Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:34

om pågående försök med ett nytt frågeinstitut, m. m.

KU
1986/87:34

Sammanfattning

Utskottet tar i detta betänkande på nytt upp det försök med vissa nya inslag i riksdagens arbetsformer som pågått fr.o.m. 1985/86 års riksmöte.

Utskottet föreslår att de tidsbegränsade regler som för närvarande gäller för frågeinstitutet och interpellationsdebatterna förlängs att gälla även under 1987/88 års riksmöte. Beträffande frågeinstitutet är avsikten att det under kommande höst skall prövas hur frågestunden bör förläggas med hänsyn till önskemål om bl. a. att undvika avbrott i arbetsplenum.

Enligt utskottet vore det värdefullt om regeringen under den fortsatta försöksperioden kunde bättre utnyttja möjligheten att lämna information till riksdagen vid särskilt anordnad informationsstund.

Även i övriga delar föreslår utskottet att försöket får fortsätta.

Ett särskilt yttrande (vpk) har fogats till betänkandet.

Inledning

Riksdagen beslöt våren 1985 att genomföra ett försök under 1985/86 års riksmöte med vissa nya arbetsformer (prop. 1984/85:190, KU 1984/85:36). Försöket har genom riksdagens beslut förlängts till att även omfatta hösten 1986 (KU 1985/86:30) och våren 1987 (KU 1986/87:14).

Ett av de viktigaste inslagen i försöksverksamheten är att finna former för ett nytt frågeinstitut. För närvarande prövas en ordning enligt vilken frågor som väcks senast tisdag kl. 13.00 besvaras redan på torsdagen i samma vecka. Fr.o.m. den 1 januari 1987 har öppnats en möjlighet att kunna anordna frågedebatter på andra dagar än torsdagar i särskilda undantagsfall.

Debattutrymmet i frågedebatterna har tidigare under försöksperioden varit begränsat såväl vad gäller antalet tillåtna anföranden som tiden för varje anförande. Begränsningen i antalet anföranden har upphävts fr.o.m. den 1 januari 1987.

Nya debattregler prövas under försöksperioden för interpellationsdebatterna. Inskränkningarna gäller både antalet anföranden och tiden för dessa.

Andra inslag i försöksverksamheten gäller försök att i större utsträckning än tidigare få till stånd särskilda debatter i hastigt aktualiserade ämnen. Vidare prövas bl.a. åtgärder som går ut på att åstadkomma en jämnare arbetsrytm, en förenklad utskottsbehandling och ett färre antal omröstningar i kammaren.

1 *Riksdagen 1986/87. 4 saml. Nr 34*

För närmare information om de olika inslagen i försöksverksamheten hänvisas till de ovan nämnda utskottsbetänkandena.

