

Regeringens proposition

1984/85: 190

om försök med nya arbetsformer i riksdagen;

beslutad den 28 mars 1985.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreläggs riksdagen förslag om en försöksverksamhet med nya arbetsformer i riksdagsarbetet under riksmötet 1985/86 i enlighet med vad som har förordats av folkstyrelsekommittén (Ju 1984: 05).

Försöksverksamheten avses i första hand stärka riksdagens ställning som centralt politiskt forum. Därför föreslås bl. a. ändringar av reglerna om interpellationer och frågor samt av debattreglerna. Syftet med dessa ändringar är främst att åstadkomma mer aktuella debatter i riksdagen och att korta ned debatterna och öka livaktigheten.

I propositionen redovisas också förslag som rör riksdagens inre arbete. Dessa förslag går ut på att åstadkomma en jämnare arbetsrytm, en förenklad utskottsbehandling och färre antal omröstningar.

Förslag till**Lag om ändring i riksdagsordningen**

Härigenom föreskrivs att i riksdagsordningen¹ skall införas två nya tilläggsbestämmelser, 6.1.3 och 6.2.3, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***6 kap.****6.1.3**

Vid 1985/86 års riksmöte skall följande tillämpas.

I samband med att ett statsråd besvarar en interpellation får den ledamot som framställt interpellationen endast hålla två anföranden. Statsrådet får hålla ett anförande utöver svaret. Annan talare får inte hålla mer än ett anförande. Varje anförande av interpellanter eller statsråd får räcka längst tio minuter. Ett anförande av någon annan talare får räcka längst sex minuter. Anföranden av ledamöter, som senast dagen före det sammanträde då svaret skall lämnas har gjort anmälan till kammarkansliet om att de önskar ordet vid överläggningen, får dock pågå i tio minuter.

Gennälen får inte avges på särskilda inlägg som det statsråd som besvarar interpellationen gör till bemötande av andra talare.

6.2.3

Vid 1985/86 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. En fråga förfaller om den inte besvaras vid denna frågestund.

¹ Riksdagsordningen omtryckt 1983: 86.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

När en fråga besvaras får det första anförandet från varje talare räckta längst två minuter. Anföranden därefter får räckta längst en minut. Varje talare får ordet högst tre gånger.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-03-28

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, Holmberg, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om försök med nya arbetsformer i riksdagen

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 juni 1984 tillkallade jag en parlamentarisk kommitté¹ (Ju 1984: 05) med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra folkstyrelsens villkor. Kommittén har antagit namnet folkstyrelsekommittén. Samtliga fem riksdagspartier är företrädade i kommittén.

Enligt direktiven (Dir. 1984: 23) har utredningsarbetet till syfte främst att förbättra medborgarnas möjligheter att göra sitt inflytande gällande i politiken, att stärka riksdagens ställning som centralt politiskt forum och att skapa ökade förutsättningar för handlingskraftiga regeringar. Tilläggsdirektiv till kommittén har senare beslutats den 20 december 1984 (Dir. 1984: 44). Enligt dessa skall kommittén göra en utvärdering och översyn av valsystemet.

I kommitténs huvuduppgifter ingår att föreslå åtgärder för att effektivisera och vitalisera riksdagens arbete. Beträffande uppläggningsarbetet i denna del framhålls i direktiven att vissa åtgärder kan tänkas bli genomförda utan lagändringar eller efter ändringar i riksdagsordningen (RO, omtryckt 1983: 86). I så fall kunde det enligt direktiven vara lämpligt att förslagen bereds vidare i den arbetsgrupp inom konstitutionsutskottet (KU) som behandlar arbetsförhållandena i riksdagen. I direktiven förut-

¹ F.d. riksdagsledamoten fil.dr Hilding Johansson, ordförande, riksdagsledamöterna Nils Berndtson, Anders Björck och Bertil Fiskesjö, kommunalrådet Sven Hulterström, riksdagsledamöterna Björn Molin, Mona Sahlin och Olle Svensson samt partisekreteraren Bo Toresson.

skickades därför att kommittén skulle kunna behandla förslag av detta slag särskilt och med viss förtur.

Folkstyrelsekommittén har den 14 mars 1985 avgett betänkandet *Försök med nya arbetsformer i riksdagen*. Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Betänkandet är enhälligt så när som på en reservation, som avser en enstaka punkt i betänkandet. Till betänkandet har också fogats två särskilda yttranden.

