

Nr 69

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motioner angående riksdagsstadgan m. m.

Motionerna

I detta betänkande behandlas motionerna

1971:46 av herr Björck i Nässjö (m) i kvarvarande delar;

1971:50 av herr Wikström (fp);

1971:167 av herr Romanus m. fl. (fp, c, m, vpk);

1971:530 av herrar Ernulf (fp) och Gustafsson i Byske (c);

1971:550 av herr Strömberg m. fl. (fp, c, m); samt

1971:558 av herr Westberg i Ljusdal (fp).

Samtliga motioner tar upp frågor med anknytning till den av riksdagen den 15 januari 1971 antagna riksdagsstadgan (RFS 1971:1). Frågorna avser justering av utskottens protokoll (1971:50 och 1971:558), debattreglerna (1971:46, 1971:167 och 1971:550) och behandlingen av interpellationer (1971:530). Motionernas hemställan återges nedan i det särskilda avsnitt som behandlar den i motionen aktualiserade frågan. Motionen 1971:46 tar upp även frågor om partistöd (första att-satsen i hemställan) och parlamentariska utredningar m. m. (tredje att-satsen i hemställan). Partistödsdelen har behandlats i utskottets betänkande 1971:27. Frågor om det statliga utredningsväsendet har behandlats i utskottets betänkande 1971:18.

Riksdagsstadgan

Enligt 78 § riksdagsordningen fastställer riksdagen "de föreskrifter om riksdagsarbetets bedrivande, ordningen hos riksdagen och utskotten samt inom riksdagen, utskotten och andra riksdagens organ förekommande val ävensom de övriga bestämmelser som anses nödiga till iakttagande jämte grundlagarna". Därvid får inte införas något som strider mot grundlag eller annan lag.

Regler i de angivna hänseendena för enkammarriksdagen fastställdes av riksdagen genom dess antagande den 15 januari 1971 av riksdagsstadgan (RFS 1971:1).

Riksdagsstadgan innehåller under särskilda rubriker föreskrifter om riksdagens sammanträden (1-4 §§), plenisalen (5-6 §§), riksdagens utskott (7-30 §§), anhängiggörande av ärenden (31-34 §§), interpellationer och enkla frågor (35-36 §§), föredragningslista och protokoll i kammaren (37-42 §§), debattregler (43-48 §§), ärendenas avgörande

(49–55 §§), val inom riksdagen (56–66 §§), talmanskonferensen (67 §), förvaltningsstyrelsen (68 §), lönedelagationen (69 §), krigsdelegationen (70 §), JO-delegationen (71 §), ledighet från riksdagsarbetet (72 §) samt resor (73–74 §§). Riksdagsstadgan trädde i kraft omedelbart vid antagandet. Den upphävde den för tvåkammarriksdagen senast gällande riksdagsstadgan den 23 mars 1949.

Om tillkomsten av den nya riksdagsstadgan skall här antecknas följande uppgifter.

Med skrivelse till talmanskonferensen den 21 oktober 1970 överlämnade utskottet kansliutkast till riksdagsstadga för enkammarriksdagen och anhöll att skrivelsen och utkastet skulle behandlas på samma sätt som betänkanden av interna riksdagsutredningar. Detta bifölls och åtskilliga följdmotioner väcktes i ärendet. I sitt utlåtande 1970:48 behandlade utskottet skrivelsen till talmanskonferensen, kansliutkastet till riksdagsstadga och följdmotionerna. Som bilaga 2 till utlåtandet intog utskottet ett av utskottet utarbetat förslag till riksdagsstadga för enkammarriksdagen, till vilket utskottets skrivning anknöt. Tre reservationer avgavs. Dessa avsåg respektive utskottsorganisationen på utbildningsområdet (4 fp + 3 m), jordbruksutskottets benämning (4 fp + 2 cp) och antalet inlägg i frågedebatter (4 fp).

Efter voteringar i de med reservationerna avsedda frågorna och med bifall till utskottets hemställan i alla delar godkände 1970 års riksdag vad utskottet anfört om innehållet i en riksdagsstadga för enkammarriksdagen och förklarade följdmotionerna besvarade därmed.

