/10. Det ska påpekas att undersökningen inte omfattar innehållet i statsrådets anföranden i de efterföljande interpellationsdebatterna.

De allra flesta interpellationer och frågor avslutas med en eller, när det gäller interpellationerna, ofta flera frågor om vad statsrådet avser att göra åt ett problem. Av undersökningen framgår att 66 procent av statsrådets svar på frågorna innehåller en hänvisning till redan vidtagna eller pågående åtgärder. Denna andel är relativt konstant över hela den undersökta perioden och är oberoende av om interpellanten/frågeställaren hör hemma i ett regeringsparti eller ett oppositionsparti.⁸⁵

Det förekommer att statsråden gör utfästelser i svaren. Med utfästelser avses i undersökningen att statsrådet aviserar ännu inte påbörjade åtgärder. Även förhållandevis vaga utfästelser såsom att regeringen avser att återkomma, planerar att tillsätta en utredning eller kommer att se över frågan inkluderas. Dock innefattas inte sådana uttalanden som bedömts vara till intet förpliktigande, t.ex. att statsrådet lovar att följa utvecklingen. Undersökningen visar

⁸⁵ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 114.

att omkring 17 procent av statsrådets svar, sett över hela tidsperioden, innehåller utfästelser om framtida åtgärder. Utfästelser är betydligt vanligare i interpellationssvar än i frågesvar. 26 procent av interpellationssvaren innehåller utfästelser jämfört med 13 procent av frågesvaren. Skillnaden är intressant och har säker flera förklaringar. En förklaring av mer teknisk karaktär är att interpellationerna i allmänhet behandlar flera frågeställningar eller berör större politikområden. Men skillnaden hänger också ihop med att statsråden engagerar sig mer i interpellationssvaren än i frågesvaren. Svaren måste vara mer innehållsrika om de ska kunna försvaras i det publika forum som debatten i kammaren är. Förklaringen till att utfästelser är vanligare i svar på interpellationer och frågor från ledamöter av regeringspartier (22 procent) än från ledamöter av oppositionspartier (16 procent) är av mer politisk art. Som sägs i RUT:s rapport är regeringen rimligen mer positivt inställd till förslag från de egna partierna. Inte heller kan det uteslutas att frågor planteras av statsråden hos de egna ledamöterna för att ge regeringen tillfälle att lansera nya förslag och statsråden möjlighet att visa handlingskraft.⁸⁶

Motsatsen till att göra utfästelser i ett interpellations- eller frågesvar är att statsrådet säger sig inte ha för avsikt att vidta några åtgärder alls, exempelvis på grund av att inget problem anses föreligga. Statsrådet kan också hänvisa till att det problem som diskuteras i interpellationen eller frågan inte kan anses vara regeringens bord. Alla negativa svar på interpellationer eller frågor betecknas i RUT:s undersökning som ”avslag”, vilket kan vara ”helt” eller ”delvis”. Undersökningen visar att statsråden i omkring hälften av alla svar ger besked om helt eller delvis avslag (26 respektive 22 procent). Ett avslag är inte nödvändigtvis ett negativt svar för interpellanten eller frågeställaren. Det kan innebära att en åtgärd som interpellanten eller frågeställaren fruktat att regeringen skulle vidta inte blir av eller aldrig ens övervägts. Detta förekommer dock endast undantagsvis. Det finns också här en tydlig skillnad mellan interpellationer och frågor. Interpellationerna får mer sällan än frågorna helt avslag (18 respektive 30 procent). Förklaringarna torde vara desamma som angavs ovan för skillnaderna mellan utfästelser i interpellationer och frågor.⁸⁷

I enkäterna undersöktes ledamöternas tillfredsställelse med svaren med hjälp av två frågor om hur de bedömde svarets relevans och utförlighet på en fyrgradig skala från ”mycket relevant/utförligt” via ”ganska relevant/utförligt” och ”inte särskilt relevant/utförligt” till ”inte alls relevant/utförligt”. Vid bedömningen ombads de svarande att försöka bortse från politiska synpunkter. Trots denna uppmaning finns det anledning att dela upp svaren på oppositionsledamöter och regeringsledamöter. Den senare gruppen av spörsmål är dock för liten för att kunna redovisas, varför redovisningen begränsar sig till oppositionsledamöternas spörsmål. Av svaren på dessa bedömdes sju procent vara mycket relevanta, 43 procent vara ganska relevanta, 38 procent vara inte särskilt relevanta och 12 procent vara inte alls relevanta. När det gäller utförlighet var svaren än mer negativa. Tre procent av sva-

⁸⁶ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 114.

⁸⁷ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 115.

ren ansågs vara mycket utförliga, 38 procent ganska utförliga, 48 procent inte särskilt utförliga och 11 procent inte alls utförliga. Om man jämför interpellationssvaren och frågesvaren kan man konstatera att oppositionsledamöterna är något mer nöjda med interpellationssvaren än med frågesvaren.⁸⁸

Interpellationsdebatterna

RUT:s undersökning visar att interpellationsdebatternas genomsnittliga längd, mätt i tecken, har ökat något sett över hela den studerade perioden 1994/95–2009/10. Till en början sjunker den dock något från ca 17 900 tecken till drygt 15 000 tecken under den första halvan av perioden. Därefter ökar det genomsnittliga antalet tecken till ca 20 000 under mandatperioden 2006/07–2009/10. Utvecklingen är ganska anmärkningsvärd mot bakgrund av att tiden för statsrådets, interpellantens och andra ledamöters anföranden förkortades vid reformen 1995. Men förklaringen till förändringen ligger för det första i att interpellationerna i ökad utsträckning besvaras tillsammans. Andelen interpellationer som besvarades tre eller flera åt gången ökade från ca 7 procent under mandatperioden 1994/95–1997/98 till ca 16 procent under mandatperioden 2006/07–2009/10. För det andra deltar andra ledamöter än interpellanten (interpellanterna) i debatten i större utsträckning än tidigare. Under mandatperioden 2006/07–2009/10 deltog fem eller fler andra ledamöter i 27 procent av interpellationsdebatterna jämfört med i 15 procent av debatterna tidigare. Det är sannolikt att denna ökning av antalet debattörer beror på att ledamöter från regeringspartierna i större utsträckning har gett sig in i interpellationsdebatter av intresse för dem i stället för att ställa egna interpellationer. Ytterligare en förändring av betydelse för interpellationsdebatternas längd är att statsrådets utnyttjande av sin rätt till tre inlägg först sjönk mellan mandatperioderna 1994/95–1997/98 och 1998/99–2001/02 från 63 till 53 procent men sedan steg kraftigt till drygt 86 procent.⁸⁹ Denna utveckling hänger troligen samman med att ledamöter från regeringspartierna ställer allt färre interpellationer. Någon längre debatt äger nämligen sällan rum om svaren på deras interpellationer.

4.5 Överväganden och förslag

Interpellationerna och frågorna medför för Regeringskansliets tjänstemännen krav på omedelbara arbetsinsatser. De får lägga andra uppgifter åt sidan och ägna arbetstiden, ibland också övertid, åt att skriva utkast till svar för att kunna klara tidsramarna. Särskilt den tidsram som gäller för besvarande av skriftliga frågor är knappt tilltagen och kan upplevas som stressande. När det gäller interpellationssvaren har man lite mer tid till förfogande. Tjänstemännen uppger också samstämmigt i intervjuerna att det som regel inte är några

⁸⁸ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 124–125.

⁸⁹ RUT Frågeinstitutet i riksdagen 2012 s. 116–119.

problem med att iaktta tidsfristerna för interpellationerna. De anser därför att ingen skuld kan läggas på dem för förseningarna av interpellationssvaren.

När det gäller frågesvaren kan olika förändringar tänkas för att förbättra arbetssituationen för tjänstemännen. En möjlighet som bör prövas är att förlänga svarstiden antingen i början eller i slutet. Man kan sätta stopptiden till torsdag kl. 10, dvs. ett dygn tidigare för inlämnande av frågor som bör besvaras senast kl. 12 på onsdagen veckan därefter, eller man kan behålla tiden för inlämnandet och sträcka ut tiden för svaret till senast kl. 12 på torsdagen i veckan efter. Vilket av dessa alternativ som bör prövas får avgöras efter diskussion med Regeringskansliet.

När det gäller de försenade interpellationssvaren är problemet inte i allmänhet arbetssituationen på departementen eller samordningen mellan departementen utan statsrådets kalendrar. Statsråden är redan till stora delar uppbokade genom resor och andra engagemang som är svåra att ändra på. Trots upprepad kritik från KU har förseningarna snarast ökat.⁹⁰

Som visades ovan finns det, med något undantag, ett positivt samband mellan antalet interpellationer och andelen försenade svar. När antalet interpellationer ökar eller minskar från ett riksmöte till nästa ökar respektive minskar andelen försenade svar. Den förändring som ägde rum under det senast avslutade riksmötet bekräftar detta samband. Andelen försenade interpellationssvar var under 2010/11 års riksmöte den lägsta sedan 2002/03 års riksmöte. Men ändå måste man säga att förseningarna är alltför omfattande när bortåt hälften av svaren kommer för sent och omkring 15 procent av svaren lämnas senare än två veckor efter svarstidens utgång.

Kan det finnas någon lösning på detta nästan eviga problem? Om man skulle förlänga svarstiden med en eller annan vecka skulle förmodligen andelen försenade svar minska men inte lika mycket som en mekanisk framräkning av antalet svar som lämnats historiskt en eller två veckor för sent skulle visa. Den nuvarande tvåveckorsgränsen sätter ett tryck på statsråden att försöka hitta tider så tidigt som möjligt i sin almanacka. Det trycket skulle försvinna vid en förlängning av tidsfristen. Detta skulle också kunna innebära en förskjutning av svaren från andra veckan till tredje eller fjärde veckan. Sammantaget skulle en förlängning av tidsfristen medföra att den genomsnittliga svarstiden blev längre och att svaren i större utsträckning är inaktuella när de lämnas.

En helt annan metod för att komma ifrån de många förseningarna skulle kunna prövas. Den innebär att statsråden reserverar tid i sina kalendrar för att besvara interpellationer i de veckor kammaren sammanträder under ett kommande riksmöte, uppdelat på tre perioder: från starten på hösten till jul, från starten i januari t.o.m. mars, fr.o.m. april till sammanträdesperiodens slut i juni. I princip bör alla statsråd reservera en tid varje vecka som riksdagen sammanträder. De kammartider som ska vara tillgängliga för statsrådets reservationer ska vara desamma som idag, dvs. i första hand tisdagar efter kl.

⁹⁰ Se bet. 2001/02:KU10 s. 30 f., bet. 2005/06:KU20 s. 40 f., bet. 2009/10:KU10 s. 148 f. samt bet. 2010/11:KU20 s. 61 f.

13 (med undantag för tiden mellan kl. 16 och 18 för partigruppsmöten) och i andra hand fredagar fr.o.m. kl. 9. Även torsdagar efter kl. 12 (med undantag för den muntliga frågestunden kl. 14–15) kan vara aktuella för interpellationsdebatter. När statsråden har anmält vilka tider som de önskar få reserverade för interpellationssvar får kammarkansliet pussla ihop ett schema. Detta schema annonseras ut på lämpligt sätt så att informationen når alla ledamöter.

En interpellation som en ledamot vill få besvarad av ett visst statsråd en viss reserverad dag ska väckas senast 14 dagar före den dagen. Om inga interpellationer ställts till ett visst statsråd en viss reserverad dag vet statsrådet om det två veckor i förväg och kan planera om sin kalender.

Naturligtvis kommer det att inträffa att ett statsråd får förhinder och med kortare eller längre varsel måste ställa in en interpellationsdebatt. I sådana fall får kammarkansliet kontakta interpellanten och höra efter om han eller hon kan acceptera att ta emot svaret vid ett senare svarstillfälle som statsrådet reserverat. Annars får man ordna ett annat tillfälle då både statsrådet och interpellanten kan.

Metoden skulle efter en överenskommelse mellan riksdagen och regeringen kunna prövas under något eller några riksmöten. Tillämpningen av metoden får diskuteras närmare mellan kammarkansliet och Regeringskansliet.

Till de mer intresseväckande resultaten i undersökningarna av svaren hör de skillnader som finns mellan interpellationer och skriftliga frågor. Svaren på interpellationerna innehåller oftare än svaren på frågorna utfästelser om åtgärder i framtiden och innebär mer sällan ett rent avslag på propåer som finns i frågorna. Även om oppositionsledamöterna är kritiska till en stor andel av svaren är de mindre missnöjda med svaren på interpellationerna än med svaren på frågorna. Dessa skillnader kan tolkas så att statsråden är mer angelägna om att oftare presentera substantiella svar på interpellationerna än på frågorna.

Denna effekt på svaren torde vara följden av att förberedelsetiden för svaren är längre och att svaren diskuteras mer ingående mellan statsrådet och hans eller hennes politiska och opolitiska tjänstemän. Statsråden är, genom att en interpellation oftast ger dem tillfälle att debattera frågan med politiska motståndare i riksdagen, mer motiverade att argumentera på ett konstruktivt sätt och på så vis framstå i bättre politisk dager.

I interpellationsdebatterna har det under senare år blivit vanligare att andra ledamöter än interpellanten deltar. Sedan ledamöterna för regeringspartierna mer eller mindre slutat ställa egna interpellationer har de i stället börjat delta allt flitigare i interpellationsdebatterna. Någon kritik kan inte riktas mot detta. Interpellationsdebatterna kan till och med upplevas som intressantare ju fler partier som deltar. Möjligen kan man invända att interpellationsinstitutets karaktär av kontrollmedel försvagas om debatterna i ökad utsträckning förs mellan ledamöter från oppositions- och regeringspartierna i riksdagen i stället för mellan statsrådet och ledamöter av riksdagen oavsett parti. Talmannen får naturligtvis se till att debatten håller sig till interpellationens ämne. Om man vill ge möjlighet till frågedebatter där bara statsrådet och frågeställaren får

delta kan man överväga att återinföra det institut som avskaffades 1995, nämligen skriftliga frågor för muntliga svar med möjlighet för frågeställaren att ställa kompletterande frågor.

5 De muntliga frågestunderna

5.1 Hur används de muntliga frågestunderna?

Regler och praxis

En muntlig fråga framställs vid en frågestund som anordnas i kammaren. Frågan besvaras omedelbart av ett statsråd. Talmannen beslutar om vem som ska få ordet och får besluta om begränsning av anförandena till längst en minut (RO 6:3).

En frågestund anordnas varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder för annat än bordläggning av ärenden. Talmannen får besluta att en frågestund inställs eller flyttas till en annan dag i veckan, om arbetsförhållandena i riksdagen kräver det. Senast på fredagen i veckan före frågestunden anmäler Regeringskansliet vilka statsråd som kommer att vara närvarande vid frågestunden (RO 6.3.1). Enligt praxis anmäls fem statsråd till statsrådets frågestund; ett av dem svarar på allmänpolitiska frågor. Vid statsministerns frågestund som normalt ska anordnas en gång var fjärde eller femte vecka ska frågorna vara av övergripande allmänpolitiskt slag.

Enligt anvisningarna ska en fråga antingen vara av övergripande allmänpolitiskt slag eller avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande statsrådets ansvarsområden och gäller statsrådets tjänsteutövning. En ledamot som vill ställa en fråga anmäler sig i kammaren eller förhandsanmäler sig till kammarkansliet senast kl. 13 den dag frågestunden äger rum. Förhandsanmälan ska inte omfatta frågans innebörd utan enbart vilket statsråd som frågan riktar sig till. Förhandsanmälan innebär inte någon garanti för att få ordet.⁹¹

Vid statsministerns frågestund har en partigrupp för ett oppositionsparti rätt att anmäla en ledamot som ska företräda partiet (partiföreträdare). Övriga partigrupper har rätt att anmäla en prioriterad talare. Partiföreträdare för ett oppositionsparti kan normalt räkna med att få ordet för minst en följdfråga eller kommentar. Normalt får statsministern det sista inlägget i ett replikskifte men talmannen kan när han finner det befogat ge frågeställaren ordet för ett avslutande inlägg om en halv minut. Övriga frågeställare kan normalt räkna med att få ordet endast en gång.⁹²

Vid statsrådets frågestund har varje partigrupp rätt att anmäla en prioriterad frågeställare. Varje frågeställare kan normalt räkna med att få ordet för minst en följdfråga eller kommentar. Vanligen får statsrådet det sista inlägget i ett replikskifte men talmannen kan om det finns skäl ge frågeställaren ordet för ett avslutande inlägg.⁹³

⁹¹ Debattregler för frågestund 2010-09-15. Riksdagens interna nät, Helgonät.

⁹² Debattregler för statsministerns frågestund 2010-09-16. Riksdagens interna nät, Helgonät.

⁹³ Debattregler för frågestund 2010-09-15. Riksdagens interna nät, Helgonät.

Frågor och svar ska vara korta och i princip inte överstiga en minut.

I stort sett samtliga frågeställare förhandsanmäler sig till kammarkansliet. Omkring 17–25 ledamöter anmäler sig till varje frågestund, varav ca 17 kan få ordet. Talmannen måste således göra ett urval av frågeställare på basis av ett antal kriterier. I första hand får varje partigrupps företrädare eller prioriterade talare ordet. En annan riktlinje är att oppositionspartierna ska få ställa ca 70 procent av frågorna. Vidare prioriteras ledamöter som ställt få eller inga frågor framför ledamöter som ställt många frågor vid tidigare frågestunder. Talmannen strävar också efter att uppnå balans när det gäller kön och geografisk spridning. Slutligen får de anmälda ledamöterna ordet så att frågorna fördelas någorlunda jämnt mellan de deltagande statsråden vid statsrådets frågestund.⁹⁴

Ledamöternas användning

Användningen av de muntliga frågestunderna och betydelsen av dem har för utredningens räkning undersökts av Maria Johansson. Basen för undersökningen är en genomgång av de frågor och följdfrågor till dessa som ställdes vid frågestunderna under 2009/10 års riksmöte. Under detta riksmöte anordnades 20 frågestunder med statsråd och fyra frågestunder med statsministern. Antalet frågestunder med statsministern var osedvanligt lågt vid detta riksmöte. Normalt har varit att en frågestund med statsministern anordnats vid sex till åtta tillfällen under ett riksmöte. En kompletterande undersökning av deltagandet vid statsministerns frågestunder sedan tillkomsten våren 2003 har gjorts av utredaren.

Vid de frågestunder som ingår i Maria Johanssons undersökning ställdes 380 frågor inklusive följdfrågor fördelade med 313 på statsrådets frågestunder och 67 på statsministerns frågestunder. Alla frågor har analyserats med avseende på frågeställarnas egenskaper men endast de 286 som ställdes under våren 2010 med avseende på innehållet.