2 Föredraganden

Folkstyrelsekommittén har fått ett omfattande uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra folkstyrelsen i vårt land. En central uppgift för kommittén är att stärka riksdagens ställning som centralt politiskt forum. I direktiven till kommittén anförde jag att vissa åtgärder i syfte att effektivisera och vitalisera riksdagsarbetet kunde tänkas bli genomförda utan lagändringar eller efter ändringar i RO. Tanken var att förslag av detta slag skulle utarbetas i en första etapp av utredningsarbetet och att de skulle beredas vidare i den arbetsgrupp inom KU som behandlar riksdagens arbetsförhållanden.

Jag kan nu konstatera att kommittén har fullföljt denna tanke genom att lägga fram förslagen i det nu avgivna betänkandet. Förslagen innebär att en försöksverksamhet påbörjas under riksmötet 1985/86. Det är av flera skäl en fördel om en sådan försöksverksamhet kan bedrivas redan under det riksmöte som börjar hösten 1985. Eftersom kommittén i allt väsentligt står enig bakom förslagen och dessa gäller riksdagens egna arbetsformer kan jag i stort sett nöja mig med att ta upp förslagen endast i korthet och i övrigt hänvisa till betänkandet.

Kommittén har för det första funnit att det f. n. finns vissa brister i de s. k. spörsmålsinstitutet, dvs. reglerna om *interpellationer och frågor*.

Ett problem som kommittén pekar på är att det ofta tar lång tid innan en debatt i anledning av en ställd fråga äger rum. Aktualiteten hos en fråga riskerar därmed att gå förlorad redan innan denna besvaras i riksdagen.

Ett annat problem enligt kommittén är att debatterna tenderar att bli ganska utdragna. Interpellations- och frågedebatterna tar en stor del av kammarens sammanträdestid i anspråk.

Det skulle otvivelaktigt innebära en stimulans för det politiska arbetet och den allmänna debatten om aktuella frågor kunde komma upp till diskussion i riksdagen snabbare än f. n. Som kommittén framhåller är det naturligtvis också viktigt från folkstyrelsens synpunkt att de valda representanternas åsikter kommer fram på ett tidigt stadium av debatten.

Riksdagen bör därför föreläggas ett förslag som har utarbetats i överensstämmelse med vad kommittén har förordat och som innebär att ett *ändrat frågeinstitut* prövas under 1985/86 års riksmöte.

I den nya frågeformen lämnas frågorna in senast på tisdagar kl. 13.00. Svar lämnas på torsdagseftermiddagen samma vecka. Frågor som inte besvaras vid denna frågestund förfaller. Härigenom bör aktualitetskravet kunna tillgodoses bättre än f. n. Frågestunden är tänkt att ta ungefär en timme i anspråk.

Den föreslagna ordningen medför vissa konsekvenser för regeringskansliets del. Kortare tid kommer att stå till förfogande för beredningen av svaren. Det kan redan nu förutses att ändrade rutiner behöver införas. Svårigheterna härmed kan dock inte väntas bli särskilt stora.

Förslaget föranleder att en ny tilläggsbestämmelse införs i RO, 6.2.3.

Ett annat sätt att ge riksdagen en mer central ställning i den politiska debatten som kommittén pekar på är att *fler debatter i aktuella frågor anordnas i riksdagen*.

Redan nuvarande regler möjliggör i och för sig sådana debatter. Jag kan här erinra om bestämmelsen i 2 kap. 10 § RO, med stöd av vilken de allmänpolitiska debatterna anordnas varje vinter och höst. Vidare kan regeringen enligt 3 kap. 6 § RO lämna ett muntligt eller skriftligt meddelande till riksdagen. Om meddelandet är muntligt, kan det utgöra utgångspunkten för en debatt. Också andra debatter, t. ex. remissdebatter, kan förekomma i samband med att en proposition hänvisas till ett utskott.

Som kommittén funnit bör fristående debatter i aktuella ämnen anordnas i större utsträckning än f. n. Det är naturligtvis värdefullt om sådana debatter under försöksverksamheten kan anordnas vid behov. Rent praktiskt borde det, som kommittén har föreslagit, kunna ske genom att regeringen eller en partigrupp tar initiativ därtill, då en viktig och hastigt aktualiserad fråga dyker upp. En förutsättning bör vara att frågan inte på annat sätt tas upp till behandling i riksdagen under den närmaste tiden.

Som kommittén har påpekat kan också remissdebatter anordnas i större utsträckning än f. n.