I memorial 1971:2 framlade utskottet med begagnande av sin initiativrätt förslag till riksdagsstadga, varvid utskottet enhälligt anförde följande:

Utskottet har vid sin prövning av ärendet funnit att anledning nu inte finns till ändring av de av utskottet i utlåtandet 1970:48 intagna och av 1970 års riksdag godkända ståndpunkterna. Det förslag till riksdagsstadga för enkammarriksdagen som utskottet framlägger genom detta memorial är sålunda – bortsett från en redaktionell ändring i 12 § och införande av föreskrift i 53 § om fem i stället för fyra rösträknare vid slutet omröstning i kammaren – identiskt med det i 1970 års utlåtande framlagda utskottsförslaget. Utskottet vill emellertid understryka att det nu framlagda förslaget givetvis inte kan betraktas som en definitiv lösning av i stadgan reglerade frågor. Utvecklingen får i stället visa i vad mån ändringar är påkallade och initiativrätten kan då begagnas i erforderlig utsträckning.

Det av utskottet framlagda förslaget till riksdagsstadga antogs av riksdagen utan debatt.

Justering av utskottens protokoll

Frågan om justeringen av utskottens protokoll tas upp i motionerna 1971:50 och 1971:558. *Hemställan* avser

i motionen 1971:50: "att riksdagen måtte besluta att i 29 § riksdagsstadgan för enkammarriksdagen införa en bestämmelse om utskottsprotokollens justering vid vederbörande utskotts plenum i anslutning till vad i det föregående anförts; samt att konstitutionsutskottet måtte utarbeta härför erforderlig författningstext"; samt

i motionen 1971:558: "att riksdagen i 29 § riksdagsstadgan inför bestämmelser om justering av utskottens protokoll i överensstämmelse med vad i det föregående angivits; samt att vederbörande utskott utarbetar härför erforderlig författningstext".

Gällande stadgande och dess tillkomst m. m.

29 § riksdagsstadgan har följande lydelse: "Över sammanträde med utskott förs protokoll." Utöver detta stadgande finns inga bestämmelser om utskottens protokoll.

Någon föreskrift om protokollföring i riksdagsutskotten fanns inte i 1949 års riksdagsstadga eller i dess föregångare, 1868 års reglementariska föreskrifter för riksdagen. Den nu gällande bestämmelsen i något annorlunda formulering fanns däremot med i utskottets kansliutkast till stadga (KU 1970:48 bil. 1, 29 §).

En av de motioner som väcktes med anledning av kansliutkastet tog upp bl. a. frågan om utskottens protokoll. Det var motionen 1970:I:1309 av herr Wikström (fp). Motionären föreslog att i 29 § skulle inte blott föreskrivas att protokoll skall föras vid utskottens sammanträden, utan också att dessa protokoll i princip alltid skall justeras i vederbörande utskotts plenum ävensom att justeringen skall äga rum så snart ske kan, dvs. i regel vid utskottets nästa sammanträde. I det av utskottet utarbetade förslaget till riksdagsstadga för enkammarriksdagen (KU 1970:48) gjordes endast en obetydlig formell jämkning i kansliutkastets bestämmelse om protokollföring i utskotten. Utskottet uttalade i samband därmed att utskottet inte funnit sig kunna föreslå några närmare bestämmelser om innehållet i sammanträdesprotokoll, på sätt yrkats i den ifrågavarande motionen. Sådana föreskrifter syntes överflödiga och kunde lätt medföra onödig byråkrati, tillade utskottet.

Debattreglerna

Frågan om debattreglerna tas upp i motionerna 1971:46 (hemställan andra att-satsen), 1971:167 och 1971:550. *Hemställan* avser

i motionen 1971:46 i aktuell del: "att ändring av riksdagsstadgan sker så att ordförande för partigrupp i riksdagen äger erhålla ordet på samma villkor som statsråd";

i motionen 1971:167: "att begränsningen av antalet inlägg i frågede-

batterna upphävs, samt att riksdagen uppdrar åt konstitutionsutskottet att framlägga förslag till ändring av riksdagsstadgan i enlighet med motionens förslag"; samt

i motionen 1971:550: "att konstitutionsutskottet utarbetar förslag till förändringar av riksdagsstadgan i syfte att uppnå ökad rättvisa i debattreglerna för regering och opposition".

Gällande bestämmelser och deras tillkomst m. m.

I samband med beslutet om enkammarreformen infördes i 52 § riksdagsordningen vissa nya föreskrifter som möjliggjorde för riksdagen att — utöver tidigare bestämmelser som medgav kammare rätt att föreskriva *dels* särskilda regler om rätt till genmäle, *dels* inskränkningar i ledamots rätt att erhålla ordet i samband med framställande av interpellationer eller besvarande av enkla frågor — *dels* begränsa den tid under vilken talare fick ha ordet i samband med besvarande av enkla frågor, *dels ock* i samband med överläggningen i viss fråga på förslag av talmannen genom särskilt beslut utan föregående överläggning begränsa tiden för anförande i frågan.