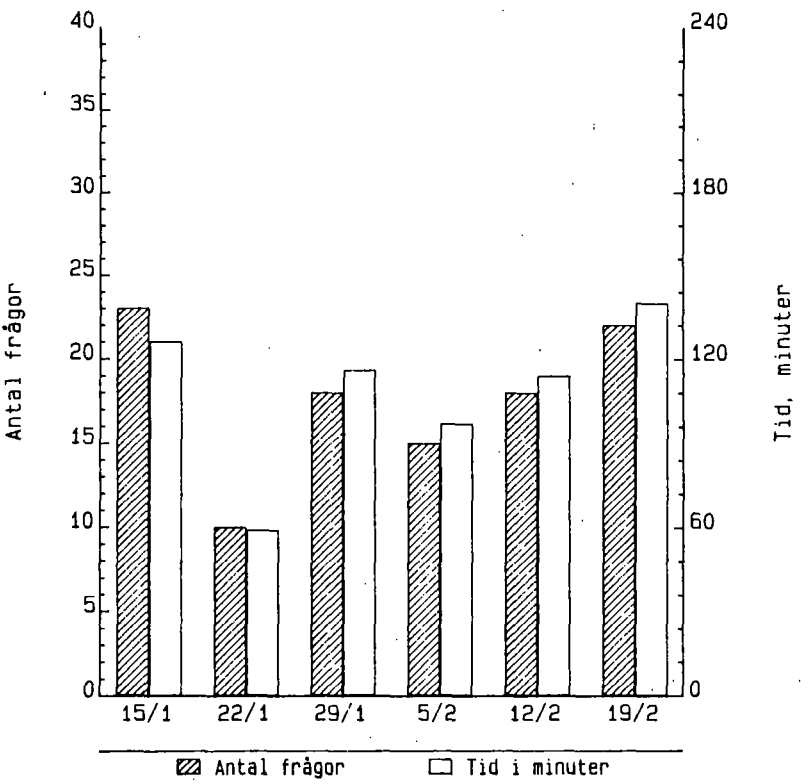
Folkstyrelsekommittén, som tagit initiativ till försöksverksamheten, hade föreslagit att försöket borde kunna pågå hela valperioden 1985–1988 med beslut om förlängning för ett år i taget. Efter riksdagens första beslut, som avsåg hela 1985/86 års riksmöte, förlängdes försöket endast med ett halvår till utgången av år 1986. Anledningen härtill var främst vissa problem som uppkommit med det nya frågeinstitutet och ett därav föranlett behov av förändrade regler.

Reglerna för frågeinstitutet omarbetades under hösten 1986. De har antagits av riksdagen för att gälla fr.o.m. den 1 januari 1987. Giltighetstiden är begränsad till utgången av 1986/87 års riksmöte. Om inte riksdagen under detta riksmöte fattar ett nytt beslut, kommer de regler om frågor och interpellationer som gällde före 1985/86 års riksmöte att åter bli tillämpliga.

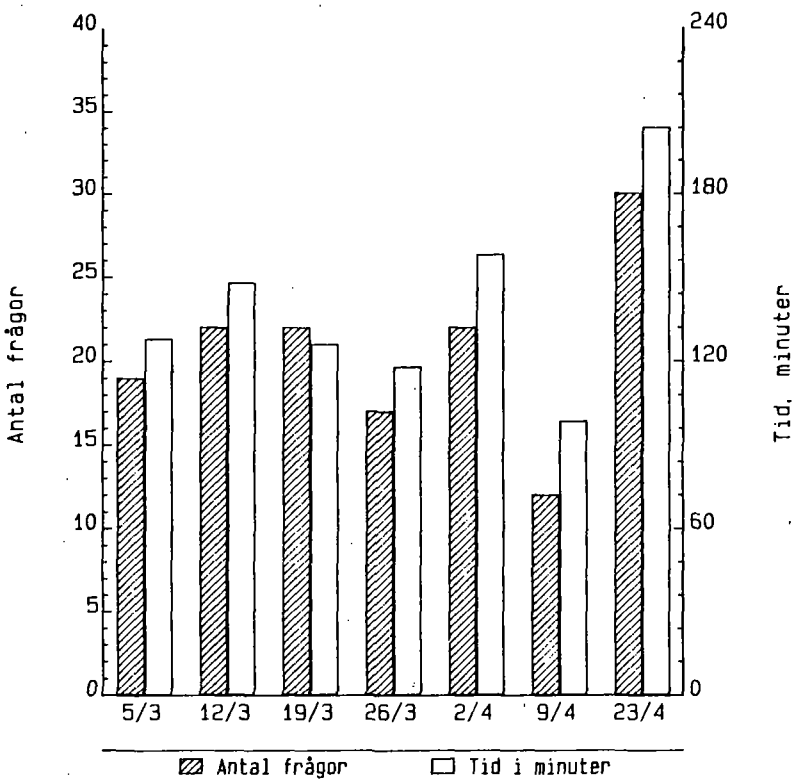
Vissa uppgifter om frågestunderna våren 1987

Av nedanstående figurer framgår fördelningen av besvarade frågor på frågestunder under januari–april 1987 samt hur lång tid varje frågestund tagit i anspråk.