En tredje möjlighet att vitalisera debatten som kommittén har pekat på är att regeringen vid en särskild informationsstund på torsdagseftermiddagen redovisar viktigare regeringsbeslut för riksdagen. Detta skulle t. ex. kunna ske i anslutning till den tidigare nämnda frågestunden.

Under ca en kvarts timme skulle regeringen då muntligt kunna informera riksdagen om viktigare regeringsbeslut som har fattats vid torsdagens regeringssammanträde. Det skulle enligt kommittén stå regeringen fritt att utnyttja möjligheten eller att avstå därifrån, beroende på om några beslut av tillräckligt stort allmänt intresse har fattats.

Dessa möjligheter att anordna fler aktuella debatter kan förverkligas utan några författningsändringar. Självfallet kan dock inte någon slutlig ställning till de olika uppslagen tas i detta ärende. Fortsatta diskussioner måste äga rum mellan bl. a. företrädare för talmanskonferensen och KU samt för regeringen.

Den kritik som kan riktas mot att fråge- och interpellationsdebatterna ofta blir ganska långdragna kan enligt kommittén riktas också mot andra debatter i riksdagen. Ett särskilt problem utgör de allmänpolitiska debatterna som ofta sträcker sig över två, ibland tre dagar. Kommittén har framhållit att intresset från allmänhetens och massmediernas sida starkt avtar mot slutet av dessa debatter. Även andra längre debatter torde drabbas av samma trötthetsfenomen.

Ett önskemål är därför att *korta ned debatterna och öka livaktigheten*. Kommittén har fört fram olika förslag i detta syfte. Förslagen innebär:

- en tidsmaximering av vissa större debatter genom beslut av kammarerna på förslag av talmannen och kvotering av den beslutade tiden mellan partigrupperna i huvudsak i förhållande till deras storlek i riksdagen,

- en begränsning av inläggen i interpellationsdebatterna,

- en form för frågedebatterna som innebär korta, snabba och direkta meningsutbyten mellan statsråd och frågeställare.

Även i denna del bör kommitténs förslag föreläggas riksdagen. Såvitt gäller interpellationsdebatterna innebär förslagen att en ny tilläggsbestämmelse införs i RO, 6.1.3. Motsvarande regler för frågedebatterna bör tas in i den nya tilläggsbestämmelsen 6.2.3.

Jag vill slutligen beröra kommitténs förslag till vissa förändringar när det gäller riksdagens inre arbete.

För att man skall åstadkomma en jämnare arbetsbelastning på hösten förordar kommittén att alla utskott samlas minst en gång under sommaruppehållen 1986 och 1987 på en gemensam dag som talmanskonferensen bestämmer. Visst utskottsarbete skall alltså ske under sommaren så att ett stort antal ärenden kan ligga klara för kammarbehandling vid riksdagens start i oktober.

Det är vidare enligt kommittén angeläget att pröva möjligheterna att få till stånd en förenklad utskottsbehandling. Detta bör kunna ske, t.ex. genom att flera motionsförslag på samma område behandlas i ett s.k. paketbetänkande. Härigenom blir beredningsarbetet mindre betungande. Utredningsarbetet bör också i andra avseenden kunna förenklas utan att principen om en grundlig utskottsbehandling åsidosätts. Kommitténs förslag om färre omröstningar bl. a. genom ett ökat bruk av ordningen med sammanförda voteringar, bör också vara ägnat att effektivisera riksdagsarbetet.

I fråga om *den lagtekniska regleringen* kan nämnas att de föreslagna bestämmelserna har utformats på ett sådant sätt att det med stöd av 2 kap. 14 § första stycket RO föreskrivs att vissa från RO i övrigt avvikande bestämmelser skall tillämpas under 1985/86 års riksmöte. Genom denna teknik ändras eller upphävs inte några nu gällande regler. Avsikten är att KU skall ta upp frågan om bestämmelserna skall tillämpas också under följande riksmöte. Om reglerna om försöksverksamheten inte före riksmö-

tets utgång ges förlängd giltighet, kommer de nuvarande bestämmelserna att bli tillämpliga på nytt fr. o. m. riksmötet 1986/87.

Om riksdagen behandlar ärendet under innevarande riksmöte, bör ändringarna i RO kunna träda i kraft den 1 juli 1985.