Riksdagsstadgan innehåller vissa bestämmelser som anknyter till berörda grundlagsstadgande.

Möjligheten till *genmäle* behandlas i 44 §. Där sägs, att talmannen oberoende av talarordningen mellan övriga ledamöter kan lämna ordet till ledamot för genmäle som innehåller upplysning eller rättelse med anledning av föregående talares anförande eller bemötande av angrepp från dennes sida. Tiden för genmäle får inte överskrida tre minuter, om talmannen inte av särskilda skäl medgett rätt till genmäle under sex minuter. Dessa bestämmelser överensstämmer med vad som tidigare gällt. Ny är däremot föreskriften att varje talare får högst två genmälen på samma huvudanförande.

Om *enkel fråga* lämnas regler i 47 §. Där stadgas i första stycket att endast den ledamot som framställt frågan och det statsråd som lämnat svaret får ta del i överläggningen. Tidigare gällde att kammaren kunde medge annan ledamot att få ordet. I andra stycket stadgas i anslutning till förut gällande rekommendation att anförande i samband med att enkel fråga besvaras inte får överskrida tre minuter. Ny är däremot regeln i samma stycke att ledamot som framställt fråga får ordet högst två gånger vid besvarandet.

Om *statsråds yttranderätt* finns särskilda regler i 46 §, som ansluter till tidigare gällande bestämmelser. Reglerna innebär att statsråd äger bryta den uppgjorda talarordningen med det undantaget att ledamot som fått ordet för genmäle äger yttra sig före statsrådet. Med hänsyn till dessa regler blir de för genmäle stadgade begränsningarna i praktiken inte tillämpliga på statsråd. Inte heller är statsråd som besvarar enkel fråga

underkastad föreskriften i 47 § andra stycket om begränsning av antalet anföranden.

Debattbegränsningsreglerna aktualiserades i två av de motioner som väcktes med anledning av kansliutkastet till riksdagsstadga.

Motionen 1970:I:1301 av herr Ernulf (fp) åsyftade bl. a. att tre genmälen skulle kunna medges och att tre anföranden skulle vara tillåtna i frågedebatter. Med hänsyn främst till att plenitiden kunde komma att bli hårt ansträngd i enkammarriksdagen fann sig utskottet inte kunna biträda motionärens yrkanden. Fyra ledamöter (fp) reserverade sig med uttalande att de anslöt sig till motionärens förslag beträffande frågedebatter. De ansåg att en inskränkning av antalet anföranden till två skulle medföra en försämring av möjligheterna att nå syftet med en framställd fråga. Reservationen förlorade vid omröstningar i båda kamrarna.

Ett yrkande i motionen 1970:II:1530 av herr Tobé m. fl. (1 fp, 1 m, 1 c) att frågedebatter borde begränsas till frågeställaren och det svarande statsrådet biträdades enhälligt av utskottet. Som framgått av det föregående inflöt också en sådan regel i riksdagsstadgan.

Frågans tidigare behandling m. m.

I skilda sammanhang har tidigare framförts förslag som bl. a. syftade till att i debatt hänseende skapa mera likvärdiga arbetsvillkor mellan regering och opposition. Här skall endast nämnas några exempel. Ett betänkande 1931 om riksdagens arbetsformer av en kommitté under ordförandeskap av förre justitieministern Georg Bismark (SOU 1931:26) förordade att vederbörande utskott skulle utse en referent i vardera kammaren vid behandlingen av ett av utskottet berett ärende. Denne skulle enligt förslaget få samma rätt som statsråd att bryta talarordningen. I en reservation till författningsutredningens förslag yrkade de borgerliga ledamöterna att gruppledare eller annan talesman som gruppen utsett skulle ha rätt att bryta talarordningen. Motionsvis har också kritik framförts mot statsrådets förtursrätt (se t. ex. KU 1954:19 och KU 1966:40).

Behandlingen av interpellationer

Frågan om riksdagens behandling av interpellationer tas upp i motionen 1971:530. I motionen föreslås att formen för framställande av interpellation bör ändras till att bli lika den som gäller för enkla frågor. I andra hand bör enligt motionärerna beslut om interpellationens framställande träffas redan vid det plenum då interpellationen uppläses. *Hemställan* avser: "att riksdagen måtte beakta vad i motionen anföres om förenkling av behandling av interpellationer".