Figur 1. Fördelning av besvarade frågor på frågestunder under januari och februari 1987



Figur 2. Fördelning av besvarade frågor på frågestunder under mars och april 1987.



Under januari–april 1987 har sammanlagt 250 frågor besvarats vid de 13 frågestunder som hållits. Detta innebär en förhållandevis stor ökning av antalet frågor vid en jämförelse med motsvarande period under 1986 då sammanlagt 194 frågor besvarades. Den sammanlagda sammanträdestiden för frågestunderna under januari–april har ökat från ca 17 timmar år 1986 till ca 27 timmar år 1987. Den genomsnittliga tidsåtgången per fråga har ökat från ca 5 1/2 minuter till ca 6 1/2 minuter.

Sedan den 1 januari 1987 har det funnits en möjlighet att använda ett obegränsat antal anföranden om en minut i frågedebatterna. Tidigare under försöksperioden har antalet anföranden varit begränsat till 3 för varje talare. Under januari–april 1987 har i 35 debatter (31 debatter mellan det svarande statsrådet och *en* frågeställare samt 4 debatter mellan det svarande statsrådet och två eller flera frågeställare) utnyttjats fler anföranden än enligt det ursprungligen prövade debattsystemet.

I de 31 debatterna mellan två talare har följande antal anföranden utnyttjats.

6 debatter:	7 anföranden
12 debatter:	8 anföranden
3 debatter:	9 anföranden
7 debatter:	10 anföranden
1 debatt :	11 anföranden

1 debatt: 12 anföranden
1 debatt: 14 anföranden

När det gäller de 4 debatterna mellan det svarande statsrådet och två eller flera frågeställare har följande antal anföranden utnyttjats.

1 debatt: 10 anföranden (3 talare)
1 debatt: 12 anföranden (3 talare)
1 debatt: 17 anföranden (3 talare)
1 debatt: 18 anföranden (4 talare)

Sammantaget har i de nu redovisade 35 debatterna hållits 329 anföranden. Enligt den före årsskiftet gällande ordningen skulle antalet anföranden ha varit begränsat till 225. Den nya ordningen har alltså föranlett 104 anföranden (repliker) mera i dessa frågedebatter än vad som varit möjligt enligt de regler som gällde före årsskiftet. Det totala antalet anföranden i samtliga frågedebatter under januari–april 1987 uppgick till 1 107.

En möjlighet fr.o.m. den 1 januari 1987 att samordna frågor och interpellationer i en och samma debatt har utnyttjats vid några tillfällen. Även möjligheten att anordna frågestund på annan dag än torsdag har utnyttjats. Frågestunden den 30 april flyttades till måndagen den 4 maj. Inga frågor väcktes till den frågestunden. Nästa frågestund hölls torsdagen den 7 maj. Vid den frågestunden besvarades 40 frågor under ca 4 timmar. Den frågestund som skulle ha hållits torsdagen den 14 maj flyttades till fredagen den 15 maj kl. 14.00. Vid den frågestunden besvarades 7 frågor under ca 40 minuter. Frågestunden torsdagen den 21 maj har flyttats till fredagen den 22 maj. Någon frågestund i stället för den som faller bort på grund av helgdag torsdagen den 28 maj kommer inte att anordnas.

Utskottet

I detta betänkande tar utskottet på nytt upp det försök med vissa nya inslag i riksdagens arbetsformer som pågått fr.o.m. 1985/86 års riksmöte. Giltigheten av de tillfälliga lagregler som nu gäller för frågeinstitutet och interpellationsdebatterna har genom riksdagens senaste beslut i frågan hösten 1986 (KU 1986/87:14) begränsats till utgången av 1986/87 års riksmöte. En fortsatt försöksverksamhet förutsätter att riksdagen på nytt överväger frågan och fattar beslut om en förlängning.