Under riksmötet 2009/10 ställde 166 av riksdagens ledamöter (48 procent) en eller flera frågor under statsrådets frågestunder. Statsministerns fyra frågestunder utnyttjades av 55 ledamöter (16 procent). Man ska komma ihåg att alla ledamöter som velat ställa en fråga vid en viss frågestund inte alltid har fått komma till tals. Men eftersom talmannen varje gång prioriterar nya frågeställare kan man enligt undersökningen anta att siffran relativt väl avspeglar det verkliga antal ledamöter som velat ställa en fråga.⁹⁵

Som talmannen eftersträvat är könsfördelningen mellan frågeställarna relativt jämn. Talmannens mål att 70 procent av frågorna ska ställas av oppositionsledamöter uppnåddes inte riktigt vid detta riksmöte. Endast 57 procent av frågorna vid statsrådets frågestunder och 63 procent av frågorna vid statsministerns frågestunder ställdes av ledamöter från S, V och MP. S och MP ställde fler frågor än som motsvarade deras mandatantal medan V ställde ungefär

⁹⁴ Maria Johansson 2012 s. 154.

⁹⁵ Maria Johansson 2012 s. 160–162.

lika många. På regeringssidan ställde M en mindre andel av frågorna än partiets andel av mandaten utgjorde. De tre övriga regeringspartierna ställde samma andel av frågorna som partiernas andel av mandaten utgjorde.

Om man delar in ledamöterna efter hierarkisk position i riksdagen kan man konstatera att de centralt placerade ledamöterna ställde 20 procent av frågorna vid statsrådets frågestunder, de i medelposition 57 procent och de i perifer ställning 23 procent. Motsvarande siffror för statsministerns frågestunder är 40 procent, 46 procent och 14 procent. Fördelningen av frågorna vid statsrådets frågestunder svarar tämligen väl mot mandatens fördelning mellan dessa tre grupper. Däremot avviker fördelningen vid statsministerns frågestunder på det sättet som var meningen. Centralt placerade ledamöter ställde väsentligt större andel av frågorna än deras andel av mandaten motiverade. Motsatsen gällde för ledamöter i medelposition och perifer position.⁹⁶

Till vilka statsråd ställde ledamöterna frågor vid statsrådets frågestunder? Här ska man minnas att endast fem statsråd deltar vid varje frågestund enligt ett roterande schema. Det kan konstateras att regeringspartiernas ledamöter ställer en relativt stor andel av sina frågor till statsråd från det egna partiet. Resultatet kan enligt undersökningen förmodligen förklaras med att ledamöterna vill väga upp oppositionens kritiska frågor med positiva frågor och samtidigt ge det egna partiet en chans att presentera en fördelaktig bild av dess arbete inom regeringen. S-ledamöter ställde majoriteten av sina frågor till M-statsråd, V-ledamöter en lika stor andel till M-statsråd som till KD-statsråd och MP-ledamöter en lika stor andel till M-statsråd som till C-statsråd. Trots att M-statsråden får en majoritet eller en delad majoritet av oppositionens frågor understiger andelen frågor riktade till M-statsråd partiets andel av de svarande statsråden. Men så tillkommer förstås statsministerns frågestund.⁹⁷

Även innehållet i frågorna har undersökts. Av undersökningen framgår att 49 procent av frågorna vid statsrådets frågestunder har en innehållsmässig koppling till det utskott som frågeställaren tillhör. Oppositionspartierna ställde en större andel frågor med utskottskoppling än regeringspartierna (57 procent mot 40 procent). Utskottskoppling är mindre vanligt förekommande i frågorna till statsministern, vilket är naturligt med tanke på att frågorna till statsministern ska ha ett allmänpolitiskt innehåll.⁹⁸ De siffror som redovisas för statsrådets frågestunder ligger ganska nära motsvarande andelar utskottskopplade interpellationer och skriftliga frågor (se ovan avsnitt 3.2).

En annan aspekt på de muntliga frågornas innehåll är deras aktualitet. En tredjedel av de muntliga frågorna vid statsrådets frågestunder behandlar en händelse eller ett initiativ som ska inträffa inom en vecka eller har inträffat inom en vecka tidigare. Majoriteten av de muntliga frågorna (62 procent) behandlar dock frågor som inte är att klassa som aktuella. Det föreligger inte någon skillnad mellan statsrådets och statsministerns frågestunder i detta

⁹⁶ Maria Johansson 2012 s. 162–164.

⁹⁷ Maria Johansson 2012 s. 167–168.

⁹⁸ Maria Johansson 2012 s. 169.

hänseende. Däremot ställer ledamöter från oppositionen i större utsträckning än ledamöter från regeringspartierna frågor om aktuella händelser.⁹⁹ Här kan en jämförelse göras med interpellationer och frågor (se ovan avsnitt 3.2).¹⁰⁰ Andelen av det sammanlagda antalet interpellationer och skriftliga frågor som har aktualitetsinslag (62 procent) är betydligt större än motsvarande andel av de muntliga frågorna. Närmast de muntliga frågorna ligger interpellationerna. Högst aktualitetsinslag av de tre frågeformerna har alltså de skriftliga frågorna (66 procent) och lägst, något överraskande, de muntliga frågorna.

Frågestunderna som är en tämligen fri form av parlamentariskt arbete skulle kunna ge ledamöterna tillfälle att visa upp engagemang och intresse i frågor som är viktiga för valkretsen. Men undersökningen visar att endast 15 procent av frågorna vid statsrådets frågestunder och 13 procent av frågorna vid statsministerns frågestunder har valkretskoppling. Någon större skillnad finns inte mellan oppositionspartier och regeringspartier.¹⁰¹ Andelen av det sammanlagda antalet interpellationer och skriftliga frågor med valkretskoppling är något högre, 22 procent (se ovan 3.2). Inte heller här är skillnaderna stora mellan oppositionspartier och regeringspartier.

Ledamöterna kan skapa positiv eller negativ opinion för regeringen genom att under en frågestund berömma eller kritisera regeringen. Föga överraskande är skillnaden mellan frågor från ledamöter av regeringspartier och oppositionspartier i detta hänseende slående. En majoritet av oppositionens frågor innehåller kritiska synpunkter på regeringen medan endast ett fåtal av regeringspartiernas frågor innehåller kritik (73 mot 6 procent för statsrådets frågestunder och 60 mot 0 för statsministerns frågestunder). När det gäller beröm är förhållandet det omvända: regeringspartierna berömmar statsråden i mycket större utsträckning än vad oppositionen gör (36 mot 2 procent för statsrådets frågestunder och 20 mot 5 procent för statsministerns frågestunder). Samtidigt kan det konstateras att det är betydligt vanligare att regeringen får kritik än beröm. Detta resultat kan enligt undersökningen förklaras med att oppositionen ställer fler frågor än regeringspartierna men också med att kritik, till skillnad mot beröm, kan utgöra en naturlig följd av kontrollen.¹⁰² När det gäller förekomst av kritik i interpellationer och skriftliga frågor är mönstret detsamma som för muntliga frågor men nivån lägre (se ovan avsnitt 3.2). I viss utsträckning kan dock skillnaderna hänföras till att i undersökningen av frågestunderna inkluderas följdfrågor men i undersökningen av interpellationer och skriftliga frågor bara själva interpellationen, inte inlägg i debatten om svaret.

Maria Johanssons undersökning innehåller också ett avsnitt om frågestundernas kontrollfunktion som tas upp senare (se avsnitt 7.2).

⁹⁹ Maria Johansson 2012 s. 171–172.

¹⁰⁰ Utgångspunkterna för operationaliseringen av aktualitetsbegreppet är desamma i båda undersökningarna. Det ska röra sig om ett aktuellt initiativ eller en aktuell händelse men det är möjligt att tillvägagångssättet vid kodningen inte är helt överensstämmande. Åt vilket håll skillnaderna slår går inte att avgöra.

¹⁰¹ Maria Johansson 2012 s. 172–173.

¹⁰² Maria Johansson 2012 s. 175–176.

Statsrådets förberedelser inför frågestunderna

Varje statsråd deltar i en muntlig frågestund ungefär var femte vecka. Statsråden måste då vara beredda att svara på frågor på sitt ansvarsområde. Ett av statsråden agerar som "överrock", dvs. statsrådet svarar på övergripande frågor av allmänpolitiskt slag. Det innebär att detta statsråd svarar på frågor även på områden som ligger utanför det egna ansvarsområdet. Vid statsministerns frågestunder förutsätts alla frågor vara av övergripande allmänpolitiskt slag.

Inför statsrådets medverkan i muntliga frågestunder utarbetas underlag i Regeringskansliet och statsråden förväntas läsa in sig på dessa underlag.

Av Anna Ullströms undersökning av arbetet med frågeinstitutet på tre departement (Arbetsmarknads-, Närings- och Socialdepartementen) framgår att förberedelserna inför de muntliga frågestunderna sker i högre grad i de politiska staberna än vad som är fallet med svaren på interpellationerna och de skriftliga frågorna. Indirekt påverkas också de opolitiska tjänstemännens arbetsbelastning genom beställningar av underlag. Ibland har man färdiga underlag som uppdateras varje gång statsrådet ska delta i en frågestund. Den mest arbetskrävande delen av arbetet utgörs av att ta fram underlag till statsministerns frågestund och till statsråd som ska agera "överrock" vid statsrådets frågestunder. På ett av de undersökta departementen ifrågasätts vitsen med denna "överrocksfunktion". Det vore, menar man, rimligare att det endast gick att ställa frågor på respektive statsråds ansvarsområde.¹⁰³

Deltagandet i statsministerns frågestunder

När statsministerns frågestunder infördes våren 2003 var tanken att dessa frågestunder skulle vara ett tillfälle för meningsutbyte mellan statsministern och övriga partiledare, undantagsvis gruppledarna. Utan att det direkt utsades avsågs här främst att det var ledarna för oppositionspartierna som skulle ställa frågor till statsministern med möjlighet till en eller två följdfrågor.

Under Göran Perssons tid som statsminister anordnades våren 2003 fyra frågestunder och därefter sju frågestunder varje riksmöte. Under Fredrik Reinfeldts statsministertid har antalet varierat mellan fyra och åtta.

I den följande tabellen anges vilka kategorier av ledamöter som företrädde partierna vid statsministerns frågestunder under de gångna nio riksmötena, indelade i två perioder: 2002/03 till 2005/06 med socialdemokratiskt regeringsinnehav och 2006/07 till 2010/11 med borgerligt regeringsinnehav.

¹⁰³ Ullström 2012 s. 264–267.

Tabell 3 Partiernas företrädare vid statsministerns frågestunder våren 2003–2010/11

Riksmöte	Företrädare	M	FP	C	KD	S	MP	V	SD
Vår 2003–2005/06	Partiledare	18	20	17	17	0	22	13	
	Gruppledare	6	3	4	7	0	3	3	
	Förtroenderåd/ Gruppstyrelse	1	2	4	1	0	0	2	
	Ej fastställt	0	0	0	0	0	0	7	
	<i>Totalt antal</i>	25	25	25	25	0	25	25	
2006/07–2010/11	Partiledare	0	0	0	0	14	29	12	4
	Gruppledare	1	2	10	8	8	1	13	2
	Förtroenderåd/ Gruppstyrelse	8	7	2	10	8	0	2	0
	Ej fastställt	21	21	18	12	2	0	3	0
	<i>Totalt antal</i>	30	30	30	30	30	30	30	6

Anm. *Partiledare* inkluderar MP:s båda språkrör. *Gruppledare* inkluderar även vice gruppledare. *Förtroenderåd/Gruppstyrelse* anger medlem av dessa organ som ej är partiledare eller gruppledare. *Ej fastställt* Går ej att fastställa om partigruppen utsett företrädare som inte tillhör någon av de tidigare kategorierna.

Nivån på deltagarna skiljer sig mellan den första perioden och den andra perioden. Under den första perioden representerades alla oppositionspartierna vid mer än hälften av statsministerns frågestunder av sina partiledare. V ligger dock på gränsen. Bäst är representationen från MP men partiet har i det här sammanhanget favören av att ha två partiledare, de båda språkrörerna. Läger man till gruppledarna, inklusive vice gruppledare i förekommande fall, är samtliga partier utom V representerade på ledarnivå med undantag för någon eller några enstaka frågestunder.

Under Fredrik Reinfeldts statsministertid är representationen av partiledare sämre. MP är visserligen representerat av något av sina språkrör vid alla tillfällen utom ett. Men S och V är bara representerade av sina partiledare vid knappt hälften av frågestunderna. SD företräddes av sin partiledare vid fyra av de sex frågestunder som anordnades under 2010/11 års riksmöte. Läger man till gruppledarna blir bilden positivare, särskilt för V:s del. Regeringspartierna vars partiledare sitter i regeringen representerades ibland av sina gruppledare. Oftast skedde det inom C.

Nordiska jämförelser

Muntliga frågestunder finns också i parlamenten i Danmark, Finland och Norge.

I Folketinget har man en frågetimme på onsdagar kl. 13. Före kl. 10 ska regeringen ha anmält vilken eller vilka ministrar som kommer att infinna sig för att svara på frågor. Vanligtvis är mer än en minister närvarande. Om statsministern själv avser att delta bör han eller hon ge besked om detta i god tid. Om statsministern så önskar kan han eller hon inleda frågetimmen med att

under fem minuter orientera om den politiska situationen. Ledamöterna anmäler sin önskan att få ställa frågor senast vid frågetimmens början och talmannen fördelar därefter ordet enligt ungefär samma principer som i riksdagen. En ledamot har två minuter på sig för att motivera frågan och ställa den. Ministern har lika lång tid på sig för att svara på frågan. Därefter kan frågeställaren få ordet under en minut högst två gånger. Ministern kan också svara ytterligare två gånger med anföranden på längst en minut.¹⁰⁴

En muntlig frågestund ägde rum i Folketinget den 30 november 2011. Statsministern inledde med ett anförande på fem minuter om den politiska situationen. Talmannen meddelade att 25 ledamöter anmält sig till frågestunden och räknade upp namnen i den ordning de skulle få ordet. Namnen hade ordnats så att alla partier skulle få ordet. Men tiden räckte bara till för sju ledamöter att ställa frågor: två från Venstre, två från Dansk Folkeparti och en vardera från Enhedslisten, Liberal Alliance och Konservativ Folkeparti. Samtliga partier är oppositionspartier; de två största är Venstre och Dansk Folkeparti. Tre av frågeställarna var ordförande i respektive parti. Varje frågeställare fick två minuter på sig för frågan. Därefter svarade statsministern i en minut. Därpå följde två omgångar med minutslånga repliker mellan frågeställaren och statsministern.¹⁰⁵

I finska riksdagen framställs och besvaras frågor direkt vid en frågestund. Talmannen bestämmer vilka ledamöter som ska få ställa frågor. Svaret kan följas av en debatt där den ledamot som ställde frågan får göra minst ett inlägg och där även övriga ledamöter kan ges rätt att delta. Varje inlägg måste begränsas till en minut. Talmannen avgör vem som ska få ordet och för hur många inlägg. När talmannen anser att saken har debatterats tillräckligt förklarar talmannen debatten avslutad.¹⁰⁶

Vid den muntliga frågestunden den 1 december 2011 var elva ministrar närvarande inklusive statsministern. Sex frågor ställdes av ledamöter från Sannfinländarna, Centern, Samlingspartiet, Vänsterförbundet, De Gröna och Svenska Folkpartiet till fem av ministrarna. Sannfinländarna och Centern ingår inte i regeringen, de övriga fyra gör det. I tre frågor blev det debatt. Det fullständiga protokollet från frågestunden är inte tillgängligt på svenska på internet.¹⁰⁷

I Stortinget besvaras muntliga frågor vid en frågestund som normalt äger rum varje onsdagsförmiddag med början kl. 10. Regeringen bestämmer själv vilka statsråd som ska delta och meddelar Stortinget detta senast kl. 10 på måndagen. En ledamot som önskar ställa en fråga till en minister anmäler detta i förväg utan att avslöja frågans innehåll. Talmannen avgör vilka ledamöter som ska få ställa frågor. Frågan och svaret får ta högst två minuter i anspråk. Frågeställaren kan göra ytterligare ett inlägg på högst en minut som besvaras av ministern också på högst en minut. Därefter har andra ledamöter

¹⁰⁴ Håndbog i Folketingsarbejdet s. 120.

¹⁰⁵ <http://www.ft.dk/forhandlinger>.

¹⁰⁶ Jonasson 2012 s. 47.

¹⁰⁷ <http://web.eduskunta.fi/>.

möjlighet att ställa uppföljningsfrågor på en minut som besvaras av ministern på en minut.¹⁰⁸

Vid den muntliga frågestunden den 30 november 2011 var endast statsministern närvarande och besvarade fem frågor, alla från oppositionspartier: två från Framskrittpartiet, två från Høyre och en från Kristelig Folkeparti. Av frågeställarna var en partiordförande och en annan sitt partis vice ordförande. Övriga var ledamöter av partiernas gruppstyrelser. Tre eller fyra uppföljningsfrågor ställdes i anslutning till varje fråga. Samtliga uppföljningsfrågor ställdes också av oppositionspartier med inte nödvändigtvis av samma oppositionsparti som ställt huvudfrågan. Frågestunden varade i en timme och tio minuter.¹⁰⁹

5.2 Överväganden och förslag

De muntliga frågestunderna i riksdagen var ett nytt tillskott till floran av frågeformer när de startade försöksvis 1990. Tidigare hade statsråden inte fått möta ledamöternas frågor utan att frågorna var kända på förhand. I detta låg ett överraskningsmoment som väntades tillföra debatten en ny spännande dimension.

Som framgick ovan förbereder sig statsråden dock och det sker på det sättet att man läser in sig på underlag som tas fram på respektive departement. Man diskuterar med de politiska staberna vilka frågor som kan komma upp. Statsministern och de statsråd som agerar ”överrockar” vid statsrådets frågestunder har kanske svårare att förbereda sig. Men som regel handlar frågorna till statsministern och till ”överrockarna” om frågor som nyligen diskuterats i den allmänna debatten och som statsråden antagligen känner väl till. Någon gång förekommer det dock att ett statsråd helt framtalt förklarar att han eller hon inte behärskar frågan och hänvisar till det statsråd som ansvarar för den i regeringen.

En frågestund anordnas i princip varje torsdag utom i de sammanträdesfria veckorna. Under 2009/10 års riksmöte sammanträdde riksdagen 31 veckor mellan mitten av september och mitten av juni. Då har sammanträdesuppehållet i samband med jul och nyår samt de sammanträdesfria veckorna frånräknats. Frågestunderna uppgick dock endast till 24. Under sju sammanträdesveckor beslöt således talmannen att inte anordna någon frågestund med hänsyn till arbetsförhållandena i riksdagen (se RO 6.3.1). Statsministerns frågestund ägde under detta riksmöte rum endast fyra gånger, två gånger på hösten och två gånger på våren. Tre gånger på hösten och fyra gånger på våren får anses vara en mer normal frekvens. Att det var bara två tillfällen på hösten under 2009/10 års riksmöte kan förklaras med att Sverige under detta halvår

¹⁰⁸ Jonasson 2012 s. 49.

¹⁰⁹ <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2011-2012/111130/>.

hade ordförandeklubban i EU. Vad anledningen var till att det var så få frågestunder med statsministern på våren 2010 är obekant.

Nästan hälften av riksdagens ledamöter (48 procent) ställde under ett riksmöte (2009/10) minst en fråga vid statsrådets frågestunder. Detta får betraktas som en ganska hög siffra. Motsvarande andel vid statsministerns frågestunder är betydligt lägre, nämligen 16 procent. Men denna siffra måste ses mot bakgrund av att endast fyra frågestunder med statsministern anordnades under detta riksmöte. Fördelningen mellan partierna svarar inte riktigt upp mot talmannens målsättning att 70 procent av frågorna ska ställas av ledamöter från oppositionspartierna.