Jag har ansett mig inte i detta sammanhang böra lägga fram några andra förslag till lagändringar än dem som kommittén har förordat. Jag vill emellertid påpeka att den ändrade utformningen av interpellations- och frågeinstitutet medför att det fortsatta behovet av regeln i 6 kap. 1 § andra stycket RO kan starkt ifrågasättas. I det stycket föreskrivs att ett statsråd muntligen skall meddela riksdagen varför en interpellation inte besvaras inom den föreskrivna fyraveckorsfristen. Jag utgår från att denna fråga beaktas vid riksdagsbehandlingen.

3 Hemställan

I enlighet med vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen
dels föreslår riksdagen att anta ett inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i riksdagsordningen,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av den redovisning för folkstyrelsekommitténs förslag som jag har lämnat i det föregående.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som han har hemställt om.

FÖRSÖK MED NYA ARBETS- FORMER I RIKSDAGEN

Delbetänkande av folkstyrelsekommittén

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 14 juni 1984 chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter för att utreda frågan om folkstyrelsens villkor.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 29 juni 1984 f. d. riksdagsledamoten fil. dr Hilding Johansson till ordförande i kommittén. Vidare förordnade han samma dag till ledamöter i kommittén riksdagsledamöterna Nils Berndtson, Anders Björck och Bertil Fiskesjö, kommunalrådet Sven Hulterström, riksdagsledamöterna Björn Molin, Mona Sahlin och Olle Svensson samt partisekreteraren Bo Toresson.

Kommittén har antagit namnet folkstyrelsekommittén (Ju 1984: 05).

Den 28 augusti 1984 förordnades avdelningsdirektören Lennart Berg och departementsrådet Göran Regner till experter i kommittén.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 6 september 1984 föredraganden i riksdagens konstitutionsutskott fil. dr Magnus Isberg. Till biträdande sekreterare förordnades den 9 oktober 1984 byrådirektören Jan Hult, den 15 oktober 1984 universitetslektorn Ulf Christoffersson samt den 29 oktober 1984 hovrättsfiskalen Göran Schäder.

Kommittén har i en skrivelse till justitiedepartementet den 7 december 1984 behandlat vissa valfrågor.

Beträffande riksdagens arbetsformer har kommittén den 5 december 1984 haft överläggningar med utskottsordförande och företrädare för parti-grupperna, den 6 december med talman Ingemund Bengtsson, f. d. talman Henry Allard och redaktör Lillemor Melsted.

Ordföranden och delar av sekretariatet besökte den 11–12 december 1984 Oslo. Kommittén har dessutom den 27 februari – den 5 mars 1985 företagit en studieresa till Bonn och London.

Kommittén får härmed överlämna delbetänkandet Försök med nya arbetsformer i riksdagen.

Reservation har avgivits av Bertil Fiskesjö (c) och Björn Molin (fp).
Särskilt yttrande har avgivits av dels Nils Berndtson (vpk), dels Bertil Fiskesjö (c).

Kommitténs arbete enligt direktiven fortsätter.

Stockholm den 13 mars 1985

Hilding Johansson

Nils Berndtson

Sven Hultström

Olle Svensson

Anders Björck

Björn Molin

Bo Toresson

Bertil Fiskesjö

Mona Sahlin

/Magnus Isberg

Ulf Christoffersson

Jan Hult

Göran Schäder

Innehåll

Sammanfattning	13
Lagförslag	15
1 Kommitténs uppdrag i fråga om riksdagens arbetsformer	17
2 Försöksverksamhet i riksdagen – motivering och inriktning	18
3 Interpellationer och frågor	22
3.1 Spörmålsinstitutens tillkomst och utveckling under tvåkammarriksdagen	22
3.2 Nuvarande förhållanden	23
3.2.1 Väckande av spörmål	23
3.2.2 Besvarande av spörmål	24
3.2.3 Spörmålsdebatterna	25
3.2.4 Beredningen av svaren	26
3.2.5 Utvecklingen under enkammarriksdagen	26
3.3 Frågor och interpellationer i vissa utländska parlament	29
3.3.1 Allmänt om spörmålsinstitutet	29
3.3.2 Frågor	30
3.3.3 Interpellationer	31
3.4 Förslag om reformering av spörmålsinstitutet	31
4 Andra debatter i aktuella ämnen	35
4.1 Nuvarande möjligheter	35
4.2 Aktualitetsdebatter i vissa utländska parlament	35
4.2.1 Västtyskland	35
4.2.2 Storbritannien	36
4.2.3 Norge	37
4.2.4 Danmark	37
4.3 Förslag om riksdagsdebatter i aktuella frågor	37
5 Debattreglerna	39
5.1 Enkammarriksdagens debattregler	39
5.2 Förslag om kortare debatter i riksdagen	41
6 Riksdagens inre arbete	42
6.1 Jämnare arbetsrytm	42
6.2 Förenklad utskottsbehandling	43
6.3 Färre omröstningar	46
7 Specialmotivering till lagförslagen	47
Reservation och särskilda yttranden	51

Sammanfattning

I kommitténs uppdrag ingår att utreda riksdagens arbetsformer. Utredningen bör syfta till att effektivisera arbetsformerna så att ledamöterna får tillräcklig tid att hålla kontakten med sina väljare. Vidare har kommittén i uppdrag att stärka riksdagens ställning i den politiska debatten.