I enlighet med riksdagens beslut har konstitutionsutskottets arbetsgrupp för riksdagsfrågor följt utvecklingen av försöket. Arbetsgruppen har redovisat resultatet av sin uppföljning till utskottet och har i samband därmed föreslagit att vissa förändringar bör övervägas. Detta förslag, som rör frågeinstitutet, kommer att redovisas i det följande.

En grundtanke med *det nya frågesinstitutet* var att ledamöterna snabbare skulle få svar på frågor i aktuella ämnen. Härvidlag hade den tidigare gällande ordningen brister. Möjligheten att med kort varsel ta upp olika problem har utnyttjats i stor utsträckning. Omkring hälften av alla frågor under försöksperioden har väckts på tisdagar. Riksdagsledamöternas intresse av att snabbt kunna få svar på frågor var en utgångspunkt även för de

förändringar i det nya frågeinstitutet som vidtogs med verkan fr.o.m. den 1 januari 1987. Enligt utskottets mening bör samma utgångspunkt gälla för en fortsatt försöksverksamhet.

De största problemen med det nya frågeinstitutet har haft samband med frågestundens förläggning till torsdagar och till tidpunkten på dagen för frågestunden. I samband med tidigare utvärdering har noterats att frågestunder vid flera tillfällen tagit alltför lång tid i anspråk på grund av en stor anhopning av frågor. Detta har minskat allmänhetens möjligheter att få information om vad som har avhandlats vid dessa frågestunder eftersom referat från frågedebatterna inte kunnat nå ut till berörda massmedier i rätt tid. Långvariga frågestunder har även, särskilt mot slutet av sessionerna, medfört störningar i kammarens behandling av utskottsärenden. Inte bara tidsförlusten i sig utan även förhållandet att ärendebehandlingen fått avbrytas när frågestunden börjar har vållat svårigheter.

Genom att torsdagens frågestund numera får börja något tidigare på eftermiddagen och genom att talmannen kan besluta att frågedebatter skall anordnas på annan dag än torsdagen har förhållandena förbättrats något vad gäller den nämnda informationsaspekten och kammararbetet, men förbättringarna är inte tillräckliga. Vidare måste problemet med avbrott i ärendebehandlingen uppmärksammas ytterligare.

Om man ser på 1986/87 års riksmöte har det vid ett tillfälle hösten 1986 (20/11) och vid tre tillfällen våren 1987 (19/3, 2/4, 23/4) inträffat att frågestunden medfört avbrott mitt i behandlingen av ett utskottsärende. Sådana avbrott har uppkommit även i allmänpolitiska debatter (23/10, 5/2). Det är alltså i och för sig ett begränsat antal fall där det förekommit avbrott mitt i debatten i ett ärende, men redan detta har medfört störningar i kammararbetet. Beträffande ett av de utskottsärenden i vilka debatten fick avbrytas har lagutskottet i en skrivelse den 28 april 1987 till konstitutionsutskottet pekat på uppkomna olägenheter. Kammarens behandling av LU 1986/87:18 om äktenskapsbalken m.m. fick avbrytas vid två tillfällen, dels när frågestunden började kl. 14.30, dels för middagspaus. Mellan dessa avbrott fanns det utrymme för endast ca 45 minuters debatt.

Arbetsgruppen har på nytt framfört tanken på en tidigareläggning på dagen av torsdagens frågestund. Avbrott i ärendebehandlingen skulle undvikas om frågestunden kunde börja redan kl. 12.00 eller, om ärenden först bör tas votering, omedelbart efter voteringen. Detta skulle vara till fördel även med hänsyn till den informationsaspekt som nyss berördes. Det har i arbetsgruppen även diskuterats lösningar som innebär att i större utsträckning anordna frågedebatter på fredagar, eventuellt då också med framflyttning av sista tidpunkt för inlämnande av frågor.