Avsikten med statsministerns frågestunder var att få till stånd korta debatter mellan statsministern och ledande företrädare för oppositionspartierna. Undersökningen av riksmötet 2009/10 visar att denna målsättning knappast uppnåddes. Över hälften av frågeställarna var således ledamöter i mellanposition eller perifer position. Den kompletterande undersökning som gjorts visar att partiledarna deltog flitigt i statsministerns frågestunder från starten 2003 fram till maktskiftet 2006. Därefter är det bara MP och, under riksmötet 2010/11, SD av oppositionspartierna som deltagit i statsministerns frågestunder med sina språkrör respektive partiledare lika flitigt som före maktskiftet. Socialdemokraternas och Vänsterpartiets partiledare har inte ens deltagit i hälften av statsministerns frågestunder efter 2006.

Frågan kan ställas vad det är som gör att partiledarna deltar så sporadiskt i statsministerns frågestunder. Ett problem är att partiledarna får så kort tid på sig att diskutera med statsministern. Endast två anföranden om en minut vardera är som regel tillåtna. Talmannen kan medge något ytterligare kort anförande. I början förekom att en partiledare eller annan prioriterad talare fick återkomma med en ny fråga. Såväl en rätt till fler anföranden, en förlängning av anförandena, som en möjlighet att ställa nya frågor borde kunna diskuteras. Detta skulle kunna göra ett deltagande i statsministerns frågestunder mer attraktivt för oppositionens partiledare.

En annan och större fråga är om frågestunderna är den rimliga formen för att få välgrundade svar från ansvariga statsråd i sakfrågor. Ett bättre sätt är tveklöst att ställa en interpellation eller, om svaret brådskar, en skriftlig fråga. Frågestunderna kan däremot vara en bra form för att diskutera aktuella politiska debattfrågor och på det sättet berika den allmänna debatten i samhället. Om man skulle renodla frågestunderna – och kanske snarare kalla dem debattstunder – så skulle de alla ha samma form och inriktning som statsministerns frågestunder har idag. Men statsministern kan rimligen inte själv uppträda i kammaren varje torsdag som riksdagen sammanträder utan måste kunna ersättas av andra statsråd. Statsministern väljer själv ut vilket statsråd som ska representera regeringen.

Om man vill göra debatterna livligare och kanske intressantare skulle man kunna överväga att låta andra ledamöter än frågeställarna delta med inlägg på det sätt som sker i finska riksdagen och Stortinget. Detta var möjligt när statsministerns frågestund introducerades i riksdagen 2003 men togs bort för

att bereda plats för fler frågor. Med den uppläggning som diskuteras här är antalet frågeställare som kan få ordet inte så viktigt som frågeställarnas ställning i respektive parti.

6 Sambandet med andra instrument för riksdagens kontrollmakt

6.1 Hur ser sambandet ut mellan frågeinstitutet och andra instrument för riksdagens kontrollmakt?

Direktiven

Enligt direktiven till utredningen ska den undersöka och beskriva förhållandet mellan de olika kontrollinstitutet och i vad mån de kompletterar eller överlappar varandra. Vad denna uppgift för utredningen innebär utvecklas i direktiven på följande sätt.

Utöver frågeinstitutet ingår i riksdagens kontrollmakt ytterligare ett antal särskilda kontrollinstitut som regleras i 13 kap. regeringsformen. Vidare finns i såväl regeringsformen som riksdagsordningen andra former för parlamentarisk kontroll, t.ex. utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och anordnande av debatter i kammaren med anledning av aktuella händelser. I grunden kan alla kontrollinstitut som ingår i riksdagens kontrollmakt sägas knyta an till den granskningsuppgift som riksdagen har enligt 1 kap. 4 § regeringsformen. Kontrollinstitutet är dock olika till sin karaktär och har olika inriktning, och gällande vissa av kontrollinstitutet har betonats att användandet av dem ska hållas isär. Vad gäller frågeinstitutet är den enda föreskrivna inriktningen att frågorna ska röra statsrådets tjänsteutövning. Eventuella samband med övriga kontrollinstitut kan innebära upprepning av kontroll som företrädesvis bör utföras inom ramen för endast ett av kontrollinstitutet. Men det kan också finnas samband som innebär att kontrollinstitutet berikar eller kompletterar varandra. Till exempel kan interpellationer och frågor till statsråd ha sin utgångspunkt i och följa upp vad som framkommit vid annan kontroll, och vad som framkommit i svar på interpellationer och frågor kan på motsvarande sätt utgöra underlag vid utförande av annan kontroll.

Spörsmålets samband med KU:s granskning

I förhållande till KU:s granskning finns den likheten att vilken riksdagsledamot som helst kan göra en granskningsanmälan. Innehållsmässigt bör dock en anmälan till KU handla om en frågeställning som har anknytning till konstitutionella regler och praxis. Annars är risken att KU inte behandlar anmälan. En annan skillnad är att interpellationer och frågor bara kan ställas till sittande statsråd. Till KU kan en ledamot också anmäla förhållanden som ligger någon men inte alltför lång tid tillbaka i tiden och där ett avgående statsråd har ansvaret. Den utredning som företas av KU är i allmänhet mer ingående och allsidig än den som görs av ett departement när ett statsråd ska besvara en interpellation eller fråga. Den kan bl.a. innefatta en utfrågning med det berör-

da statsrådet. Redovisningen sker i ett granskningsbetänkande, vanligtvis i det som läggs fram för riksdagen i slutet av våren. Anmälaren kan delta i debatten om betänkandet men det förekommer sällan.

I varje vårgranskning behandlas som regel några frågor som tidigare blivit föremål för interpellationer eller frågor. Om man ska gå vidare till KU med en granskningsanmälan förutsätts, som nyss påpekades, att den fråga man vill anmäla är av konstitutionell karaktär. Dessutom kan det vara rimligt att begära att den fråga som anmäls inte redan har fått ett tillfredsställande svar av statsrådet genom det ställda spørsmålet. Sambandet mellan spørsmål och KU:s granskning kan illustreras med exempel från det senaste årets granskningsbetänkande.

I det granskningsbetänkande som lämnades våren 2011 (bet. 2010/11:KU20) hade sex av de 26 ärenden som behandlades tidigare varit föremål för en interpellation eller skriftlig fråga. Det först redovisade av dessa ärenden var Försvarsministerns hantering av förbandsorganisationen (s. 38). I en skriftlig fråga och två interpellationer i oktober–november 2010 togs frågan upp huruvida flyttningen av två ingenjörskompanier från Boden till Eksjö stred mot riksdagsbeslutet. I svaren på dessa spørsmål redogjorde försvarsministern för ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten. Han hänvisade till förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten där det framgår att Försvarsmakten själv beslutar om sin grundorganisation i de delar som den inte regleras i instruktionen. En av interpellanterna gjorde en anmälan till KU. I den anfördes att Försvarsmaktens beslut att flytta ingenjörskompanierna strider mot riksdagens beslut om förbandsorganisationens placering. KU konstaterade att inget sådant riksdagsbeslut fattats.

Det andra ärendet var Hanteringen av datalagringsdirektivets genomförande (s. 65). Frågan om varför regeringen inte hade lämnat förslag till riksdagen om genomförandet av detta direktiv hade tagits upp i tre interpellationer och två skriftliga frågor fr.o.m. augusti 2009 t.o.m. februari 2010. Anmälan i mars 2010 gjordes av den ledamot som ställt alla interpellationerna och en av frågorna och avsåg samma frågeställning som i spørsmålen, nämligen orsaken till regeringens och justitieministerns underlåtenhet att genomföra direktivet. Då anmälan lämnades in hade EU-domstolen slagit fast att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet. KU ansåg i ett utförligt ställningstagande att regeringens beredning av genomförandepropositionen medförde komplicerade överväganden i flera principiellt svåra frågor som rörde avvägningen mellan brottsbekämpning och integritetsskydd. Samtidigt innebar, konstaterade utskottet, lojalitetsprincipen inom EU-rätten en skyldighet för medlemsstaterna att bl.a. vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutions akter.

Det tredje ärendet gällde Dumpningar av kemiska vapen och radioaktivt avfall i Östersjön som skulle ha ägt rum åren 1989–1992 enligt uppgift i massmedierna i februari 2010 (s. 177). Anmälaren begärde att utskottet skulle

granska den förra socialdemokratiska regeringens underlåtenhet att agera med anledning av de uppgifter om dumpningarna som den skulle ha fått kännedom om under åren 1999–2000. Samma dag som anmälan kom in till KU ställde en annan ledamot än anmälaren en skriftlig fråga till miljöministern som gällde vilka åtgärder ministern avsåg att vidta med anledning av de dumpade stridsmedlen och det radioaktiva avfallet. Frågan överlämnades till försvarsministern som i sitt svar bl.a. hänvisade till att chefsåklagaren vid riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål hade inlett en förundersökning om miljöbrott. Frågeställningen i KU:s granskning i detta ärende blev huruvida förutvarande eller nuvarande regeringar haft kännedom om dessa uppgifter och borde ha agerat i enlighet med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Utifrån den information som kom fram i utskottets granskning fann utskottet att detta inte var fallet.

Det fjärde granskningsärendet handlade om ett Uttalande av statsministern i fråga om marknadsföring av Kastrups flygplats (s. 212). Frågan hade tagits upp i en interpellation. I den anfördes att statsministern hade uttalat sin stora tveksamhet till att kommuner och landsting satsar skattemedel på en utländsk flygplats. Frågan som ställdes till statsrådet Cristina Husmark Pehrsson (M) i hennes egenskap av nordisk samarbetsminister gällde på vilket sätt hon avsåg att motverka Region Skånes, Malmö stads och Lunds kommuns satsning för att stärka Kastrups attraktivitet. Interpellationen överlämnades till statsrådet Mats Odell (KD) som i sitt svar bl.a. nämnde att frågan om beslutet att ge ekonomiskt stöd var föremål för rättslig prövning. I interpellantens granskningsanmälan hävdades att det blir ”direkt fel” när statsministern uttalar sig i en fråga som är under rättslig prövning. KU framhöll att statsråd bör iakttä försiktighet bl.a. när det gäller uttalanden som kan riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter vid deras rättstillämpning som gäller enskilda eller kommuner.

Det femte granskningsärendet rörde ett Avtal om svavelutsläpp i Östersjön (s. 243). Avtalet som hade ingåtts av regeringen var en internationell överenskommelse om skärpta gränsvärden för svavel i fartygsbränsle. Avtalet behandlades i fem skriftliga frågor och en interpellation innan det anmälades för granskning i KU. I dessa frågor och i interpellationen behandlades avtalets konsekvenser för framför allt industrins transporter. I granskningsanmälan som gjordes av den ledamot som hade ställt en av frågorna och interpellationen pekades bl.a. på en rad påstått formella brister i handläggningen av avtalet. Det var också den fråga som utskottet uppehöll sig vid i granskningen. Den visade enligt utskottet att överenskommelsen inte i något skede hade varit föremål för regeringens ställningstagande. En ordning som innebär att Sverige, med regeringen som part, kan ingå och bli folkrättsligt bundet av en internationell överenskommelse utan att regeringen tar ställning till avtalets innehåll och frågan om den svenska bundenheten är, ansåg utskottet, otillfredsställande. Vidare ansåg utskottet att diarieföringen och dokumentationen i Regeringskansliet var bristfällig.

Det sjätte och sista ärendet rörde Skatteavtalet med Danmark (s. 264). Detta avtal innehåller en utjämningsordning som reglerar hur Sverige och Danmark ska kompenseras för uteblivna skatteintäkter på grund av arbetspendlingen mellan de båda länderna. Förutom att vara ett exempel på att ett spørsmål ger upphov till en granskningsanmälan är ärendet också ett exempel på att en granskningsrapport från Riksrevisionen kan leda vidare till ett spørsmål (se vidare nedan). Som framhålls i Riksrevisionens granskningsrapport hade avtalet även före granskningen varit föremål för motioner och frågor i riksdagen. Granskningsrapporten mynnade ut i en rekommendation till regeringen att skyndsamt ta fram ett underlag för att utvärdera den svensk-danska utjämningsordningen. I en interpellation som ställdes med anledning av granskningsrapporten fick finansministern frågan om han avsåg att ta initiativ till ett nytt skatteavtal mellan Sverige och Danmark. Finansministern svarade att avtalet anger en möjlighet till gemensam utvärdering och att en begäran om en sådan utvärdering sänts till det danska skatteministeriet. Först därefter kunde den fråga som interpellanten ställt besvaras. I sin anmälan till KU någon vecka efter det att interpellationssvaret lämnats skriver interpellanten att utskottet bör granska regeringens och det ansvariga statsrådets agerande vad gäller både de konkreta åtgärder kring avtalet som man underlåtit att vidta och att oriktiga uppgifter lämnats till riksdagen. KU noterade att regeringen hade tagit ett initiativ för att tillsammans med Danmark utvärdera utjämningsordningen i skatteavtalet. I övrigt gav inte granskningen anledning till något uttalande av utskottet.

Genomgången av dessa sex ärenden visar enligt utredarens uppfattning att de granskningsärenden som dessa gett upphov till har haft konstitutionella aspekter som motiverade en granskning i KU. Svagast är denna aspekt i det sjätte och sista ärendet. Däremot visade det sig att ett av ärendena, det femte, hade viktiga konstitutionella aspekter som ledde till kritiska uttalanden av utskottet. Det ledde också till att KU i sin höstgranskning 2011 tog initiativ till en mer omfattande granskning av regeringens bemyndiganden till förvaltningsmyndigheter att ingå internationella överenskommelser.¹¹⁰ När det gäller frågan om någon av granskningsanmälningarna är ”onödig” i den bemärkelsen att inget tillkommit genom KU-granskningen som inte kommit fram genom spørsmålssvaret är svaret nej.

Några generaliserande slutsatser kan inte dras av denna mycket begränsade undersökning som mer får ses som en exemplifiering. Men det tydliga utslaget får ändå tas som ett tecken på att frågorna och KU:s granskning är två olika kontrollinstrument som inte överlappar varandra i någon större utsträckning utan snarare kompletterar varandra vad gäller kontrollens inriktning.

Spörsmålets samband med utskottsarbetet

Utskotten brukar inte räknas till de särskilda kontrollinstituten. Men i utskottens uppdrag har enligt ett förarbetsuttalande till 1974 års regeringsform

¹¹⁰ Bet. 2011/12:KU10 s. 58.

ingått att följa upp effekterna av besluten på utskottens ämnesområden. Detta uppdrag har på senare år förtydligats genom att regleras först i RO (4:18) och fr.o.m. 2011 i RF (4:8). Samtidigt har formerna för denna uppföljnings- och utvärderingsverksamhet utvecklats.

En genomgång har gjorts av utskottens verksamhetsberättelser för 2010/11 års riksmöte, där uppgifter lämnas om utskottets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet under riksmötet. Det första året i en ny mandatperiod är det vanligt att projekt planeras och påbörjas men få projekt avslutas. Uppföljnings- och utvärderingsprojekt dokumenteras i betänkanden eller i serien Rapporter från riksdagen (RFR).

Enligt sin verksamhetsberättelse redovisar FiU en utvärdering i bet. 2010/11:FiU24 och SoU en offentlig utfrågning i bet. 2010/11:SoU14. Av de sex nummer som getts ut i rapportserien är två redovisningar av offentliga utfrågningar som hållits av KrU (2010/11:RFR6) och TU (2010/11:RFR4), en rapport är en forskningsöversikt som tagits fram på uppdrag av CU, MJU och TU gemensamt (2010/11:RFR3), två är uppföljningar, båda från MJU (2010/11:RFR1–2) och en är en utvärdering som beställts av FiU (2010/11:RFR5). Forskningsöversikter har vidare beställts av AU och CU. Uppföljningar och utvärderingar har påbörjats av JuU, KrU, KU, MJU, NU, SkU, TU, UbU, UU samt MJU och NU gemensamt.

Genom sökningar i riksdagens databas har utredningen konstaterat att inga referenser till interpellationer eller skriftliga frågor görs i de publicerade rapporterna under riksmötet 2010/11. Sökningar har också gjorts bland interpellationerna och de skriftliga frågorna på ämnena för utskottens påbörjade och avslutade uppföljnings- och utvärderingsprojekt. De flesta ämnena har inte tagits upp i någon eller bara i någon enstaka interpellation eller fråga. Men två ämnen har varit ganska populära. Det är EU:s politik för de mänskliga rättigheterna, som är ämnet för en påbörjad uppföljning och utvärdering av UU¹¹¹ och den genomförda apoteksreformen, som var ämnet för en öppen utfrågning av SoU i samband med behandlingen av en granskningsrapport från Riksrevisionen.

Sambanden mellan frågeinstitutet och utskottens verksamhet kan också se ut på andra sätt. Som framgått tidigare finns ofta en innehållsmässig koppling till utskotten i spörsmålen. En mycket stor andel av interpellationerna (63 procent) och ungefär hälften av de skriftliga och muntliga frågorna (48 respektive 49 procent) handlar om frågor i interpellanternas respektive frågeställarnas utskott. Det kan finnas olika orsaker till detta. En orsak kan vara att ledamöterna hämtar uppslag till spörsmålen från utskottsarbetet. I enkätundersökningen ställdes just denna fråga. Men i bara 15 procent av svaren angavs att uppslaget till spörsmålet kom från utskottsarbetet, ofta tillsammans med andra uppslag. En annan, viktigare orsak till den höga andelen utskottsanknutna frågor är troligen specialiseringen inom partigrupperna, en fråga som det inte finns anledning att gå närmare in på här.

¹¹¹ Sökningen har här avsett de fall då begreppen mänskliga rättigheter och EU förekommer i samma interpellation eller fråga.

Det är vanligt att ledamöterna följer upp spörsmålen med motioner. I enkätundersökningen framkommer att de ledamöter som ställt omkring hälften av de undersökta interpellationerna och de skriftliga frågorna avser att ta upp samma frågeställning i en framtida motion. Detta leder till att svaren på interpellationer och skriftliga frågor i viss utsträckning "återanvänds" i utskottsbetänkanden, särskilt i betänkanden där bara motioner behandlas. I betänkandena återges information från svaren såväl om faktiska förhållanden som om statsrådets inställning. Någon gång hänvisas också till vad statsrådet sagt i en interpellationsdebatt.

För att få en uppfattning om omfattningen av detta samband har en genomgång gjorts av utskottens motionsbetänkanden under 2010/11 års riksmöte. Sammanlagt lämnade utskotten 81 sådana betänkanden under detta riksmöte. Av dessa innehöll 44, dvs. drygt hälften, referat av svar på interpellationer eller frågor. I 26 av dessa betänkanden fanns ett referat, i 12 fanns två referat. I återstående sex betänkanden var det fler än två referat.

Det förekommer också att utskotten "konkurrerar" med interpellationsinstitutet genom att anordna öppna utfrågningar med statsråden. I fyra av FiU:s offentliga utfrågningar, sammanlagt åtta under riksmötet 2010/11 om man räknar in en utfrågning som anordnades tillsammans med AU, deltog finansministern, finansmarknadsministern eller båda. I de övriga FiU-utfrågningarna och de andra utskottens offentliga utfrågningar deltog inga statsråd.