Kommittén föreslår i detta delbetänkande att försöksverksamhet med nya arbetsformer i riksdagen påbörjas under riksmötet 1985/86. Kommittén kommer att följa försöket och bl. a. på grundval av erfarenheterna återkomma med förslag i denna fråga. Försöksverksamheten kommer också att följas av konstitutionsutskottet och speciellt av dess särskilda arbetsgrupp för arbetsförhållandena i riksdagen.

I första hand inriktas försöksverksamheten på att stärka riksdagens ställning som ett centralt, politiskt forum. Kommittén anser att det skulle vara en stimulans för det politiska arbetet och den allmänna debatten om aktuella frågor kunde komma upp snabbare till behandling i riksdagen. Det är också viktigt från folkstyrelsens synpunkt att de valda representanternas åsikter kommer fram på ett tidigt stadium av debatten som annars lätt präglas av massmediernas perspektiv.

För att åstadkomma mer aktuella debatter i riksdagen föreslår kommittén att det i försöksverksamheten prövas ett nytt frågeinstitut där frågor som inlämnats senast kl. 13 på tisdagen besvaras vid en frågestund på torsdagseftermiddagen i samma vecka.

I sammanhanget pekar kommittén på andra möjligheter att få till stånd aktuella debatter i riksdagen:

- debatter i aktuella ämnen kan vid behov anordnas på förslag av regeringen eller en partigrupp,
- remissdebatter, dvs. debatter i anslutning till att en proposition hänvisas till utskott, anordnas i större utsträckning,
- regeringen redovisar på torsdagseftermiddagen viktigare regeringsbeslut vid en informationsstund som kan följas av frågor från ledamöterna.

Vilka möjligheter som skall prövas i försöksverksamheten får avgöras i samråd mellan riksdag och regering.

Kommittén har också strävat efter att finna möjligheter att korta ned debatterna och öka livaktigheten. Syftet har också varit att förbättra planeringssituationen i riksdagen. Samtidigt är kommittén angelägen om att bevara stor frihet för den enskilde riksdagsledamoten att delta i debatterna. Kommittén förordar i detta sammanhang:

- tidsmaximering av vissa större debatter genom beslut av kammaren på förslag av talmannen och kvotering av den beslutade tiden mellan parti-grupperna i huvudsak i förhållande till deras storlek i riksdagen,
- begränsning av inläggen i interpellationsdebatterna,
- en form för frågedebatterna som innebär korta, snabba och direkta meningsutbyten mellan statsråd och frågeställare.

Kommittén har slutligen tagit upp vissa frågor som gäller riksdagens inre arbete. För att åstadkomma jämnare arbetsbelastning på hösten förordas att alla utskott samlas minst en gång under sommaruppehållen 1986 och 1987 och att detta sker på en gemensam dag. Mot bakgrund av det starkt ökande antalet propositioner och motioner under senare år rekommenderar kommittén vissa förenklingar i utskottsarbetet. Kommittén anser det också önskvärt att det blir längre uppehåll mellan vöteringarna i kammaren och förordar vissa metoder för detta.

Reservation beträffande förslaget om tidsmaximering och kvotering av debatterna har avgivits av Bertil Fiskesjö (c) och Björn Molin (fp). Särskilt yttrande har avgivits av dels Nils Berndtson (vpk), dels Bertil Fiskesjö (c).

Lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att i riksdagsordningen¹ skall införas två nya tilläggsbestämmelser, 6.1.3 och 6.2.3, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6.1.3

Vid 1985/86 års riksmöte skall följande tillämpas.

I samband med att en interpellation besvaras får den ledamot som framställt interpellationen och det statsråd som besvarar den hålla högst två anföranden. Andra talare får inte hålla mer än ett anförande. Anföranden av interpellanter och statsråd samt av ledamöter, som senast dagen före det sammanträde då svaret skall lämnas har gjort anmälan till kammarkansliet om att de önskar ordet vid överläggningen, får uppgå till högst tio minuter. Anföranden av andra får inte överstiga sex minuter.