Utskottet anser att det måste prövas ytterligare hur förbättringar skall kunna uppnås. Vid en sådan prövning bör även vägas in hur olika lösningar inverkar på regeringens och regeringskansliets arbetsrutiner. Arbetsgruppen är beredd att bereda frågan så att det kan föreligga ett förslag tidigt under kommande höst. Denna prövning hindrar enligt utskottets mening inte att riksdagen beslutar att de nuvarande reglernas giltighetstid utsträcks till hela nästa riksmöte. Efter den nya prövningen kan reglerna ändras genom ytterligare ett riksdagsbeslut hösten 1987.

Riksdagens senaste beslut hösten 1986 om det nya frågeinstitutet innebar även bl.a. en omläggning av debattreglerna i förhållande till vad som gällt tidigare under försöksperioden. Det infördes en möjlighet för talarna att disponera ett obegränsat antal anföranden om en minut. Denna förändring i debattreglerna har medfört klara förbättringar för talarna. Det har samtidigt inte uppkommit någon oacceptabel förlängning av debattiderna. Utskottet har i likhet med arbetsgruppen inte för närvarande funnit behov av någon ytterligare förändring i detta hänseende.

Beträffande reglerna för *interpellationsdebatterna* har arbetsgruppen inte föreslagit förändringar. Reglerna har fungerat smidigt och medfört en avsedd koncentration kring centrala frågeställningar. Utskottet förordar att reglerna förlängs att gälla också under 1987/88 års riksmöte.

Utskottet föreslår i enlighet med vad som ovan anförts om frågeinstitutet och interpellationsdebatterna att tilläggsbestämmelserna 6.1.3 och 6.2.3 riksdagsordningen ändras på sätt som framgår av *bilaga* till detta betänkande.

Arbetsgruppen har noterat att den starka ökningstakten när det gäller antalet väckta interpellationer har fortsatt under 1986/87 års riksmöte. Antalet väckta interpellationer fram till den 5 maj är uppe i 253 mot 216 vid samma tid förra året. Samtidigt har frågorna ökat i antal, något som folkstyrelsekommittén antog inte skulle bli fallet. Det finns enligt utskottet anledning att vara särskilt uppmärksam på denna utveckling.

Möjligheten för regeringen att, som en inledning till frågestunderna, lämna information om regeringsbeslut vid särskilda *informationsstunder på torsdagar* har använts endast vid ett fåtal tillfällen. Under våren 1987 har regeringen inte utnyttjat denna form för att informera riksdagen.

Arbetsgruppen framhöll hösten 1986 angelägenheten av att regeringen mer regelbundet utnyttjar möjligheten att informera om regeringsbeslut. Valet av ämnen för information borde också kunna breddas. Detta skulle inte behöva vara begränsat enbart till regeringsbeslut som fattats samma dag. Det skulle kunna omfatta även politiskt intressanta frågor som är föremål för beredning eller för diskussioner i regeringen. Även om en fråga i ett senare skede kommer att föreläggas riksdagen borde detta inte få hindra regeringen att lämna viss information, t.ex. inför en lagrådsremiss eller rörande förberedelsearbetet i ett propositionsärende. Arbetsgruppen påpekade också vikten av att det i riksdagen kan finnas en beredskap hos partierna för att i anslutning till den lämnade informationen inhämta ytterligare sakupplysningar från statsrådet. Partikanslierna måste därför alltid få en förhandsdelning eller på annat sätt få del av den information som kommer att lämnas. Det framhölls samtidigt som mycket viktigt att informationen inte offentliggörs på något annat sätt före informationsstunden. Utskottet ställde sig bakom dessa uttalanden. Riksdagen godtog detta.

Enligt utskottet vore det värdefullt om regeringen under den fortsatta försöksperioden bättre kunde utnyttja möjligheten att lämna information till riksdagen vid särskilt anordnad informationsstund.