Slutligen kan man också notera att interpellationsdebatterna då och då övergår till att bli ett slags utskottsdebatter, när utskottsledamöter, även från andra partier än interpellantens, ger sig in i debatten. Man kan ha olika synpunkter på denna företeelse (se ovan s. 57). Interpellationsdebatter är ju just debatter, närmare bestämt om interpellationssvaret och det måste vara intressant, särskilt för åhörarna, att få del av andra partiers syn på den frågeställning som behandlas i interpellationen. Men interpellanten kan ibland känna sig störd av att han eller hon inte får debattera med statsrådet i fred utan blir angripen av företrädare för statsrådets parti i riksdagen eller av andra partier i regeringskoalitionen.

Spörsmålets samband med de aktuella debatterna

De debatter i kammaren som har vissa likheter med interpellationsdebatterna är de aktuella debatterna. Dessa debatter tillkommer på begäran av ett parti och har ett ämne som utgångspunkt, inte en frågeställning som i spörsmålen. I debatten deltar det statsråd som är ansvarigt för detta ämnesområde, en företrädare för det parti som begärt debatten och också som regel företrädare för vart och ett av de övriga partierna (utom statsrådets parti som företräds av statsrådet). Företrädare för det parti som begärt debatten inleder (två minuter). Därefter följer inlägg från statsrådet, partiet som begärt debatten och övriga partier i storleksordning. Var och en får tala i högst sex minuter i denna första omgång. I andra och tredje omgången är talarordningen densamma men tale-

tiden reducerad till fyra respektive två minuter. Statsrådet får avsluta debatten med ett anförande på högst två minuter.

Likheterna med interpellationsdebatterna består i att initiativet till en aktuell debatt utgår från riksdagen som också bestämmer ämnet för debatten. Liksom i interpellationsdebatterna kan företrädare för andra partier än det som tagit initiativ till debatten och statsrådets parti delta i debatten, även om det hör till undantagen att alla partier är företrädare i en interpellationsdebatt. Debattordningen är också densamma i så måtto att omedelbara repliker på anföranden enligt den s.k. duellmetoden inte är tillåtna.

Under 2010/11 års riksmöte anordnades tolv aktuella debatter, fyra på begäran av V, tre på begäran av S, lika många på begäran av SD samt två på begäran av MP. En sökning har gjorts i riksdagens databas bland interpellationerna på de ämnen som blev föremål för aktuella debatter under 2010/11 års riksmöte. Före den aktuella debatten i ämnet hade i sju av de tolv fallen en eller flera interpellationsdebatter hållits i ämnet. I ett fall som gällde arbetsmarknadspolitiken, hade sju interpellationsdebatter redan ägt rum. Rimligen bör inte spörsmål ställas i de ämnen som en aktuell debatt gäller under tiden mellan beslutet om att anordna debatten och själva debatten. Likväl ställdes under tiden mellan beslutet och själva debatterna interpellationer med anknytning till debattens ämne i tre av de tolv debatterna.

De aktuella debatterna kan i viss mån ersätta interpellationsdebatterna. Men de aktuella debatterna har inte lika uttalat som interpellationerna ett kontrollsyfte. Likväl kan det synas onödigt att interpellationer ställs i samma ämnen som ska behandlas i en kommande aktuell debatt.

Spörsmålets samband med Riksrevisionens granskning

”Trafiken” mellan spörsmålsinstitutet och Riksrevisionen kan gå i båda riktningarna. Ledamöterna kan hämta uppslag från Riksrevisionens rapporter och Riksrevisionen från ledamöternas interpellationer och frågor.

En sökning i riksdagens databas för riksmötet 2010/11 ger vid handen att en hänvisning till Riksrevisionens rapporter finns i elva interpellationer och nio skriftliga frågor. Sju av interpellationerna kan anses vara uppföljningar av en rapport från Riksrevisionen. Detsamma gäller sju av de skriftliga frågorna. I allmänhet rör det sig om aktuella granskningsrapporter från 2010 och 2011. I enkätundersökningen ställdes frågan varifrån uppslaget till det aktuella spörsmålet hade kommit. Ett av alternativen var ”en rapport från Riksrevisionen”. Detta alternativ markerades för fyra spörsmål. När man bedömer omfattningen av detta samband bör man tänka på att Riksrevisionen bara lämnar ett trettiotal granskningsrapporter varje år.

När det gäller sambandets motsatta riktning – från spörsmål till granskning – finns ett exempel redovisat ovan i avsnittet Spörsmålets samband med KU:s granskning, se ärendet om Skatteavtalet mellan Sverige och Danmark. Från Riksrevisionen uppges vid samtal med en tjänsteman i ledande position att man kontinuerligt bevakar kammararens sammanträden. Viktigare iakttagelser rapporteras vid ledningsmötena. Riksrevisorerna orienterar sig vidare

genom regelbundna besök hos utskotten om genomförandeproblem på utskottens olika områden.

Spörsmålets samband med JO:s granskning

När det gäller JO:s granskning finns skäl att tro att ”trafiken” bara går i ena riktningen – från JO till spörsmålen. JO fungerar i huvudsak som en klagoinstans för enskilda. Endast i begränsad utsträckning tar JO egna initiativ till undersökningar.

Vid en sökning som gjorts i riksdagens databas för riksmötet 2010/11 har påträffats två interpellationer och en skriftlig fråga där det finns referenser till ett beslut av JO. När det gäller en av interpellationerna och den skriftliga frågan handlar det om en uppföljning av ett JO-beslut med en fråga till det ansvariga statsrådet om åtgärder med anledning av beslutet. I enkätundersökningen ställdes en fråga om uppslaget till det undersökta spörsmålet kommit från ett JO-beslut. Ingen markering gjordes av detta alternativ.

6.2 Överväganden och förslag

Man kan till en början konstatera att spörsmålsinstitutet inte lever ett isolerat liv som kontrollinstrument. Det finns samband mellan spörsmålsinstitutet och andra kontrollinstrument, åtminstone under riksmötet 2010/11. De empiriska undersökningar som gjorts tillåter inte några generaliseringar men det finns heller inget skäl att tro att förhållandena skulle vara så mycket annorlunda under andra riksmöten i närtid.

Försök att uppskatta sambandets styrka ska göras. En svårighet i detta sammanhang är att antalet interpellationer och frågor är mycket stort jämfört med det begränsade antalet granskningsanmälningar, uppföljnings- och utvärderingsundersökningar av utskotten, aktuella debatter och granskningsrapporter från Riksrevisionen. Antalet kritiska uttalanden av JO är betydligt fler. Men bara när det gäller förhållandet mellan spörsmålen och motionerna är volymerna någorlunda jämförbara. Men motionerna är inte att räkna som kontrollinstrument i egentlig mening.

När det gäller sambandets ena riktning, från spörsmål till ett annat kontrollinstitut, kan man konstatera att sex granskningsanmälningar till KU som behandlades i granskningen våren 2011 först hade tagits upp i interpellationer eller skriftliga frågor. Det är inte en särskilt stor andel av de totalt avgjorda granskningsanmälningarna denna vår. Detsamma gäller sambandet mellan spörsmålen och utskottens uppföljningar och utvärderingar. Endast ett par sådana undersökningar behandlar ämnen som tagits upp i någon utsträckning i interpellationer eller skriftliga frågor. Ett samband mellan frågeställningen för en interpellationsdebatt och ämnet för en kommande aktuell debatt finns för sju debatter. I ett fall är interpellationsdebatterna som föregått den aktuella debatten så många att man kan ifrågasätta om den aktuella debatten alls behövdes. Sambandet med Riksrevisionens granskning har inte kunnat undersö-

kas på något kvantitativt sätt. Men uppgifter från Riksrevisionen tyder på att bevakning fortlöpande sker vid Riksrevisionen av utskottens och kammarrens verksamhet.

Det mest omfattande sambandet med frågorna har motionerna. Av enkätundersökningen framgår att omkring hälften av de undersökta frågorna avses leda till en motion. Detta samband återspeglas också i att över hälften av utskottens motionsbetänkanden innehåller redovisningar av interpellationer och frågor och svaren på dessa.

Två samband i den andra riktningen, dvs. från ett annat kontrollinstitut till ett av frågeinstitutet, har undersökts och det gäller fall där en granskningsrapport från Riksrevisionen eller ett kritiskt beslut från JO har tagits upp i en interpellation eller skriftlig fråga. Resultatet är att det i 20 interpellationer eller skriftliga frågor finns hänvisningar till rapporter från Riksrevisionen och i tre interpellationer eller skriftliga frågor hänvisningar till beslut av JO. I de flesta fallen rör det sig om frågeställningar som rör vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av kritik från Riksrevisionen eller JO.

Den sammanfattande slutsats man kan dra av förhållandet mellan frågeinstitutet och andra kontrollinstrument är att de i huvudsak kompletterar varandra. De frågeställningar som går vidare från interpellation eller skriftlig fråga till granskningsanmälan har i allmänhet en konstitutionell kvalitet som motiverar en vidare granskning. Det finns heller ingen anledning att tala om en överlappning då frågeställningen i en interpellation eller skriftlig fråga följs upp med en motion, dvs. ett förslag som blir föremål för riksdagens utredning och beslut. Likaså är det invändningsfritt om innehållet i en granskningsrapport från Riksrevisionen eller ett beslut av JO följs upp med en interpellation eller skriftlig fråga till den ansvariga ministern. Tvärtom kan kontrolleffekten öka om regeringen då och då påminns genom ett frågeinstitut om framställningar från de professionella kontrollorganen.

Interpellationssvaren och de skriftliga frågesvaren innehåller alltså merendels värdefull information. Den skulle kunna användas mer än vad som nu är fallet. Som framgått ovan utnyttjar utskotten i viss utsträckning svaren i motionsberedningen och Riksrevisionen säger sig bevaka kammararbetet. Men det finns anledning att fråga sig om inte denna användning skulle kunna öka, t.ex. i utskottens uppföljning och utvärdering, genom att kammarkansliet fortlöpande informerar berörda utskott vilka interpellationer och skriftliga frågor på utskottets område som besvarats. Svaren finns förstås att läsa i kammarprotokollen och läses säkert redan i dag av många utskottsledamöter och utskottstjänstemän. Men den föreslagna kommunikationen skulle stärka bevakningen.

7 Sammanfattande utvärderingar

7.1 Hur väl har målen för 1995 års reform av frågeinstituten uppfyllts och kan måluppfyllelsen förbättras?

I detta avsnitt utvärderas utfallet av 1995 års reform i ljuset av de mål som angavs för reformen (se ovan avsnitt 3.1). Målen för ett effektivt system för frågor och interpellationer var följande:

- Ledamöterna ska ha möjlighet att *snabbt* få svar på aktuella frågor som rör statsrådets tjänsteutövning.
- Svaren ska vara så *inhållsrika* som möjligt.
- Viktigare frågor ska kunna bli föremål för ett *munligt meningsutbyte* varvid i viss omfattning även andra än frågeställaren och statsrådet ska kunna delta.
- En frågestund i veckan bör organiseras så att riksdagen framstår som en *intressant politisk arena* med åtföljande intresse från medierna att till allmänheten vidareförmedla aktuella politiska meningsutbyten.

Allmänt kan reformen beskrivas som framgångsrik. Antalet interpellationer och skriftliga frågor ökade starkt, åtminstone fram till för ett par år sedan. Därefter har en minskning inträffat på grund av att ledamöter från såväl regeringspartierna som oppositionspartierna inte utnyttjar frågeinstituten i samma utsträckning som tidigare. Endast ordningen för de muntliga frågestunderna har ändrats under de 15 år som reformen av frågeinstituten varit i kraft. Det betyder inte att det inte funnits problem med andra delar av den.

Det mål som har visat sig svårast att uppnå är att snabbt få svar på aktuella frågor genom interpellationer. Under hela perioden från riksmötet 1994/95 t.o.m. riksmötet 2009/10 har andelen fördröjda interpellationssvar uppgått till i genomsnitt 45 procent. Under de två senaste mandatperioderna har denna andel ökat från 46 procent i genomsnitt under mandatperioden 2002–2006 till 53 procent under mandatperioden 2006–2010. Andelen interpellationssvar som är försenade mer än två veckor ökar också, från 12 procent till 19 procent (se ovan avsnitt 4.3). Nästan 20 procent av svaren var således så pass försenade under den senaste mandatperioden att de skulle ha varit försenade även under den gamla ordningen med en svarstid på fyra veckor.

Kritik har riktats mot förseningarna av KU vid upprepade tillfällen utan märkbart resultat. Från riksdagens sida har man försökt förbättra situationen genom att sedan riksmötet 2004/05 kräva av ledamöterna att de i princip ska vara tillgängliga för att ta emot interpellationssvaret på de tider som är avsatta för interpellationsdebatter under tvåveckorsperioden. Inte heller denna förändring har avsatt några resultat i förseningsstatistiken.

En förlängning av tidsfristen för att lämna svar skulle strida mot intentionerna med reformen. Därför föreslås att man åtminstone på försök borde pröva en annan ordning. Som beskrivits ovan (avsnitt 4.5) går den ut på att statsråden anmäler långt i förväg vid vilken eller vilka tider under en kommande sammanträdesvecka i riksdagen han eller hon har reserverat tid för att besvara interpellationer. Dessa tider måste ligga under de perioder av sammanträdesveckan som är reserverade för interpellationsdebatter, dvs. i första hand tisdagar efter kl. 13 (med undantag för tiden kl. 16–18) och i andra hand fredagar fr.o.m. kl. 9. Den ledamot som vill väcka en interpellation till ett visst statsråd måste göra det senast två veckor före den tidpunkt som statsrådet har reserverat för interpellationssvar och då också ledamoten vet att han eller hon har tid att ta emot svaret. Statsrådet ska å sin sida alltså kunna veta två veckor i förväg om han eller hon har några interpellationer att besvara vid en viss tidpunkt eller om tiden kan användas på annat sätt.

När det gäller de skriftliga svaren på de skriftliga frågorna finns också förseningar. I urvalsundersökningen uppgick andelen försenade svar till 32 procent under perioden 1994–2010. De flesta förseningarna torde röra sig om en eller annan dag. I förhållande till interpellationssvaren ska svaren tas fram på kortare tid, men däremot krävs inte att man ska hitta tidpunkter för överlämnandet av svaret som passar både statsråd och frågeställare. De intervjuer som gjorts tyder på att en förlängning av svarstiden med något dygn skulle öka möjligheten betydligt att lämna svaren i tid. En sådan förlängning bör därför ske (se vidare avsnitt 4.5 ovan).

I fråga om målet att göra svaren så innehållsrika som möjligt kan man först konstatera att denna målsättning åtminstone i teorin står i konflikt med kravet på snabbhet i svaret. Ju längre tid som statsrådet har på sig för att förbereda svaren, desto mer innehållsrika torde de bli. Det finns dock knappast anledning att tro att interpellationssvaren blivit mindre innehållsrika på grund av förkortningen av tidsfristen för svaret. Av intervjuerna med de ledande tjänstemännen på tre departement framgår att en tillfredsställande beredning av svaren så gott som alltid hinns med inom tidsramen. Det är möjligt att svaren ibland skulle kunna innehålla mer politiska nyheter om tidsfristen var längre. Då skulle man hinna med att slutföra en beredning i vissa frågor där statsrådet under nuvarande förhållanden måste ge svaret att beredning pågår.

Risken för att svaren på de skriftliga frågorna är mindre innehållsrika är större av två skäl. Det ena är förstås att tidsfristen för att utarbeta svar är kortare, det andra är att statsrådets engagemang i utarbetandet av svaren torde vara mindre när de inte själva ska föredra dem i kammaren och inte behöver vara beredda att diskutera dem med frågeställarna.

Minst innehållsrika är i allmänhet svaren på de muntliga frågorna vid frågestunden. Dels får svaren inte vara längre än en minut, dels saknar statsråden möjlighet att förbereda svaren på de specifika frågor som ställs. Men poängen med frågestunderna är knappast att statsråden ska bidra med information om de frågor som ställs utan att de ska debattera dem med frågeställarna.

Den tredje målsättningen, att viktigare frågor ska bli föremål för ett mer allmänt muntligt meningsutbyte, förverkligas främst genom de aktuella debatterna och interpellationsdebatterna. De aktuella debatterna är inte i denna utredning föremål för någon utvärdering. Men deras samband med frågeinstitutet har berörts ovan i avsnitt 6.1. När det gäller interpellationsdebatterna deltog fler än statsrådet och interpellanten i genomsnitt i ungefär hälften av debatterna under perioden 1994–2010. Fem eller fler ledamöter deltog i nästan 20 procent av debatterna. Denna andel ökade under den senaste mandatperioden, sannolikt beroende på att ledamöter från de borgerliga regeringspartierna i stället för att väcka egna interpellationer deltog i debatter om svar på interpellationer från oppositionsledamöter (se ovan avsnitt 4.4). I de muntliga frågestunderna kunde inledningsvis andra än huvudfrågeställaren ställa följdfrågor men den möjligheten togs bort.

Det fjärde målet för reformen var att riksdagen skulle framstå som en intressant politisk arena genom organisationen av den muntliga frågestunden. Från början skulle detta realiseras genom att statsministern, undantagsvis vice statsministern, var närvarande vid varje frågestund tillsammans med en tredjedel av statsråden. Det visade sig snart svårt att få statsministern att ställa upp vid frågestunderna. Från och med våren 2003 har särskilda frågestunder med statsministern anordnats. Avsikten var att oppositionens partiledare skulle delta i statsministerns frågestunder. Frågorna till statsministern förutsattes vara av övergripande allmänpolitiskt slag. Övriga torsdagar under kammarens sammanträdesveckor har fem statsråd svarat på frågor på sina ansvarsområden och ett av dem även på frågor av övergripande allmänpolitiskt slag.

Statsministerns frågestunder fungerade i huvudsak som det var tänkt under Göran Perssons tid som statsminister men inte hittills under Fredrik Reinfeldts tid. Under Perssons tid anordnades fyra frågestunder våren 2003 och därefter sju frågestunder vid varje riksmöte. Vid mer än hälften av dessa sammanlagt 25 frågestunder representerades alla oppositionspartier av sina ledare, för MP:s del av ett av språkrören. Under Reinfeldts statsministertid som omfattar fem riksmöten har antalet frågestunder med statsministern varit olika vid varje riksmöte och varierat mellan fyra och åtta. Ett oppositionsparti (MP) har varit representerat av ett av sina språkrör vid alla utom en av frågestunderna och ett annat (SD) av sin partiledare vid fyra av de sex frågestunder som anordnades under 2010/11 års riksmöte. Socialdemokraternas och Vänsterpartiets partiledare har deltagit i något mindre än hälften av frågestunderna.

Det förefaller således som om riksdagen inte ens för partiledarna själva uppfattas som en intressant politisk arena, särskilt inte under senare år då statsministern ställt upp oregelbundet i dessa frågestunder och oppositionens partiledare (med undantag för MP:s språkrör) deltagit ojämnt.