Gällande regler

Enligt riksdagsordningen 52 § tredje stycket får riksdagsman på sätt riksdagen föreskriver enligt 78 § till ledamot av statsrådet framställa spörsmål i ämne utom föredragningslistan. Sådana spörsmål är antingen interpellationer eller enkla frågor för upplysningars inhämtande.

Enligt 36 § riksdagsstadgan inges enkel fråga till kammarkansliet. Talmannen låter utan dröjsmål vederbörande statsråd få del av frågan och anmäler den för riksdagen vid närmast följande sammanträde.

I fråga om interpellationer föreskrives i riksdagsstadgan ett mer omständligt förfarande. Enligt 35 § skall interpellationen läsas upp i kammaren, varvid dock motiveringen får uteslutas. Kammaren beslutar om interpellationen får framställas. Sådant beslut fattas utan föregående överläggning senast vid första plenum efter det då interpellationen lästs upp. Om kammaren medger att interpellationen får framställas låter talmannen utan dröjsmål vederbörande statsråd få del av den.

Reglernas bakgrund

Interpellationsinstitutet i den svenska riksdagen kan härledas tillbaka till år 1867. Det andra nuvarande spörsmålsinstitutet, enkla frågor för upplysningars inhämtande, infördes först år 1938. Båda instituten grundlagsfästes år 1949.

Redan 1867 införde andra kammaren en bestämmelse i arbetsordningen om förfarandet vid framställandet av spörsmål till Konungens rådgivare utom dagordningen som i princip överensstämde med nuvarande ordning för väckande av interpellation. För rätt att framställa ifrågavarande spörsmål fordrades alltså enligt bestämmelsen kammarens beslut. Motsvarande bestämmelser antogs av första kammaren 1912. Det kammarutskott som då beredde frågan anmärkte som en brist i tidigare av kammaren tillämpad praxis i denna del att den inte gett kammaren möjlighet att inverka på frågan om interpellationens framställande. Utskottet framhöll att kammarens tillstånd till framställande av en interpellation inte innebar att kammaren ställde sig solidarisk med interpellanten utan endast att kammaren ansåg frågan vara av den innebörd och beskaffenhet, att kammaren kunde och borde lämna sitt tillstånd till dess framställande. Enligt utskottet erhöll interpellationen härigenom dock en ojämförligt större "kraft och betydelse" än om den utan vidare framställdes av en enskild ledamot.

Bakgrunden till införandet av institutet enkla frågor var önskemål om en utbyggnad och effektivisering av interpellationsinstitutet. De båda enskilda kammarutskott som 1938 beredde motioner i frågan fann sig böra förorda två olika förfaranden, det ena avsett för sådana spörsmål som var av helt informatorisk karaktär (enkla frågor för upplysningars vinnande) och det andra för övriga spörsmål (interpellationer i egentlig

mening). Utskotten uttalade samstämmt, att de ansåg att skillnaden mellan dessa båda grupper borde komma till uttryck redan i spörsmålets yttre form. Under det att den enkla frågan borde vara utan särskild motivering borde interpellationen i anslutning till rådande praxis vara försedd med sådan. Utskotten uttalade också att den enkla frågan till sin natur var sådan, att något medgivande från kammaren inte syntes erforderligt för dess överlämnande till vederbörande statsråd. Sådan fråga borde därför direkt avlämnas till talmannen för befordran till statsrådet genom kansliets försorg. Interpellationer i egentlig mening borde däremot enligt rådande praxis uppläsa och avlämnas i kammaren, vilken utan föregående överläggning beslutade om interpellationen fick framställas eller inte. Avgörande av frågan om interpellationen fick framställas kunde ske direkt eller föregås av en bordläggning.

Tidigare reformförslag

Författningsutredningen föreslog (SOU 1963:18 s. 80) att interpellation inte skulle behöva uppläsa vid sammanträde. Den skulle i stället inges till riksdagens kansli. Enligt författningsutredningen borde det dock alltjämt ankomma på riksdagen att besluta om interpellation skulle få framställas. Därvid återopade utredningen att — som uttalats 1938 — interpellationer till skillnad från enkla frågor inte var av helt informativ karaktär.

Utskottet

Den 15 januari i år antog riksdagen utan debatt ett av utskottet framlagt förslag till riksdagsstadga. I sitt memorial i ärendet underströk utskottet att det framlagda förslaget givetvis inte kunde betraktas som en definitiv lösning av i stadgan reglerade frågor. Utvecklingen fick i stället visa i vad mån ändringar var påkallade och initiativrätten kunde då begagnas i erforderlig utsträckning.