Beträffande försöksverksamheten i andra delar än de som redovisats ovan har arbetsgruppen inte funnit anledning att föreslå förändringar. Även i

övriga delar bör enligt utskottet försöket få fortsätta också under 1987/88 års riksmöte.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *ändring i riksdagordningen*

att riksdagen antar det i *bilaga* framlagda förslaget till lag om ändring i tilläggsbestämmelserna 6.1.3 och 6.2.3 riksdagsordningen,

2. beträffande *försöksverksamheten i övrigt*

att riksdagen godkänner vad utskottet föreslagit.

Stockholm den 21 maj 1987

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s) och Ingela Mårtensson (fp).

Särskilt yttrande

Nils Berndtson (vpk) anför:

Jag har i konstitutionsutskottets arbetsgrupp för riksdagsfrågor och i utskottet framhållit att det vore av värde att få pröva debattregler för fråge- och interpellationsdebatterna som ger ett något större utrymme för argumentering i de fall då detta är önskvärt. För frågedebatternas del skulle man egentligen enligt min mening kunna återgå till den ordning som gällde före försöksverksamheten, dvs. att det första anförandet från varje talare får räcka längst tre minuter, det andra två minuter och de övriga en minut. Ett sådant debattsystem skulle även i och för sig kunna prövas med en begränsning i antalet enminutersrepliker. Vad gäller interpellationsdebatterna skulle i första hand prövas åtminstone en utökning av tiden för det första anförandet från varje talare.

Jag kommer i höst att ta upp dessa frågor på nytt redan i samband med att arbetsgruppen behandlar frågan om ändrad schemaläggning av frågestunden. Enligt min mening måste det i en senare slutlig utformning av de nu prövade fråge- och interpellationsinstituten ske en viss utvidgning av anförandetiderna.

Förslag till

Lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att tilläggsbestämmelserna 6.1.3 och 6.2.3 riksdagsordningen [1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

6 kap.

6.1.3[2]

Så länge 1986/87 års riksmöte *pågår* skall följande tillämpas.	*Vid 1987/88* års riksmöte skall följande tillämpas.

När ett statsråd besvarar en interpellation får svaret lämnas i ett anförande som räcker längst tio minuter. Statsrådet kan därutöver få ordet för ytterligare två anföranden i interpellationsdebatten om vardera längst sex minuter.

Interpellanten kan få ordet för högst tre anföranden, varav det första får räcka längst sex minuter och övriga två längst tre minuter. Detsamma gäller för de ledamöter som senast dagen före det sammanträde då svaret skall lämnas har anmält att de önskar ordet vid överläggningen.

Andra talare kan få ordet för högst två anföranden, varav det första får räcka längst sex minuter och det andra längst tre minuter.

Kortare inlägg från statsråd som avses i 2 kap. 15 § får i en interpellationsdebatt ej överstiga tre minuter. På sådana inlägg får inte avges genmäle.

6.2.3[3]

Så länge 1986/87 års riksmöte *pågår* skall följande tillämpas i stället för tilläggsbestämmelse 6.2.2.	*Vid 1987/88* års riksmöte skall följande tillämpas i stället för tilläggsbestämmelse 6.2.2.

Frågor besvaras vid en frågestund varje torsdag som riksdagen sammanträder. Vid denna frågestund besvaras frågor som har ingivits till kammarkansliet senast kl. 13 under tisdagen i samma vecka.

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

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

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

En fråga som inte besvaras på dag som avses i andra eller tredje stycket förfaller, om inte den ledamot som ingivit frågan, senast kl. 13 följande tisdag meddelar kammarkansliet att frågan skall kvarstå till nästa frågestund.

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

Denna lag träder i kraft den 1 september 1987.

[1] Riksdagsordningen omtryckt 1985:1068.
[2] Senaste lydelse 1986:1385.
[3] Senaste lydelse 1986:1385.

gotab Stockholm 1987 13066