För att bättre uppfylla målet att riksdagen ska bli en intressant debattarena måste frågestunderna göras mer attraktiva för partiledarna och andra ledande företrädare för partierna. Torsdagens frågestund bör bli ett renodlat forum för en debatt på partiledarnivå varje vecka som riksdagen sammanträder. Vid

denna frågestund ska regeringen representeras av statsministern eller något statsråd som statsministern utser. Frågeställarna begränsas till en deltagare från varje parti på ledningsnivå (utom för det parti som den som representerar regeringen kommer från). Varje deltagande frågeställare ska ha rätt att ställa mer än en fråga och följa upp varje huvudfråga med fler följdfrågor. Man skulle också kunna överväga om inte representanter från andra partier än från det vars representant ställt huvudfrågan ska få ställa följdfrågor. Debatten ska pågå högst 45 minuter. Eventuellt bör den byta namn till Veckans debattstund eller liknande och liksom partiledardebatterna ses som en debatt med stöd av RO 2:10 och inte som en frågedebatt enligt 6 kap. RO.

7.2 Hur väl fungerar frågeinstituten som kontrollinstrument och kan denna funktion förbättras?

Tidigare värderingar

Det kan vara lämpligt att inleda denna utvärdering av riksdagens frågeinstitut som kontrollmedel med en genomgång av hur tidigare granskningar av frågeinstituten från denna utgångspunkt utfallit. I det offentliga trycket är värderingar av frågeinstituten kortfattade och sällsynta. KU har i sin granskning gjort flera utredningar av avgränsade frågeställningar men endast en mer övergripande utvärdering. Den finns i 1980/81 års granskningsbetänkande (KU 1980/81:25).¹¹² I den vetenskapliga litteraturen finns däremot flera såväl mer omfattande arbeten som kortare uppsatser där spörsmålsinstituten behandlas separat eller som en del av kontrollmakten. Tvåkammartidens interpellations- och frågeinstitut behandlas av Axel Brusewitz i det arbete om riksdagens historia som utkom under 1930-talet (Brusewitz 1938) och av Nils Andrén i det jubileumsverk som gavs ut med anledning av tvåkammarriksdagens 100-åriga tillvaro 1966 (Andrén 1966). Båda dessa författare var statsvetare. Efter införandet av enkammarssystemet 1971 och den nya regeringsformen och riksdagsordningen 1974 har spörsmålsinstituten som en del av kontrollmakten framför allt behandlats av svensk statsrätts ”grand old man” Fredrik Sterzel i flera uppsatser (Sterzel 1998, 2009). Från Sterzels tidigare institution vid Uppsala universitet kommer Patrik Bremdahl som lade fram sin doktorsavhandling *Riksdagens kontroll av regeringsmakten* 2011. Bland statsvetare är Ingvar Mattson den ende som ägnat spörsmålsinstituten någon mer ingående uppmärksamhet efter författningsreformen (Mattson 1994).

Brusewitz ansåg att uppfattningen om interpellationsinstitutets karaktär av politiskt kontrollmedel hade slagit igenom i den allmänna opinionen vid sekelskiftet 1900. Under tvåkammartidens första 50 år utvecklades interpellationsinstitutet, med Brusewitz ord, från att vara ett frågeinstitut till att också bli ett diskussionsinstitut och därifrån så småningom även till ett opinionsin-

¹¹² Författaren till denna rapport var själv föredragande i detta ärende i KU.

stitut. Drivkraften i denna utvecklingsprocess var, konstaterar Brusewitz, den fastare utformningen av partiväsendet och den skärpta motsatsställningen mellan regering och opposition. Interpellationerna blev allt oftare ett partiva-
pen och interpellationsdebatterna avslutades med partidemonstrationer i form
av antingen massinstämmanden eller partideklARATIONER framförda av partile-
darna. Massinstämmandena kom att likna omröstningar om s.k. dagordnings-
förslag där riksdagen uttalade sitt förtroende för eller misstroende mot det
ansvariga statsrådet eller den sittande regeringen. Denna praxis med ”hypote-
tiska” dagordningar nådde sin höjdpunkt under åren 1908 och 1909 och ersat-
tes därefter under några år av partiledardeklARATIONER i anslutning till interpel-
lationsdebatterna. Båda förfarandena bidrog starkt till parlamentarismens
utveckling och till en diskussion och utredning om införande av ett formellt
dagordningsinstitut, något som dock aldrig realiserades. Först i samband med
den partiella grundlagsreformen 1968–1969 infördes ett misstroendeförklar-
ingsinstitut. Fredrik Sterzel påpekar att övervägandena om misstroendeför-
klaring snarare leder sitt ursprung från interpellationsinstitutet än från KU:s
granskning.¹¹³

Från och med 1933 ändrade den parlamentariska situationen karaktär så att
Sverige under resten av tvåkamartiden kom att styras av majoritetsregering-
ar eller regeringar med ett tämligen fast majoritetsstöd i riksdagen. Interpella-
tionsinstitutet förlorade sin karaktär av opinionsinstitut och sjönk ned till sin
funktion av fråge- och diskussionsinstitut. Genom olika förändringar försökte
riksdagen, oftast efter initiativ från oppositionen, vitalisera kontrollfunktionen
hos frågeinstitutet. För att få korta men snabbare svar på aktuella frågor
infördes 1938 en ny form av spörsmål, de s.k. enkla frågorna. Under 1950-
och 1960-talen gjordes olika försök med frågetimmar. Men interpellationsin-
stitutet försvarade sin plats som det viktigaste av frågeinstitutet, trots att
många interpellationer besvarades först efter lång tid eller inte alls. Någon
tidsfrist för besvarande av interpellationer fanns inte. Andrén konstaterar att
under ett majoritetsparlamentariskt system ligger frågeinstitutets betydelse i
den möjlighet de ger till kritik, debatt och information. Deras växande bety-
delse i dessa hänseenden framgick av den tilltagande spörsmålsfrekvensen,
ansåg Andrén.¹¹⁴

Författningsreformen medförde inte några större förändringar i spörsmåls-
institutet.¹¹⁵ I motiven behandlades interpellationer och frågor ytterst kortfat-
tat. Grundlagberedningen underströk, liksom tidigare Författningsutredning-
en, frågeinstitutets karaktär av politiskt kontrollmedel och ansåg att en be-
stämmelse om dem borde tas in i RF:s kapitel om kontrollmakten. Deras
största betydelse låg i de möjligheter de gav riksdagen till bl.a. information,
debatt och kritik av regeringen. En något mer innehållsrik värdering av fråge-
institutet gjordes av KU i 1980/81 års granskning. Enligt utskottet hade

¹¹³ Brusewitz 1938 s. 526–531, Jonasson 2012 s. 14–16, Sterzel 1998 s. 221.

¹¹⁴ Andrén 1966 s. 238, Jonasson 2012 s. 18–28.

¹¹⁵ I arbetsgrupp inom Grundlagberedningen fördes dock en diskussion om vissa för-
ändringar av spörsmålsinstitutet som återges ovan avsnitt 3.6.

spörsmålsinstitutet kommit att spela en allt större roll i det parlamentariska livet. Interpellationerna och frågorna hade med tiden utvecklats till de oftast begagnade av de instrument för kontroll av regeringen som riksdagen förfogar över. Till skillnad från de andra kontrollmedlen kan, som utskottet påpekade, frågeinstitutet inte direkt ge upphov till några statsrättsliga konsekvenser. Statsråden är inte ens skyldiga att besvara spörsmål, även om svar i praktiken nästan alltid ges. Däremot ville utskottet framhålla att interpellations- och frågedebatterna ofta hade stor betydelse för den allmänna debatten. Detta förhållande i kombination med den snabbhet med vilken samhällsproblemen kan aktualiseras i riksdagen i spörsmålets form gör interpellationer och frågor till ett effektivt medel för riksdagens kontroll av regeringen, avslutade utskottet.¹¹⁶

Som Patrik Bremdahl konstaterat finns det en slående skillnad mellan uttalanden av politiska organ av det just refererade slaget och den uppfattning som kommer fram i den vetenskapliga diskursen, särskilt den statsrättsliga. Fredrik Sterzel skriver att man ”idag har skäl att sätta frågetecknen vid regeringsformens karakteristik av interpellationer och frågor som konstitutionella kontrollmedel”. Han menar i den citerade uppsatsen, ursprungligen publicerad 1988, att spörsmålsinstitutet numera är ”räddningslöst förlorade som effektiva kontrollmedel”.¹¹⁷ Denna uppfattning har han senare modererat. I en uppsats först publicerad 2008 heter det att ”ingen tvekan råder om att den strida strömmen av interpellationer och frågor innebär att regeringen utsätts för en löpande kontroll”. Han anser dock att det råder ”inflation” i interpellationer och frågor och att antalet interpellationer bör minska, möjligen genom att interpellationen omvandlas till ett mer politiskt tungt institut, eventuellt genom regler om att ett visst antal ledamöter krävs för att väcka en interpellation.¹¹⁸

Även Patrik Bremdahl ansluter sig i huvudsak till kritiken. Han instämmer i åsikten att det avgas alltför många spörsmål och att det föreligger ett missbruk när olika ledamöter lämnar in mer eller mindre identiska spörsmål. Däremot anser han inte att den belastning som spörsmålen generellt innebär för statsråden är orimlig. Han menar att spörsmålen kan bli en vital del av den svenska kontrollmakten om de bara används på rätt sätt. Spörsmålets funktion är enligt Bremdahls uppfattning informativ och det är därför en naturlig inledning av ett kontrollärende att ställa en interpellation eller fråga.¹¹⁹

Bremdahl har en idé om att se kontrollmakten som en trappa med tre steg. Det nedersta trappsteget är informationssamlandet. Det sker primärt med hjälp av interpellationer, frågor och debatter i kammaren. Men också resultaten av utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och rapporter från JO och Riksrevisionen kan användas. Nästa steg på trappan är det korrigerande, vars syfte är att påverka regeringens och Regeringskansliets praxis och

¹¹⁶ KU 1980/81:25 s. 19.

¹¹⁷ Sterzel 1998 s. 222, 234.

¹¹⁸ Sterzel 2009 s. 175, 178.

¹¹⁹ Bremdahl 2011 s. 93–94.

rutiner. I dag är det enligt Bremdahl KU som hör hemma på detta trappsteg. Det avslutande trappsteget innehåller ansvarsutkrävandet, som innefattar misstroendeförklaring och åtal mot statsråd.

För att det första steget ska kunna kopplas närmare till det andra föreslår Bremdahl att ett av frågeinstituterna, interpellationerna, ska ha samma inriktning som KU:s granskning. Därmed skulle interpellationernas antal minska. Spörsmål med politisk inriktning får enligt förslaget ställas som skriftliga frågor, antingen som idag för skriftligt svar eller – med återinförande av den form som avskaffades 1995 – för muntligt svar. Frågestunderna skulle finnas kvar i sin nuvarande form men som i Norge följas av en frågetimme med muntliga svar på skriftliga frågor. Bremdahl tänker sig också att talmannen ska ges möjlighet att avvisa skriftliga frågor som upprepar redan ställda frågor eller alternativt anordna en särskild debatt som ersättning för de uteblivna frågesvaren.¹²⁰

Ingvar Mattson skiljer i sin utvärdering av frågeinstituterna mellan deras funktioner på tre analysnivåer: individ-, parti- och parlamentsnivå. På den individuella analysnivån är spörsmålen ett sätt för ledamöterna att skapa sig en personlig profil och att odla sina kontakter med valkretsen. Spörsmålen används också som ett, visserligen trubbigt, instrument för att påverka politiken genom att försöka förmå statsråden att handla eller göra utfästelser om framtida handlande. På partinivån är frågeinstituterna ett instrument för främst oppositionspartierna att uppnå sina mål om att öka sitt stöd i väljaropinionen och sitt inflytande i riksdagen. Partierna använder spörsmålen som ett vapen i kampen om regeringsmakten. På den parlamentariska nivån eller systemnivån är kontrollfunktionen av primär betydelse. Kontrollfunktionen är en ofta oavsedd effekt av spörsmålsverksamheten. På denna nivå fungerar också spörsmålen som ett sätt för riksdagen och regeringen att kommunicera med varandra.¹²¹

Det kan synas som om rättsvetare och statsvetare gör olika bedömningar av frågeinstitutens betydelse. Men skillnaden är snarare att rättsvetarna anlägger ett konstitutionellt-normativt synsätt på frågeinstituterna medan statsvetarna primärt har ambitionen att förklara varför interpellationer och frågor ställs. När det gäller det som Mattson kallar systemnivån, som i stort sett motsvarar den konstitutionella nivån som Sterzel och Bremdahl uppehåller sig vid, är bedömningarna tämligen lika. Skillnaden är inte så stor mellan att som Mattson säga att kontrollen är en oavsedd effekt av spörsmålsverksamheten och att som Sterzel säga att den strida strömmen av interpellationer och frågor innebär att regeringen utsätts för en löpande kontroll.

RUT:s sammanfattande värdering

RUT avslutar sin undersökning för denna utredning med en koncis karakteristik av nuläget i fråga om frågeinstituterna. Man pekar på de viktiga funktioner

¹²⁰ Bremdahl 2011 s. 253–265.

¹²¹ Mattson 1994 s. 344–352.

frågeinstituten har som en lättillgänglig kanal för att löpande utverka information från regeringen, föra upp frågor på den politiska dagordningen, debattera aktuella skeenden, ställa regeringen till svars i olika frågor och kommunicera med väljararenan. De är "multiverktyg" som fyller olika funktioner på olika nivåer för olika kategorier av ledamöter. Att ledamöterna inte alltid har riksdagens kontroll av regeringen för ögonen då de initierar en interpellation eller fråga utesluter enligt RUT inte att spörsmålen också har en kontrollfunktion. Spörsmålen kan antas innebära att en kontinuerlig kontroll – om än oavsiktlig – utövas genom att regeringen löpande måste delge riksdagen och väljarna information om vidtagna och pågående åtgärder och sina bevekelsegrunder och avsikter i olika hänseenden. Om frågeinstituten av statsråden uppfattas som effektiva kontrollinstrument kan också deras själva existens antas fylla en preventiv kontrollfunktion.¹²²

RUT ser det dock som ett problem att kontrollinstrumenten i allt högre grad utgör ett oppositionsverktyg. Utvecklingen rymmer enligt RUT en risk för politisering av instrumenten som ytterligare försvårar för regeringspartiernas företrädare att nyttja dem och som motverkar frågeinstitutens funktion som oberoende kontrollinstrument. Denna utveckling måste dock, som också RUT påpekar, betraktas som naturlig mot bakgrund av oppositionspartiernas intresse av att kritisera regeringen och deras behov av information om regeringspolitiken. För ledamöterna från regeringspartierna finns inte dessa politiska drivkrafter i samma utsträckning, i partier som ingår i en koalitionsregering dock mer än i partier som bildar en enpartiregering. Deras intresse av att utnyttja frågeinstituten ligger på ett annat, mer individuellt plan: de vill visa väljarna sina personliga profiler. Den fråga man måste ställa sig är därför vad som förloras från kontrollsynpunkt genom minskningen av initiativ från regeringspartiernas företrädare. Utredningen återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

Oavsett hur man värderar regeringspartiers frågeställande uppkommer frågan hur man på ett rättvist och rimligt sätt ska kunna åstadkomma en förändring i detta hänseende. Har man en begränsad resurs som ska fördelas t.ex. tiden för de muntliga frågestunderna, finns möjligheten till kvotering mellan partierna, något som också praktiseras av talmannen vid frågestunderna. Men möjligheten att ställa interpellationer och skriftliga frågor är alltså en fri resurs för riksdagsledamöterna som inte utan tvingande skäl bör regleras.

RUT anser att ett annat problem med frågeinstitutens ställning som oberoende kontrollinstrument för riksdagen är risken att denna ställning urholkas av den mycket starka koncentrationen av spörsmål inom gruppen av användare. Ett fåtal ledamöter svarar för en oproportionerligt stor andel av spörsmålen medan den stora majoriteten ledamöter sällan eller aldrig använder instrumenten (se ovan avsnitt 3.4). I den mån koncentrationen uppkommer genom att spörsmål upprepas är det också från kontrollsynpunkt ett problem genom att

¹²² RUT Frågeinstituten i riksdagen 2012 s. 134–135. Uttrycket "multiverktyg" finns på s. 132.

också statsrådets svar i stor utsträckning upprepas utan att någon ny information tillförs.

Kontrollens omfattning i frekvens, tid och ämne

Utredningens egen utvärdering av frågeinstitutets betydelse som kontrollinstrument kan börja med en närmare granskning av den punkt där det verkar som om rättsvetare och statsvetare är överens, nämligen att kontrollen är en funktion av mängden av interpellationer och frågor. För att ha denna effekt ska då inte bara antalet interpellationer och frågor vara många totalt sett utan det bör också krävas att de förekommer i någon utsträckning under alla tider på året och på alla ämnesområden.

När det gäller antalet spørgsmål totalt har utredningen i avsnitt 3.1 konstaterat att strömmen av interpellationer och frågor har blivit allt stridare under så gott som hela enkammartiden. Särskilt efter reformen 1995 har uppgången varit betydande. Ökningen har dock förbytts i minskning fr.o.m. riksmötet 2004/05 beträffande de skriftliga frågorna och fr.o.m. riksmötet 2007/08 beträffande interpellationerna. I slutet av den senaste mandatperioden hade antalet interpellationer och skriftliga frågor sjunkit till ungefär samma nivå som vid sekelskiftet 2000.

Är denna utveckling bra eller dålig från ett kontrollperspektiv? Till en del beror den på att ledamöter av regeringspartierna ställer väsentligt färre frågor och knappt några interpellationer alls. Det är en utveckling som enligt RUT riskerar att urholka frågeinstitutets funktion som oberoende kontrollinstrument (se ovan). Denna utveckling kan också försämra effekten av kontrollen eftersom frågor från de egna företrädarna i riksdagen av allt att döma behandlas i en mer positiv anda än frågor från oppositionen. Av RUT:s undersökning framgår t.ex. att utfästelser förekommer oftare i svaren på interpellationer och frågor från regeringens företrädare i riksdagen.

Men det ska sägas att också oppositionspartierna har dragit ner på interpellationer och frågor. I den mån det beror på att interpellationer eller frågor inte upprepas i samma utsträckning som tidigare är det en utveckling som i varje fall inte är negativ från kontrollsynpunkt. Men om det beror på att oppositionens bevakning minskar generellt eller på vissa områden är det ingen bra utveckling.

Före 1995 ansågs det av någon anledning att regeringen inte behövde kontrolleras av riksdagen under sommarmånaderna. Några interpellationer eller frågor kunde inte ställas under perioden mellan mitten av juni och början av oktober. När riksdagen så beslöt 1994 att riksmötet skulle pågå hela året, visserligen med sammanträdesuppehåll under ungefär samma tid som riksmötet tidigare inte hade pågått, gjordes en förändring som innebar att skriftliga frågor skulle kunna lämnas och besvaras skriftligt av statsråden under sommarens sammanträdesuppehåll. Redan på hösten samma år beslöt dock riksdagen att skriftliga frågor för skriftliga svar skulle kunna ställas under hela riksmötet, dvs. även när kammaren sammanträdde. Sedan dröjde det ända till 2007 innan interpellationer kunde ställas sommartid. De som ställs besvaras

under särskilt anordnade kammarsammanträden i augusti och september fram till det nya riksmötets start. Det måste dock konstateras att intresset för att ställa interpellationer sommartid har varit ganska svagt. Däremot har frågeställandet varit ganska frekvent sommartid.