Under allmänna motionstiden i år väcktes flera motioner med begäran om vissa ändringar i riksdagsstadgan. Motionerna tar upp frågor om protokollföringen i utskotten, debattreglerna i kammaren och formerna för framställande av interpellation.

Vad gäller utskottens protokollföring framhålls i motionerna 1971:50 och 1971:558 som en brist att bestämmelser saknas i riksdagsstadgan om justering av utskottens protokoll.

Utskottet har inhämtat uppgifter om den praxis som tillämpas i utskotten i fråga om protokolljustering. Av dessa framgår att samtliga utskott regelmässigt justerar sina protokoll vid närmast följande utskottssammanträde. Denna ordning, som överensstämmer med motionärernas önskemål, är enligt utskottets mening tillfredsställande. Med hänsyn härtill finner utskottet inte erforderligt att föreslå införande i riksdags-

stadgan av föreskrifter i detta hänseende.

I samband med beslutet om enkammarreformen infördes bestämmelser i riksdagsordningen som medgav riksdagen större frihet än tidigare gällt att införa föreskrifter av debattbegränsande natur. Riksdagsstadgan innehåller också regler i detta hänseende som går utöver tidigare stadganden. Dit hör föreskriften i 44 § att varje talare får högst två genmälen på samma huvudanförande ävensom vissa regler i 47 § om enkel fråga. I överläggning i anledning av enkel fråga får sålunda endast den ledamot som framställt frågan och det statsråd som lämnar svaret. Ledamot som framställt fråga får vidare ordet högst två gånger vid besvarandet.

Debattreglerna i riksdagsstadgan tas upp i motionerna 1971:46, 1971:167 och 1971:550. Motionen 1971:167 syftar till ett upphävande av begränsningen av antalet inlägg i frågedebatterna. I de båda andra motionerna begärs ändringar i syfte att uppnå ökad rättvisa i debattförhållande mellan regering och opposition.

Erfarenheterna hittills av enkammarriksdagen har ådagalagt nödvändigheten av debattbegränsande regler. Vid tillämpningen av nu gällande föreskrifter har emellertid också framgått att en översyn av dem är påkallad. Inte minst gäller detta den enskilde riksdagsledamotens replikmöjligheter vid besvarande av enkel fråga. Enligt utskottets mening bör därvid bl. a. övervägas frågan om statsrådets ställning i debatterna. Utskottet har inhämtat att grundlagberedningen ägnat dessa frågor ingående uppmärksamhet. Grundlagberedningens överväganden i denna del kommer att redovisas redan i början av nästa år. I detta läge bör enligt utskottets mening frågan om ändring av riksdagsstadgans debattregler lämpligen anstå till dess grundlagberedningen lagt fram sitt förslag. Så snart detta skett avser utskottet att med stöd av sin initiativrätt ta upp frågan till behandling och därvid överväga också de synpunkter som framförts i förevarande motioner.

Frågan om formerna för framställande av interpellation tas upp i motionen 1971:530. Syftet är att få till stånd ett förenklat förfarande. Även denna fråga övervägs för närvarande av grundlagberedningen. I avvaktan på resultatet av grundlagberedningens arbete finner utskottet det inte påkallat att nu föreslå någon ändring i gällande föreskrifter. Frågan bör emellertid övervägas vid den översyn av riksdagsstadgan som enligt vad utskottet redan anfört bör äga rum under instundande vårsession. Vid denna översyn får också tas upp till övervägande erfarenheterna av riksdagsstadgans tillämpning i övrigt.

På grund av det anförda finner utskottet inte skäl att nu föreslå någon ändring i riksdagsstadgan.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. avslår motionerna 1971:50 och 1971:558,
2. förklarar motionen 1971:46, såvitt den inte tidigare behandlats av riksdagen, samt motionerna 1971:167, 1971:530 och 1971:550 besvarade med vad utskottet anfört.

Stockholm den 16 november 1971

På konstitutionsutskottets vägnar

GEORG PETERSSON

Närvarande: herrar Pettersson i Visby (s), Adamsson (s), Johansson i Trollhättan (s), Ahlmark (fp), Mossberg (s), Pettersson i Örebro (c), Andersson i Stockholm (s), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Schött (m), Gustavsson i Ängelholm (s), Molin (fp) och Olsson i Sundsvall (c).