När det gäller spörsmålen ämnesmässiga täckning kan man konstatera att statsrådets ansvarsområden drabbas ganska olika av interpellationer. Under de senaste två mandatperioderna har nio av de tio mest belastade statsråden varit desamma (se ovan avsnitt 4.1). Men ordningen mellan dem varierar ganska mycket. Listan för mandatperioden 2002–2006 toppas av justitieministern, följd av utrikesministern och infrastrukturministern. Dessa ministrar placerar sig på tredje, nionde och femte plats under den följande mandatperioden. På listan för 2006–2010 finns arbetsmarknadsministern på första, finansministern på andra och närings- och energiministern på tredje plats. Under den föregående mandatperioden hamnar dessa ministrar på åttonde, fjärde respektive nionde plats. Fokus förskjuts tydligt åt det ekonomiska hållet från den tidigare till den senare mandatperioden. Det finns också ministrar som befinner sig i "kontrollskugga". Där hittar man Europaministern och biståndsdirektören under båda mandatperioderna och utrikeshandelsministern under mandatperioden 2006–2010.¹²³

En jämnare fördelning av interpellationerna över året och över statsrådets ansvarsområden vore från kontrollsynpunkt önskvärt men det är svårt att se hur det ska åstadkommas med administrativa åtgärder.

Kontrollens syftning

En kontrollaktivitet måste som sin utgångspunkt ha en frågeställning. Som vi var inne på i avsnitt 1.3 siktar begreppet kontroll i första hand på kontroll av en pågående eller avslutad verksamhet. Man kontrollerar i titid eller i efterhand att något blir eller har blivit gjort. Men i en vidsträckt mening kan kontroll också vara lika med styrning. Begreppet kontroll kan således vara framåt- eller bakåtsyftande.

Det är typiskt för politiska församlingar att ägna mer uppmärksamhet åt framtida handlingar än handlingar i det förgångna. Ett politiskt parti vill gärna visa handlingskraft. Det gäller naturligtvis i första hand partier som sitter i regeringen och därför behärskar instrumenten för att åstadkomma förändringar. Men regeringspartierna hämmas av att de också måste ta ansvar för åtgärder som vidtas. Det behöver, i varje fall inte på kort sikt, oppositionspartier tänka på. Därför vill ofta oppositionspartier uppfattas som mer handlingskraftiga än regeringspartier. Ingenting sidan är således genuint intresserad av det förflutna. Man överlåter gärna åt andra organ att granska historien.

Det mångtydiga i begreppet kontroll ledde utredningen till att undvika begreppet i enkätundersökningen. När de ledamöter som medverkade i enkätundersökningen ställdes inför sex fasta svarsalternativ om avsikten med att ställa spörsmålen visade sig två alternativ vara mest populära, nämligen "att påver-

¹²³ Någon särskild utrikeshandelsminister fanns inte under hela perioden 2002–2006.

ka regeringens politik” och ”att få fram ett ställningstagande från regeringen”. Båda motiven får sägas vara framtätsyftande men det senare något mer målinriktat än det förra. Det senare är ett mer populärt motiv för att ställa interpellationer där möjligheten finns att i debatten pressa statsrådet på svar. Svartsalternativet ”att följa upp ett riksdagsbeslut” som ligger nära det traditionella kontrollbegreppet markerades inte för något spörsmål.

Maria Johansson har i sin uppsats om riksdagens frågestunder gjort ett försök att klassificera vilken typ av kontroll som frågorna vid dessa frågestunder ger uttryck för. Någon ”filtrering” av frågorna av det slag som görs när det gäller frågeställningarna i interpellationer och skriftliga frågor förekommer inte vid frågestunderna. Talmannen har självklart rätt att stoppa en fråga som är inkonstitutionell eller olämplig av olika skäl (se RO 2:12). Men annars är frågan fri vid de muntliga frågestunderna. Frågestunderna är därför ett bra exempel på hur ledamöterna själva vill formulera sina frågor.

Maria Johansson har identifierat fem typer av frågor som alla syftar till att kontrollera hur regeringen har bedrivit eller tänker bedriva sitt arbete. Den undersökta kontrollen gäller således såväl bakåtblickande som framtätsyftande kontroll. Hennes undersökning visar att hela 85 procent av frågorna innehåller kontrollaspekter i denna breda bemärkelse. De frågor som inte har kategoriserats som kontrollfrågor är sådana där ledamoten antingen efterfrågar en utfästelse eller presenterar ett eget förslag som statsrådet ombes ta ställning till.¹²⁴ En stor majoritet av kontrollfrågorna (71 procent) vid dessa frågestunder är framtätsyftande. Regeringspartierna ställer framtätsyftande frågor i högre grad än oppositionspartierna och ger på så sätt statsråden chansen att tala om framtida positiva förändringar. Bland de tillbakablickande kontrollfrågorna dominerar frågor där ledamoten ber statsrådet förklara sitt handlande eller brist på handlande. Denna typ av frågor är, som man kan vänta sig, särskilt vanliga bland oppositionens ledamöter.¹²⁵

I sina slutsatser av undersökningen framhåller Johansson att ”framtätsyftande frågor kan visserligen ha en preventiv och styrande verkan och bidra till att säkerställa att regeringen är lyhörd för folkviljan. Men om inte regeringens agerande följs upp i efterhand kommer vi inte att veta om regeringen också fullföljde sina intentioner och åtaganden.”¹²⁶

Någon motsvarande undersökning av hur frågorna formuleras i interpellationer och skriftliga frågor har inte gjorts. Men vissa upplysningar om hur riksdagen tänker sig att frågeställningar i skriftliga frågor och interpellationer ska formuleras hittar man i anvisningarna för frågeställandet.¹²⁷ Man kan konstatera att de flesta exemplen på frågeställningar är framtätsyftande. De inleds med orden ”Avser statsrådet ...” oavsett om frågeställningen gäller statsrådets tjänsteutövning i regeringen, när statsrådet inte är behörigt att

¹²⁴ Materialet består av 187 frågor vid statsrådets frågestunder våren 2010 och 56 vid statsministerns frågestunder riksmötet 2009/10.

¹²⁵ Maria Johansson 2012 s. 179–183.

¹²⁶ Maria Johansson 2012 s. 184–185.

¹²⁷ Regelverk för interpellationer och skriftliga frågor. Publicerade 2007-11-12. Tillgänglig på riksdagens interna nät, Helgonät.

besluta i ett ärende eller när frågan gäller tillämpning av lagstiftning eller initiativ på internationell nivå. Endast under rubriken Statsråds ställningstagande i viss fråga finns vissa exempel på tillbakasyftande formuleringar. Detta betyder givetvis inte att andra formuleringar som inte finns i exemplet inte skulle godtas, t.ex. formuleringar där förklaringar begärs av statsråden. Men det kan finnas anledning för riksdagen att se över dessa anvisningar så att tillbakablickande frågeformuleringar lyfts fram bättre.

Frågeinstitutet är, som bl.a. Maria Johanssons undersökning visar, till mycket stor del präglade av det framåtblickande tänkandet. Men spörsmål-sinstitutet ger inte bara upphov till frågor utan också till svar. De svar som lämnas på interpellationer och skriftliga frågor är förberedda av tjänstemän vars uppgift det är att beskriva den berörda sakfrågans utveckling och nuläge. Ibland kan det enda substantiella som lämnas i ett svar på en interpellation eller skriftlig fråga vara bakgrundsbeskrivningen. Så slutsatsen är ändå den att frågeinstitutet kan bidra med information av tillbakablickande karaktär även om själva frågan är framåtsyftande.

Statsrådets ansvar

Kontrollens nästa led gäller ansvaret för åtgärder som vidtagits, borde ha vidtagits eller bör vidtas i framtiden. I första hand ska någon ansvarig utpekas och i andra hand ska ansvar utkrävas av denna någon. Det ligger i sakens natur att när det gäller interpellationer och frågor inom ett parlamentariskt system som det svenska utpekas det statsråd inom vars beredningsområde åtgärden faller som ansvarigt. Genom beredningsförfarandet i Regeringskansliet har man i bästa fall försäkrat sig om att hela regeringen står bakom svaren. Men det berörda statsrådet får så att säga "ta stöten" (eller i undantagsfall berömmet).

Ansvarsfrågan kommer i förgrunden redan vid ställandet av interpellationer och frågor genom att de riktas till ett bestämt statsråd, inte till regeringen. Och redan på detta stadium kan interpellanten eller frågeställaren, utan att känna till statsrådets svar, vara beredd att kritisera statsrådet. RUT:s undersökning visar dock att bara en femtedel av spörsmålen innehåller kritik. Som man kan vänta sig är andelen kritiska spörsmål väsentligt högre bland dem som ställts av oppositionsledamöter än bland dem som ställts av regeringspartiledamöter. Vidare är kritikfrekvensen högre bland interpellationerna än bland de skriftliga frågorna. Högst är dock kritikfrekvensen i de muntliga frågorna. I frågestunderna finns också berömmande yttranden, främst naturligtvis från regeringspartiernas ledamöter.¹²⁸

Statsrådets strategi när det gäller att bemöta kritiska ansvarsutpekanden kan i första hand vara att fransäga sig det formella ansvaret för frågan. När det gäller detta ansvar skiljer sig de svenska statsråden från statsråden i de

¹²⁸ Den högre siffran i frågestunderna än i interpellationerna och de skriftliga frågorna beror i någon utsträckning på att undersökningen av frågestunderna också omfattar följdfrågorna, medan undersökningen av interpellationerna inte omfattar debatterna om svaret.

flesta andra länder i så måtto att de inte ansvarar för förvaltningsmyndigheternas beslut i enskilda ärenden. Naturligtvis är inte denna regel så glasklar att inte dess tillämpning i det aktuella fallet kan ifrågasättas. Statsrådet kan också lägga över ansvaret på förhållanden som han eller hon inte anser sig ha makt över. Statsrådet kan också undvika ansvar genom att hävda att något problem av det slag som tagits upp i frågan inte finns eller inte är så allvarligt som angetts.

Enligt RUT:s undersökning finns negativa svar av detta slag i omkring hälften av alla svar på interpellationer och skriftliga frågor. Eftersom interpellationerna ofta innehåller flera olika frågor har svaren kodats som helt avslag om alla frågor fått negativa svar och som delvis avslag om bara vissa frågor besvaras negativt. Helt avslag får 26 procent och delvis avslag 22 procent. Helt avslag är vanligare bland frågorna än bland interpellationerna.

En annan typ av svar är att hänvisa till att det problem som tas upp i interpellationen eller frågan redan är uppmärksammat av regeringen. Åtgärder har redan vidtagits eller förberetts genom tillsättande av en utredning, beredning av en utredning eller framställning i Regeringskansliet etc. är det vanligaste svaret i undersökningen och lämnas i två tredjedelar (66 procent) av svaren på interpellationer och frågor.

Mest positiva är de svar där statsrådet lovar att göra någonting åt problemet. Det kan handla om att statsrådet aviserar att en utredning kommer att tillsättas eller att frågan ska ses över på något annat sätt. Andelen interpellationssvar som innehåller utfästelser är dubbelt så hög som motsvarande andel i svaren på de skriftliga frågorna (26 mot 13 procent). Skillnaden förklaras av att interpellationerna ofta behandlar flera frågeställningar eller berör större politikområden men också av att statsråden engagerar sig mer i utformningen av interpellationssvaren, som ska försvaras i kammardebatten.

Det säger sig självt att interpellanter och frågeställare är mer nöjda med svar som innehåller utfästelser än med svar som innehåller avslag. Detta innebär att interpellanterna oftare borde vara nöjda med svaren än frågeställarna. Detta bekräftas också av enkätundersökningen (se ovan avsnitt 4.4). Om interpellanten eller frågeställaren inte är nöjd med svaret aktualiseras frågan om ansvarsutkrävande.

Ansvarsutkrävande

Avsaknaden av formella möjligheter att utkräva ansvar framhålls ibland som en av de största bristerna hos frågeinstitutet som de är utformade i Sverige. Den enda omröstning av förtroendekaraktär som kan företas är misstroendeförklaringen, ett vapen som nästan alltid är för kraftfullt för att tas till i samband med en interpellation.

Den vanligaste formen av "sanktion" är därför den kritik som riktas mot regeringen eller ett statsråd i en interpellations- eller frågedebatt. Tyngden av denna kritik kan förstärkas i interpellationsdebatterna genom att flera ledamöter instämmer i den eller genom att den uttalas av en ledamot på hög nivå inom ett parti, t.ex. partiledaren. Historiskt sett har det förekommit såväl

massinstämmanden som partiledardeklarationer. Numera förekommer varken det ena eller det andra.

En vanlig form för att förstärka kritik är däremot att ställa om en fråga eller en interpellation på nytt eller att ställa en tidigare fråga som en interpellation. Svaret blir förmodligen detsamma om inte problembilden har undergått någon viktig förändring. Att följa upp med motioner kan ibland leda till att frågan förs framåt.

Om man skulle vilja införa en mer formell sanktionsmöjlighet för att understryka kritiken mot ett statsråd eller regeringen skulle det ligga närmast till hands att, som i danska Folketinget, rösta om ett kritiskt uttalande mot ett statsråd eller hela regeringen, i Folketinget kallat en "näsa". Ett sådant uttalande som samlar en majoritet har inga konstitutionella konsekvenser. Möjligheten finns i Folketinget att votera om en formell misstroendeförklaring i samband med en interpellationsdebatt men denna möjlighet har aldrig utnyttjats. Däremot är besluten att ge regeringen en "näsa" relativt vanligt förekommande. I folkettinget kan ett yrkande om ett kritiskt uttalande väckas av en enskild ledamot.¹²⁹ Vill man införa denna möjlighet i Sverige kan man överväga att göra sådana uttalanden till partiaktioner genom att kräva att ett minsta antal ledamöter, t.ex. tio ledamöter, måste stå bakom ett förslag till uttalande för att det ska få väckas. Omröstning om uttalanden av detta slag kan nog inte av praktiska skäl anordnas i anslutning till debatten, även om dramatiken då skulle öka, utan får ske i samband med de omröstningstillfällen då ärenden från utskotten avgörs.

7.3 Slutsatser

Syftet med dessa avslutande utvärderingar av frågeinstitutets funktionssätt har varit att peka ut vilka förbättringar som skulle kunna göras, dels för att målen med 1995 års reform skulle kunna nås bättre, dels för att frågeinstitutet skulle förbättras som kontrollinstrument.

När det gäller 1995 års reform kan man konstatera att riksdagen inte lyckats nå målet att så snabbt som man önskat få svar på aktuella frågor genom interpellationer. Svaren är ofta försenade, ibland starkt försenade i förhållande till den tidsgräns på två veckor som satts upp. De åtgärder som vidtagits för att förbättra måluppfyllelsen på denna punkt har i stort sett visat sig verkningslösa. Utredningen förespråkar en ordning som innebär att statsråden i god tid reserverar tid i sina almanackor för att svara på interpellationer och att ledamöterna ställer interpellationerna med sikte på att få svar vid dessa reserverade tidpunkter. Det kan förvisso finnas problem även med en sådan ordning men utredningen tror att den vore värd att prövas.

Den andra punkt där riksdagen inte nått det uppsatta målet med 1995 års reform gäller att organisera en frågestund som får riksdagen att framstå som en intressant politisk arena. För att nå detta mål måste frågestunden utformas

¹²⁹ Jonasson 2012 s. 46.

så att det blir attraktivt för de ledande politikerna i alla riksdagspartierna att delta. Om frågestunderna ska kunna dra till sig mediernas och allmänhetens intresse måste de bli ett forum där oppositionens partiledare ställer upp varje vecka som riksdagen sammanträder i korta debatter med statsministern eller andra statsråd i framskjuten position – i en koalitionsregering rimligen ledarna för de övriga medverkande partierna.

För att frågeinstitutet ska fungera bättre som kontrollinstitut måste medvetenheten om denna funktion förstärkas hos de medverkande och andra aktörer i och utanför riksdagen. I alltför stor utsträckning betraktas interpellationer och frågor som en aktivitet som bara berör interpellanten/frågeställaren och det svarande statsrådet. Men frågeinstitutet utgör en viktig del av *riksdagens* kontrollmakt. Interpellationer och frågor ska röra statsrådets *tjänsteutövning*, inte primärt deras roll som partipolitiker. Svaren uttrycker regeringens åsikt och lämnas till hela *riksdagen*, inte bara till interpellanten eller frågeställaren.

Här handlar det dock om förändringar som inte kan åstadkommas genom ändrad lagstiftning eller organisation. Det är snarare frågan om ändrat beteende inom ramen för den gällande ordningen. Utredningen kan tillhandahålla en önskelista på sådana förändringar.

Det vore önskvärt att frågeställningarna i interpellationer och frågor var mer inriktade på tillbakablickande kontrollaspekter och mindre på framåtsyftande åtgärder än för närvarande. Likaså kan man önska att interpellationsinstitutet skulle användas mer av ledamöter från regeringspartier, mer vid sommaruppehållets interpellationsdagar och även uppmärksamma ämnen som gärna kommer i skymundan. Det finns också skäl för statsråden att anstränga sig mer för att lämna innehållsrika svar, särskilt i svaren på skriftliga frågor. Riksdagens utskott och myndigheter borde kunna använda den information som lämnas i interpellations- och frågesvar mer i sin kontrollverksamhet. Slutligen är det utredningens bestämda uppfattning att riksdagen bör göra en samlad utvärdering av frågeinstitutet då och då med några års mellanrum.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

<http://web.eduskunta.fi/>.

<http://www.ft.dk/>.

Håndbog i Folketingsarbejdet.

<http://www.stortinget.no/>.

Ds 1998:52 Statsrådsberedningens riktlinjer.

Grundlagberedningen, Arbetsgrupp I, PM 22.2.1971.

Frågestund 2010-09-15 Helgonät.

Statsministerns frågestund 2012-01-27 Helgonät.

Regelverk för interpellationer och skriftliga frågor 2007-11-12 Helgonät.

Sammanställningar från centralkansliet av förseningsorsaker för riksmötena 2003/04, 2005/06, 2006/07 och 2007/08.

Litteratur

Andrén 1966, Nils Andrén, *Interpellationer och enkla frågor*, Samhälle och riksdag Band II Uppsala: Almqvist & Wiksell s. 201–260.

Bremdahl 2011, Patrik Bremdahl, *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Jure förlag AB, Stockholm.

Brusewitz 1938, Axel Brusewitz, *Statsrådets ansvarighet*, Riksdagen, Band XV, Stockholm.

Henry 1993, C. Henry, “Les Questions Écrites des Députés. Analyse des usages d’une procédure parlementaire”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 1993/43/4, s. 635–654.

Holmberg m.fl. 2006, Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna. Regeringsformen. Successionsordningen. Riksdagsordningen*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Mattson 1994, Ingvar Mattson, “Parliamentary Questions in the Swedish Riksdag” i Matti Wiberg (ed.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends* Juväskylä: The Finnish Political Science Association s. 276–356.

Nielsen 2011, Peder Nielsen, “Instruments of Parliamentary Control in Nordic Countries: Political, Legal and Economic Approaches” i Thomas Persson & Matti Wiberg (eds.) *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads* Stockholm: Santérus Academic Press Sweden s. 191–221.

Rasch 1994, Bjørn Erik Rasch, “Question Time in the Norwegian Storting. Theoretical and Empirical Considerations” i Matti Wiberg (ed.) *Parliamen-*

tary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends Juväskylä: The Finnish Political Science Association s. 247–275.

Rasch 2009, Bjørn Erik Rasch, "Opposition Parties, Electoral Incentives and the Control of Government Ministers: Parliamentary Questioning in Norway" i Steffen Ganghof, Christoph Hönnige, Christian Stecker (Hrsg.) *Parlamente, Agendasetzung and Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring VS* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften s. 199–214.

Rasch 2011, Bjørn Erik Rasch, "Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian Storting" *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, September 2011 s. 382–393.

Sejersted 2002, Fredrik Sejersted, *Kontroll og konstitusjon. Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet* Oslo: Cappelens Akademisk Forlag.

Sterzel 1998, Fredrik Sterzel, "Kontrollmakten i regeringsformen" i samme förf. *Författning i utveckling* Göteborg: Iustus förlag s. 205–240.

Sterzel 2009, Fredrik Sterzel, "Statsrådets ansvar och kontrollen av regeringen" i samme förf. *Författning i utveckling* Uppsala: Iustus förlag s. 165–181.

Tarschys 2002, Daniel Tarschys, "Huru skall statsvercket granskas?" – *Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll* Ds 2002:58.

Wiberg & Koura 1994, Matti Wiberg and Antti Koura, "The Logic of Parliamentary Questioning" i Matti Wiberg (ed.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends* Juväskylä: The Finnish Political Science Association s. 19–43.

BILAGA 1

Direktiv till utvärdering av frågeinstituten

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att genomföra en brett upplagd utvärdering av frågeinstituten. Syftet är att analysera de olika frågeinstituten från konstitutionell synpunkt.

Utredaren ska

- beskriva frågeinstitutens framväxt och tänkta funktion i det parlamentariska arbetet,
- studera omfattningen och användandet av de olika frågeinstituten och analysera dessas betydelse bl.a. som instrument för riksdagens kontroll över regeringen,
- undersöka och beskriva förhållandet mellan de olika frågeinstituten och i vad mån de kompletterar eller överlappar varandra,
- undersöka och beskriva förekomsten av samband mellan frågeinstituten och andra instrument för riksdagens kontrollmakt, samt
- bedöma hur de olika frågeinstituten inverkar praktiskt på statsrådsuppdraget och arbetet i Regeringskansliet.

Vidare bör utredaren inom ramen för gällande grundlagsreglering överväga den nuvarande ordningens ändamålsenlighet, och det står honom eller henne fritt att framföra förslag till förändringar som skulle kunna bidra till att förstärka frågeinstituten som politiska kontrollinstrument.

Till utredaren knys en parlamentarisk referensgrupp som utses av konstitutionsutskottet och som har i uppgift att följa utvärderingsarbetet. Utredaren ska samråda med referensgruppen.

Uppdraget ska redovisas till konstitutionsutskottet senast vid utgången av år 2011.

Bakgrund

Äldre historik

I parlament runtom i världen finns en utbredd rätt att framställa interpellationer och frågor till regeringen och enskilda ministrar. Exakt hur denna rätt ser ut kan variera, men själva företeelsen får i dag ses som självklar i parlamentariska system, och framställandet av interpellationer och frågor är naturliga inslag i parlamentariskt arbete.

I Sverige är rätten för riksdagens ledamöter att framställa interpellationer och frågor etablerad sedan länge. Redan 1867, dvs. vid tvåkammarriksdagens start, infördes i riksdagen möjligheten att framställa interpellationer till statsråd. År 1938 infördes även möjligheten att framställa enkla frågor till statsråd. Dock dröjde det till 1949 innan frågeinstituten grundlagsfästes, då bestäm-

melser om dem infördes i dåvarande riksdagsordningen. Mer detaljerade föreskrifter fanns i kamrarnas ordningsstadgor.

Allmänt om frågeinstitutens reglering

Sedan 1974 års författningsreform är bestämmelser om frågeinstitutet placerade i regeringsformen och riksdagsordningen. Den grundläggande bestämmelsen finns i 12 kap. 5 § regeringsformen.¹³⁰ Där stadgas att riksdagsledamot, i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen, får framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning. Bestämmelsen, som är oförändrad sedan nya regeringsformens tillkomst, är placerad i regeringsformens kapitel om kontrollmakten och ingår i vad som brukar benämnas riksdagens kontrollmakt. I kontrollmakten ingår även bl.a. konstitutionsutskottets granskning, riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

I riksdagsordningen återfinns bestämmelserna om frågeinstitutet i 6 kap. Vad gäller interpellationer föreskrivs där i 1 § bl.a. att en interpellation ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering, att den besvaras av ett statsråd inom två veckor från det att den överlämnats till statsrådet och att om ett svar inte lämnas inom angiven tid ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. Vad gäller frågor föreskrivs i 2 § att en fråga kan vara muntlig eller skriftlig. En muntlig fråga framställs, enligt 3 §, vid en frågestund som anordnas i kammaren och den besvaras omedelbart av ett statsråd. En skriftlig fråga får, enligt 4 §, vara försedd med en kort inledande förklaring och den besvaras skriftligen av ett statsråd. Ytterligare bestämmelser av huvudsakligen praktisk karaktär finns i tilläggsbestämmelser till nämnda bestämmelser i riksdagsordningen.

Till skillnad från bestämmelsen i regeringsformen har bestämmelserna i riksdagsordningen varit föremål för flera utredningar och under åren har också gjorts ett antal ändringar. Ändringarna har varit av både större och mindre slag. En större ändring var avskaffandet av institutet skriftliga frågor för muntliga svar och införandet av institutet skriftliga frågor för skriftliga svar och muntliga frågestunder. Andra ändringar har gällt t.ex. slopande av krav på att interpellationer bör begränsas till angelägenheter som är av större allmänt intresse, svarstider för interpellationer och frågor och debattregler i samband med besvarande av interpellation.

Utredning och diskussion om frågeinstitutet

Under senare år har frågeinstitutet utretts och diskuterats i viss utsträckning. Konstitutionsutskottet har vid olika tillfällen behandlat motioner om frågeinstitutet. Våren 2009 behandlade utskottet en motion om hårdare regler för att väcka interpellationer (bet. 2008/09:KU15 s. 16 f.). Enligt motionären ställs samma interpellationer gång på gång. Han ansåg att interpellationsinstrumen-

¹³⁰ I det förslag till ändringar i regeringsformen som riksdagen antagit som vilande finns bestämmelserna i 13 kap. 5 § regeringsformen (bet. 2009/10:KU19).

tet hade börjat missbrukas och att talmannen borde ges rättigheten att stoppa interpellationer där svar nyligen redan givits på aktuellt ämne. Utskottet avstyrkte motionen med hänvisning till att det pågick beredning av Grundlagsutredningens förslag (se nedan).

Inom ramen för sin granskning har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen uppmärksammat statsrådets befattning med frågeinstitutet, senast hösten 2009 (bet. 2009/10:KU10 s. 148 f.). Utskottet genomförde då en översiktlig granskning av frågeinstitutet (interpellationer samt skriftliga och muntliga frågor). Frågeinstitutets utveckling i kvantitativt hänseende under senare år studerades. Bland annat framkom att antalet interpellationer ökat successivt under de tre senaste valperioderna. När det gäller antalet skriftliga frågor var trenden inte lika tydlig. Totalt framställdes under perioden 2006/07–2008/09 6 677 interpellationer och frågor, vilket innebär i genomsnitt drygt 2 200 per riksmöte. Vidare undersöktes i granskningen förekomsten av fördröjda interpellationssvar och överlämnande av interpellationer mellan statsråd samt tidsåtgången i kammaren för interpellationsdebatter och frågestunder. Utskottet framhöll att frågeinstitutet fyller en inom det parlamentariska systemet viktig funktion genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen, och vikten av att dessa institut fungerar tillfredställande var mot denna bakgrund enligt utskottet uppenbar. Utskottet noterade att andelen fördröjda interpellationssvar hade legat på en hög nivå under den undersökta perioden. Vad gäller andelen överlämnanden av interpellationer mellan statsråden syntes en viss minskning ha skett även om andelen fortfarande var hög. I sitt ställningstagande anförde utskottet att en avgörande förutsättning för att frågeinstitutet ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är att statsråden respekterar gällande reglering och praxis.

Grundlagsutredningen, som hade i uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen, uppmärksammade i sitt betänkande En reformerad grundlag att antalet interpellationer och frågor hade ökat under årens lopp (SOU 2008:125 s. 282 f.). Till detta kom de frågestunder som i regel hålls på torsdagar i riksdagen då ledamöter kan ställa frågor utan att anmäla dem i förväg. I sina överväganden anförde utredningen att interpellationer och frågor fyller en viktig funktion genom att skapa möjligheter i riksdagen för information och debatt (s. 287). Även för regeringen ansågs dessa vara viktiga då de ofta är ett sätt för regeringen att informera om sin politik. Utredningen anförde vidare att en aktiv användning av interpellationer och frågor innebär att regeringen är föremål för en löpande kontroll. Något behov av att ändra dagens bestämmelse hade enligt utredningen inte framkommit. I propositionen En reformerad grundlag framförde regeringen ingen annan bedömning (prop. 2009/10:80).

I litteraturen har frågeinstitutet fått en viss uppmärksamhet under senare år. Den stora ökningen av antalet interpellationer har uppmärksamats och utvecklingen har beskrivits som ”inflaterisk” (Fredrik Sterzel, ”Granskningsmakten”, i Ingvar Mattson och Olof Petersson [red.], Svensk författningspoli-

tik, 2003, s. 245 f.). Man har ansett att mängden interpellationer har förtagit deras kraft och att det är tveksamt om de ska omtalas som kontrollmedel. Den strida floden av spörsmål har dock ansetts onekligen innebära ett slags löpande kontroll av vad som händer.

Vidare har förhållandet mellan interpellationer och granskningsanmälningar till konstitutionsutskottet diskuterats (Fredrik Sterzel, *Författning i utveckling*, 2009, s. 176). En uppfattning har då varit att det skulle kunna vara parlamentariskt fördelaktigt med en viss "överslussning" från konstitutionsutskottet till interpellationer. En annan samtidigt framförd tanke är att "slipa" interpellationerna i nuvarande tappning och reservera begreppet för en mera politiskt tung aktion, vilket skulle kunna ske genom krav på ett visst antal ledamöter för väckande av interpellation (s. 178).

I litteraturen har också diskuterats den praktiska effekten av interpellationer och frågor (Olof Petersson, *Den offentliga makten*, 2:a uppl., 2009, s. 212). Även då har bakgrunden varit att antalet ökat kraftigt de senaste årtiondena. Uppfattningen har varit att den praktiska effekten är svårbedömd. Vissa debatter uppmärksammas av medier och berörda organisationer och myndigheter, men många når inte långt utanför riksdagshusets väggar. Där emot har det ansetts stå klart att den strida strömmen av interpellationer och frågor påverkar det interna arbetet i Regeringskansliet, då de ska beredas av berörda departement och utkast till svar cirkuleras genom delning.

Behovet av en utvärdering

De senaste decennierna har medfört ändrade förhållanden och förutsättningar för riksdagsarbetet. Till viss del rör det sig om förändringar som på olika sätt har direkt med riksdagen att göra. Här märks bl.a. ökningen av antalet partier i riksdagen, införandet av personval och överlåtelse av beslutsbefogenheter till följd av Sveriges medlemskap i EU. Bland förändringar på samhällsnivå som på ett eller annat sätt kan tänkas påverka riksdagsarbetet kan nämnas ökad rörlighet bland väljarna, nya former av politiskt engagemang bland medborgarna, ökat beslutstempo, informationsteknikens utveckling och medialisering (jfr SOU 2000:1 s. 50 f.).

I riksdagsordningen har under tiden gjorts ändringar avseende frågeinstitutet, en del av mer betydande karaktär. Främst gäller det avskaffandet och införandet av olika frågeinstitut, som inneburit ändrade former för hur frågor ska framställas och besvaras. Andra ändringar har gällt slopande av krav på att en interpellation bör avse angelägenhet som är av större allmänt intresse, tidsgränserna för besvarande av interpellation och fråga och regler för interpellationsdebatterna. Parallellt med detta kan konstateras att användandet av frågeinstitutet varierar över tid. Sett i ett längre perspektiv har användandet ökat kraftigt.

Hur de ändrade förhållandena och förutsättningarna för riksdagsarbetet har påverkat frågeinstitutet som konstitutionella kontrollinstrument har hittills inte studerats närmare. Inte heller har de utredningar som legat till grund för de nuvarande bestämmelserna kring interpellationer och frågor sett på fråge-

institutet ur konstitutionell synvinkel. Senast frågeinstitutet kan sägas ha varit föremål för en något mer grundläggande diskussion var i samband med det utredningsarbete som föregick den nuvarande regeringsformen.

I samband med sin granskning hösten 2009 om frågeinstitutet anförde konstitutionsutskottet att diskussionen om frågeinstitutets verkan och funktion syntes vara av en sådan karaktär att en mer fullödig genomlysning från konstitutionell synpunkt är befogad (bet. 2009/10:KU10 s. 163). Till detta kunde enligt utskottet läggas behovet av en utförlig diskussion om frågeinstitutets syfte i en mer grundläggande mening. En undersökning av detta slag skulle emellertid kräva ett vidare perspektiv än vad som kan anläggas inom ramen för utskottets granskning, och en möjlighet som omnämndes av utskottet var att göra detta i form av uppföljning och utvärdering. Vid en sådan uppföljning och utvärdering skulle kunna beaktas hur olika för styrelseskicket betydelsefulla förändringar sedan den nuvarande regeringsformens tillkomst, som t.ex. inträdet i EU, har påverkat förutsättningarna för frågeinstitutet som politiska kontrollinstrument. Utskottet ansåg att det fanns anledning att framöver överväga att ta initiativ till en uppföljning och utvärdering med den i ställningstagandet förordade inriktningen.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att utvärdera frågeinstitutet. Utvärderingen ska vara brett upplagd och främst inriktad mot konstitutionella aspekter. Utgångspunkten för utvärderingen är att frågeinstitutet utgör en del av riksdagens kontrollmakt. Därutöver ska beaktas andra slags betydelser frågeinstitutet kan ha i det parlamentariska arbetet.

En uppgift blir att göra en historisk genomgång av frågeinstitutet och de uppfattningar som framförts om och legat till grund för dem. Att riksdagsledamöter får framställa interpellationer och frågor till statsråd är en sedan länge etablerad ordning i riksdagen. Likväl har genom åren frågeinstitutet vid olika tillfällen varit föremål för utredning och diskussion, och utformningen av frågeinstitutet har också varierat. Utredaren ska redogöra för denna utveckling och vad som därvid har sagts om frågeinstitutets funktion och betydelse i det parlamentariska arbetet. Av redogörelsen ska framgå hur de uppfattningar som har funnits om frågeinstitutets syfte i konstitutionellt hänseende har påverkat frågeinstitutets utformning.

Vidare ska utredaren studera användandet av olika frågeinstitut. Förutom att kartlägga omfattningen av interpellationer och frågor över tid ska studeras på vilket sätt de används i riksdagsarbetet och vilken betydelse de således kan sägas ha i olika hänseenden. Särskild vikt ska läggas vid hur frågeinstitutet fungerar som instrument för riksdagens kontroll av regeringen, men även deras betydelse på andra sätt i ledamöternas arbete ska beaktas. Utredaren ska väga in hur statsrådets sätt att besvara interpellationer och frågor, och den skyldighet de har därvidlag, påverkar möjligheten till kontroll av regeringen. I sammanhanget ska analyseras konsekvenserna av den ökning av antalet interpellationer och frågor som har skett under nuvarande regeringsformen. De

iakttagelser som görs ska sättas i relation till vad som tidigare har sagts om frågeinstitutens funktion och betydelse i det parlamentariska arbetet.

I uppdraget ingår också att undersöka och beskriva hur de tre nuvarande frågeinstitut – interpellationer, skriftliga frågor och muntliga frågor – förhåller sig till varandra. Frågeinstitut kan på olika sätt vara sinsemellan kompletterande alternativt överlappande, och utredaren ska studera i vilken utsträckning de är det och vilka konsekvenser det i så fall får för med sig. I detta ingår även att analysera i vad mån karaktären på frågor som tas upp genom olika frågeinstitut skiljer sig åt.

Utöver frågeinstitut ingår i riksdagens kontrollmakt ytterligare ett antal särskilda kontrollinstitut som regleras i 12 kap. regeringsformen.¹³¹ Vidare finns i såväl regeringsformen som riksdagsordningen andra former för parlamentarisk kontroll, till exempel utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och anordnande av debatter i kammaren med anledning av aktuella händelser. I grunden kan alla kontrollinstitut som ingår i riksdagens kontrollmakt sägas knyta an till den granskningsuppgift som riksdagen har enligt 1 kap. 4 § regeringsformen (Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 524). Kontrollinstitut är dock olika till sin karaktär och har olika inriktning, och gällande vissa av kontrollinstitut har betonats att användandet av dem ska hållas isär. Vad gäller frågeinstitut är den enda föreskrivna inriktningen att frågorna ska röra statsrådets tjänsteutövning. Eventuella samband med övriga kontrollinstitut kan innebära upprepning av kontroll som företrädesvis bör utföras inom ramen för endast ett av kontrollinstitut. Men det kan också finnas samband som innebär att kontrollinstitut berikar eller kompletterar varandra. Till exempel kan interpellationer och frågor till statsråd ha sin utgångspunkt i och följa upp vad som framkommit vid annan kontroll, och vad som framkommit i svar på interpellationer och frågor kan på motsvarande sätt utgöra underlag vid utförande av annan kontroll. Utredaren ska undersöka och beskriva förekomsten av samband mellan frågeinstitut och övriga kontrollinstitut och analysera hur dessa samband svarar mot uppdelningen av kontrollmakten i olika kontrollinstitut.

Hur frågeinstitut är utformade och används är inte enbart en angelägenhet för riksdagen. Det påverkar även statsrådets agenda och arbetet i Regeringskansliet. Framför allt interpellationer har betydelse för planeringen av statsrådets aktiviteter. Statsråden måste vara beredda att skapa tidsutrymme för besvarande av interpellationer i kammaren. Hur mycket tid som härvidlag behöver avsättas kan variera stort mellan olika statsråd och över tid. Även i övrigt kan mängden åtaganden, obligatoriska såväl som icke obligatoriska, som ska hinnas med variera mellan statsråd och över tid. Utredaren ska bedöma hur användandet av interpellationsinstitutet inverkar på de praktiska förutsättningarna för statsråden att fullgöra andra åtaganden. Vidare föranleder både interpellationer och frågor arbete i Regeringskansliet. Svar ska inom utsatt tid tas fram av ett departement samt beredas gemensamt och delas i

¹³¹ I det vilande grundlagsförslaget 13 kap. (bet. 2009/10:KU19).

Regeringskansliet (SB PM 1996:2, rev. 1998-02-20). Även hur användandet av frågeinstitutet påverkar arbetet i Regeringskansliet ska bedömas av utredaren.

Om utredaren ser att det finns ett sådant behov får han eller hon överväga hur en rationellare användning av frågeinstitutet kan åstadkommas. Inom ramen för gällande grundlagsreglering får föreslås lagändringar som skulle kunna förstärka frågeinstitutet som instrument för riksdagsledamöterna att kontrollera regeringen.

Det står det utredaren fritt att belysa frågeinstitutet även i andra avseenden än de ovan nämnda.

Uppdragets genomförande

Till utredaren knyts en parlamentarisk referensgrupp som utses av konstitutionsutskottet. Referensgruppen har i uppgift att följa utvärderingsarbetet. Utredaren ska i den utsträckning han eller hon bestämmer samråda med referensgruppen. Väljer utredaren att lägga fram förslag till ändringar av gällande ordning ska referensgruppen ha getts möjlighet att föra fram synpunkter på dessa.

Till sitt stöd ska utredaren ha en sekreterare. Därutöver ska riksdagsförvaltningen bistå med viss hjälp som kan behövas i samband med de undersökningar som behöver vidtas.

Uppdraget ska redovisas till konstitutionsutskottet senast vid utgången av år 2011.

BILAGA 2

Projektplan för utredningen om frågeinstituten

Vid sammanträdet den 14 oktober 2010 beslutade konstitutionsutskottet att en utredare ska ges i uppdrag att genomföra en brett upplagd utvärdering av frågeinstituten. Syftet är att analysera de olika frågeinstituten från konstitutionell synpunkt. Utskottet beslutade också om direktiv för uppdraget. Till utredare utsågs f.d. kanslichefen i utskottet Magnus Isberg.

I denna PM redovisas tre delprojekt som under utredarens ledning ska genomföras av tre experter. Dessa projekt ska utgöra underlaget för utredarens utvärdering av frågeinstituten. Projekten genomförs under våren 2011.

Delprojekt 1: Frågeinstitutens framväxt och reglering

Enligt direktiven (s. 5) är en uppgift för utredningen att göra en historisk genomgång av frågeinstituten och de uppfattningar om deras syfte i konstitutionellt hänseende som legat till grund för utformningen av dem.

Den historiska framställningen bör omfatta den tid då någon form av frågeinstitut har existerat i riksdagen. Det innebär i princip hela tiden sedan tvåkammarssystemets införande 1866. Då inrättades ett interpellationsinstitut i båda kamrarna men reglerades endast i den andra. I första kammaren infördes regler 1912. En möjlighet att ställa ”enkla frågor” med muntliga svar tillkom 1938. I mitten av 1980-talet påbörjades en försöksverksamhet med olika typer av frågeinstitut och aktuella debatter. Denna försöksverksamhet pågick i drygt tio år. Försök med en ny form för frågor i aktuella ämnen började prövas under 1990/91 års riksmöte. Under cirka en timme hade ledamöterna tillfälle att muntligt ställa frågor till en grupp statsråd som svarade på dessa frågor utan särskilda förberedelser. Under sommaruppehållet 1995 prövades för första gången möjligheten för ledamöterna att ställa frågor för skriftligt svar.

Den 1 februari 1996 infördes den nuvarande ordningen med interpellationer som ska besvaras inom 14 dagar, skriftliga frågor som kan ställas när som helst under året och ska besvaras skriftligt inom cirka en vecka, under längre uppehåll i kammararbetet inom 14 dagar. Muntliga frågestunder ska äga rum varje torsdag kl. 14 då statsministern eller en grupp av fem statsråd besvarar frågor i kammaren. Besvarandet av interpellationer och muntliga frågor vid frågestunder äger endast rum den tid då kammaren i övrigt sammanträder för att fatta beslut. Försök med besvarande av interpellationer under sommaruppehållet har gjorts under förra valperioden.

I detta delprojekt bör såväl den formella som informella regleringen av frågeinstituten beskrivas och analyseras. Förslag som förts fram, oavsett form (proposition, motion eller utskottsinitiativ), bör kartläggas, liksom de uppfattningar som kommit till uttryck i utskott, vanligen KU, och i kammarens diskussioner. Även förslag som inte har genomförts beskrivs kortfattat.

De frågeställningar som ska behandlas listas nedan. Listan utgör en blandning av konstitutionellt viktiga och mindre viktiga frågeställningar. Fem frågeställningar kan sägas vara av större principiellt intresse. Dessa som har markerats med * bör bli föremål för en mer ingående analys.

- Var frågeinstitutet reglerat? Och om så var fallet på vilken konstitutionell nivå?
- *Vad var det uppgivna syftet med frågeinstitutet? Hur skulle det skilja sig från andra, existerande frågeinstitut?
- Skulle rätten att ställa frågor tillkomma alla riksdagsledamöter enskilt? Eller skulle det krävas att ett visst antal ledamöter stod bakom frågan?
- *Vilka frågor skulle konstitutionellt vara tillåtet att ställa och hur skulle efterlevnaden av dessa regler kontrolleras?
- Vilka var adressaterna för frågorna? Enbart statsråd eller också andra befattningshavare?
- *Hur skulle i sista hand avgöras vem som skulle besvara frågan?
- Skulle motivering till frågan lämnas?
- Hur skulle frågorna presenteras för kammaren, genom uppläsning i kammaren eller genom att ges in skriftligt?
- Skulle det krävas beslut av kammaren eller av talmannen för att ställa en fråga?
- *Skulle den som fick en fråga vara tvungen att svara på frågan?
- Hur lång tid hade svaranden på sig för att förbereda svaret?
- Skulle hela svaret lämnas muntligt i kammaren eller skriftligt? Skulle den svarande kunna nöja sig med en muntlig sammanfattning av svaret i kammaren?
- Hur skulle tidpunkten för besvarandet fastställas? Skulle svaren på frågorna lämnas på vissa bestämda tider i kammaren ("frågetimme")?
- Om svaren lämnades muntligt i kammaren skulle andra än frågeställaren kunna kommentera svaret och ställa följdfrågor?
- Var svaranden skyldig att svara på följdfrågor?
- Hur många och hur långa inlägg skulle vara tillåtna från de deltagandes sida?
- *Skulle debatten om en fråga avslutas med någon form av ställningstagande från riksdagens sida?

Med ledning av dessa frågeställningar bör också en undersökning göras av frågeinstitutens nuvarande utformning i våra nordiska grannländer och i några andra europeiska parlamentariska demokratier. Uppgifterna kan inhämtas via det nätverk som etablerats mellan de europeiska parlamentens utredningstjänster, ECPRD.

Föredraganden i KU Jenny Jonasson svarar för genomförandet av detta delprojekt.

Delprojekt 2: Frågeinstitutens omfattning och användning

I detta delprojekt görs i enlighet med direktiven (s. 5–6) en kartläggning av omfattningen av interpellationer och frågor över tid liksom av det sätt på vilket de används i riksdagsarbetet och vilken betydelse de kan sägas ha i olika hänseenden (se direktiven s. 5). Särskild vikt ska läggas vid hur frågeinstitutet fungerar som instrument för riksdagens kontroll av regeringen, men även deras betydelse på andra sätt i ledamöternas arbete ska beaktas. Det ska också undersökas hur statsrådets sätt att besvara interpellationer och frågor, och den skyldighet de har därvidlag, påverkar möjligheten till kontroll av regeringen. Konsekvenserna av ökningen av antalet interpellationer och frågor ska analyseras.

Detta delprojekt ska också undersöka och beskriva hur de tre nuvarande frågeinstitutet förhåller sig till varandra. Det bör undersökas om frågeinstitutet på olika sätt kompletterar alternativt överlappar varandra och vilka konsekvenser det i så fall för med sig.

Delprojektet ska ha dels en översiktlig del, dels en fördjupande del.

I den översiktliga delen analyseras utvecklingen under enkammartiden när det gäller antalet interpellationer och frågor. Den långsiktiga utvecklingen kan lämpligen studeras valperiodsvis för att minska effekten av kortsiktiga variationer. Orsaker till den långsiktiga ökningen av användningen av frågeinstitutet bör diskuteras.

En närmare analys av variationerna mellan valperioderna kräver en uppdelning av materialet på partier. Utifrån kontrollaspekten finns det anledning att förvänta sig att oppositionspartiernas ledamöter i genomsnitt ställer fler interpellationer och frågor än regeringspartiernas. Antalet partier som ingår i regeringen respektive står utanför den kan således ha en betydelse för den antalsmässiga utvecklingen. När det gäller valperioderna 1976–1979 och 1979–1982 bör förstås hänsyn tas till att regeringens partimässiga sammansättning förändrades under valperioden. När det gäller variationerna mellan riksmötena inom valperioderna kan det finnas anledning att undersöka om det finns samma mönster som för propositioner och motioner, nämligen att aktiviteten i huvudsak ökar mot periodens slut.

I båda dessa hänseenden finns också anledning att undersöka om det finns någon skillnad mellan interpellationer och frågor.

En mer ingående undersökning av användningen av frågeinstitutet – och här inkluderas även de muntliga frågestunderna – bör göras när det gäller utvecklingen under senare år. Centrala frågeställningar bör vara följande:

- Innehåller interpellationen/frågan kritik mot regeringens politik?
- Är utgångspunkten för interpellationen/frågan ett problem eller en händelse eller är utgångspunkten regeringens politik?
- Handlar interpellationen/frågan om frågeställarens egen valkrets?
- Handlar interpellationen/frågan om ett ämne som behandlas i ett utskott (EU-nämnd) som frågeställaren tillhör?

- Besvaras interpellationen/frågan i tid? Vilka orsaker anger statsråden om interpellationssvar inte lämnas i tid?
- Innehåller svaret ett löfte om en åtgärd?
- Hur lång debatt föranleder interpellationssvaret? Vilka partier är representerade i debatten?
- Upprepas frågeställningen i en ny fråga eller interpellation från frågeställaren?
- Tas frågeställningen också upp i en motion eller granskningsanmälan från frågeställaren?

Svaren bör sorteras efter interpellantens/frågeställarens partifärg och ställning i partiet, tid i riksdagen samt om frågeställaren är personvald eller inte.

Undersökningen bör omfatta minst en period före reformen 1996 och med en slutpunkt våren 2011. För att öka jämförbarheten med våren 2011 bör motsvarande period, dvs. våren efter ett riksdagsval, under de senaste fyra valperioderna undersökas. Det innebär att undersökningen skulle omfatta åren 1995, 1999, 2003, 2007 och 2011.

En totalundersökning av interpellationerna och frågorna under dessa perioder skulle vara alltför resurskrävande. Det blir därför nödvändigt att göra ett slumpmässigt urval. För att få ett tillräckligt stort underlag för någorlunda säkra slutsatser bör 20 procent av interpellationerna och 10 procent av frågorna undersökas, men dock ett minimum av 50 interpellationer och 50 frågor för varje period.

Undersökningen av interpellationerna och frågorna från våren 2011 skulle, förutom insamling av samma uppgifter som i undersökningen av de andra åren, ha formen av en enkätundersökning. I samband med att en ledamot lämnar in en interpellation eller fråga som ska ingå i urvalet får han eller hon en enkät att besvara som gäller interpellationen och frågan.

I enkäten bör frågor ställas om varifrån uppslaget till interpellationen/frågan kommit, hur den förberetts, behandlats inom partiet, publicerats och eventuellt rapporterats i medierna. I enkäten kan man också fråga frågeställaren hur nöjd han eller hon är med svaret, om han eller hon avser att ta upp saken på nytt i en interpellation eller fråga eller på något annat sätt.

Enkäten kommer eventuellt att kompletteras/ersättas med intervjuer.

Riksdagens utredningstjänst har fått i uppdrag att genomföra detta delprojekt.

Delprojekt 3: Statsrådets och Regeringskansliets arbete med interpellationer och frågor

Enligt direktiven (s. 6–7) ska utredaren bedöma hur användandet av interpellationsinstitutet inverkar på de praktiska förutsättningarna för statsråden att fullgöra andra åtaganden. Statsråden måste vara beredda att skapa tidsutrymme för att svara på interpellationer i kammaren. Hur mycket tid som behöver avsättas kan variera stort mellan statsråd och över tid. Vidare ska utredaren

bedöma hur användandet av både interpellationer och frågor påverkar arbetet i Regeringskansliet.

Även detta projekt bör ha en översiktlig del och en fördjupande del.

I den översiktliga delen analyseras utvecklingen under enkammar tiden när det gäller interpellationernas och frågornas fördelning på olika ämnesområden. Eftersom departementsindelningen under denna tid genomgått stora förändringar måste redovisningen ske på en mer generell nivå för att det ska vara möjligt att göra jämförelser över tiden. Det bör ändå vara möjligt att utläsa vilka statsråd som vid olika tidpunkter är de som har belastats mest med interpellationer och frågor. För att denna undersökning ska ge en rättvisande bild av arbetsbelastningen för statsråden och Regeringskansliet måste antalet inlämnade interpellationer och frågor reduceras med antalet återkallade, antalet förfallna och antalet obesvarade interpellationer och frågor. En annan omständighet som påverkar fördelningen av de svar som lämnas på interpellationerna och frågorna är de överlämnanden av interpellationer och frågor som är ställda till ett visst statsråd men besvaras av ett annat, vilket sker i ganska betydande utsträckning. Slutligen bör bedömningen av arbetsbelastningen ta hänsyn till att ett svar kan avse flera interpellationer eller frågor.

I den fördjupande delen kartläggs statsrådets närvaro i kammaren. Uppgifter om hur ofta och hur länge statsråden måste uppehålla sig i kammaren för att svara på interpellationer och muntliga frågor vid frågestunderna tas fram i delprojekt 2 (urvalsundersökningen för åren 1995, 1999, 2003, 2007, 2011) men bör redovisas här. För åren 1995 måste uppgifterna också gälla de muntliga svaren på skriftliga frågor med åtföljande debatt.

Arbetet med beredningen av svaren på interpellationerna och de skriftliga frågorna i Regeringskansliet undersöks genom enkäter och intervjuer. Enkäterna ska vara kopplade till de interpellationer och frågor som väljs ut åren 2011 för en närmare undersökning i delprojekt 2 (se ovan). När interpellationen eller frågan lämnas över till Regeringskansliet bör ett enkätformulär skickas med. Enkätsvaret bör lämnas (anonymt?) av den eller de tjänstemän som tar fram svaret. Enkätfrågorna ska avse hur lång tid som det tagit tjänstemännen att ta fram utkastet, hur utkastet tagits om hand av politiskt sakkunniga samt enhetschefer och andra tjänstemän på det egna departementet, med vilka andra enheter och departement utkastet delats, vilka kontakter som tjänstemännen haft med det svarande statsrådet under beredningen m.m. Enkäten bör även inkludera frågor som rör hur de fastlagda tidsramarna för besvarande av interpellationer och frågor påverkat beredningen.

Även de muntliga frågestunderna bereds i departementen. Inför statsministerns och andra statsråds framträdanden i frågestunderna utarbetas underlag som statsråden läser in sig på. Omfattningen av dessa förberedelser bör undersökas.

För att kunna ge ett mer fylligt svar på frågan om frågeinstitutens inverkan på arbetet i Regeringskansliet är det nödvändigt att intervjua några fast och några politiskt anställda tjänstemän. Framför allt bör tjänstemän på de departement eller delar av departement som är eller har varit mest belastade med

interpellationer och frågor intervjuas. De tjänstemannakategorier som i första hand bör intervjuas är enhetschefer, statssekreterare, stabschefer, planeringschefer och politiskt sakkunniga. Man skulle också kunna överväga att intervjua några f.d. statsråd som inte längre är politiskt aktiva om deras syn på frågeinstituten. Om det blir aktuellt med sådana intervjuer bör de utföras gemensamt av utredaren och den expert som i övrigt svarar för detta delprojekt.

Doktoranden i statsvetenskap Anna Ullström har engagerats för detta delprojekt. Hon är knuten till Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score).

Tidigare KU-granskning

KU 1977/78:35 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 16 f.

KU 1979/80:50 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 13 f.

KU 1980/81:25 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 19–23, 146–176.

Bet. 2001/02:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 30 f.

Bet. 2001/02:KU20 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 29 f.

Bet. 2002/03:KU30 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 14 f.

Bet. 2003/04:KU20 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 87 f.

Bet. 2004/05:KU20 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 45f.

Bet. 2005/06:KU20 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 40f.

Bet. 2008/09:KU20 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 35 f.

Bet. 2009/10:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning s. 148–163.

*Litteratur**Sverige*

Andrén, Nils, (1966) ”Interpellationer och enkla frågor” *Samhälle och riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning utgiven i anledning av tvåkammarriksdagens 100-åriga tillvaro*, s. 199–260.

Brusewitz, Axel, (1938) ”Interpellationsinstitutet” *Sveriges riksdag. Senare avdelningen. Band XV*, s. 477–533.

Håstad, Elis, (1944) ”Interpellationer och enkla frågor. Kring praxis efter 1938 års reform” *Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningsens i Uppsala tjugofemårsdag*, s. 357–396.

Isberg, Magnus, (1984) *Riksdagens roll under 1970-talet*, s. 91–99.

Mattson, Ingvar, (1994) ”Parliamentary Questions in the Swedish Riksdag” *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends* Edited by Matti Wiberg, s. 276–356.

Mattson, Ingvar, (2008) "Governmental Accountability in Parliamentary Democracies: The Case of Sweden". Paper presented at the Eighth Workshop of Parliamentary Scholarship and Parliamentarians.

Stjernquist, Nils, (1996) *Tvåkammartiden. Sveriges riksdag 1867–1970*, s. 165–168.

Komparativt

Green-Pedersen, Christoffer, (2009) "Bringing Parties into Parliament: The Development of Parliamentary Activities in Western Europe" *Party Politics*, Vol. 16. no. 3 p. 347–369.

Kuhnle, Stein & Svåsand, Lars G. (1984) "Spørreordningen og politiske profiler i Stortinget 1977–1981" *Fra valg til vedtak*, red. Ole Berg og Arild Underdahl.

Nielsen, Peder, (2011) "Instruments of Parliamentary Control in the Nordic countries: Political, Legal and Economic Approaches" (forthcoming).

Parliamentary Questions (1993) ed. by Mark Franklin and Philip Norton.

Parliamentary Questions (2008, rev. 2010) Factsheet P1 Procedure Series.

Prokosch, Sven-Oliver & Slapin, Jonathan B. "Parliamentary questions and oversight in the European Union" *European Journal of Political Research* 50:53–79, 2010.

Russo, Frederico & Wiberg, Matti "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some steps towards Comparison" *The Journal of Legislative Studies* 16:2, 215–232.

Salmond, Robert (2009) "Bureaucrats in the Headlights. Question Times and Delegation to Bureaucrats" Paper prepared for presentation in the Second Conference on Parliamentary Accountability of the Standing Group on Parliaments of the European Consortium for Political Research.

Sanchez de Dios, Manuel, (2009) "Patterns of parliamentary questioning in Europe. The cases of UK, France and Spain" Paper prepared for presentation in the Second Conference on Parliamentary Accountability of the Standing Group on Parliaments of the European Consortium for Political Research.

Wiberg, Matti, (1995) "Parliamentary Questioning: Control by Communication" *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* ed. by Herbert Döring.