Genmäle får inte avges på särskilda inlägg från det svarande statsrådet till bemötande av andra talare.

6.2.3

Vid 1985/86 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 tisdagen före. En fråga förfaller om den inte besvaras vid denna frågestund.

¹ Riksdagsordningen omtryckt 1983: 86.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

När en fråga besvaras får det första anförandet från varje talare räcka längst två minuter. Anföranden därefter får räcka längst en minut. Varje talare får ordet högst tre gånger.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

1 Kommitténs uppdrag i fråga om riksdagens arbetsformer

De övergripande målsättningarna för kommitténs arbete är att förbättra medborgarnas möjligheter att göra sitt inflytande gällande i politiken, att stärka riksdagens ställning som centralt politiskt forum och att öka förutsättningarna för handlingskraftiga regeringar.

En viktig fråga är enligt direktiven hur riksdagens arbetsformer skall kunna effektiviseras så att ledamöterna får tillräcklig tid att hålla kontakten med sina väljare. I direktiven nämns en rad möjliga åtgärder:

Arbetsrytmen i riksdagsarbetet kan ändras. Riksdagsarbetet kan starta redan i september de år det inte hålls val. Vidare kan utskotten i ökad omfattning sammanträda också när riksmöte inte pågår. Om voteringarna i kammaren tidsmässigt anordnas på ett annat sätt än f. n., kan det bli möjligt att förkorta den del av veckan som riksdagsledamöterna måste vara i riksdagen. Arbetsvillkoren för ledamöterna kan förbättras också på andra sätt, t. ex. genom ökad sekreterarhjälp.

Kommittén bör även överväga åtgärder som direkt syftar till att minska arbetsbelastningen i riksdagen. Enligt direktiven bör det arbete som läggs ner på motioner av begränsat allmänt intresse minskas. På så sätt skulle arbetsinsatserna kunna koncentreras på de väsentliga frågorna. I direktiven framhåller justitieministern därefter följande:

I många andra länder är de enskilda parlamentsledamöternas möjligheter att ta egna initiativ starkt begränsade. I och för sig skulle man kunna överväga att införa någon form av begränsning av motionsrätten även här i landet, t. ex. på det sättet att en riksdagsledamot inte fick väcka ett och samma motionsförslag mer än en gång under en mandatperiod.

Man kan emellertid inte bortse från att den fria motionsrätten är ett karaktäristiskt inslag i den svenska riksdagens arbete. Jag anser att man av principiella skäl bör undvika att införa några begränsningar av den fria motionsrätten. Enligt min mening bör man i stället överväga möjligheten att förenkla handläggningen av mer rutinbetonade ärenden.

En annan fråga som det är viktigt att ta upp i utredningsarbetet är enligt direktiven riksdagens ställning i den politiska debatten. Det händer inte sällan att en aktuell fråga är mer eller mindre överspelad när den väl kommer upp till diskussion i riksdagen. Detta beror bl. a. på att möjligheterna att snabbt anordna debatter i dagsaktuella frågor i praktiken är begränsade.

I kommitténs uppdrag ingår därför att se över reglerna för frågor och interpellationer. I första hand bör övervägas möjligheten att införa kortare svarstider så att man kan få till stånd en debatt i riksdagen i viktiga frågor redan inom några få dagar. I direktiven nämns också möjligheten att införa en särskild form av debatt där frågor muntligen kan riktas till ett statsråd, som omgående eller efter en kortare förberedelse lämnar ett svar, liksom

möjligheten för regeringen att kunna ta initiativ till en allmän debatt i en aktuell politisk fråga genom att göra någon form av uttalande i kammaren utan att lägga fram en proposition eller skrivelse för riksdagen.

I detta sammanhang behandlas i direktiven också den situation då regeringen för riksdagen vill presentera sin syn på verksamheten inom ett visst område utan att i en proposition lägga fram förslag till något riksdagsbeslut i ämnet. Den korrekta formen i dessa fall är att överlämna en skrivelse till riksdagen. En skrivelse medför emellertid inte någon motionsrätt. Inte heller har riksdagspartierna någon möjlighet att framföra sina uppfattningar i ett utskottsbetänkande om en skrivelse inte bereds i utskott. Kommittén bör därför överväga om det kunde vara ändamålsenligt att införa någon mellanform mellan proposition och skrivelse.

Kommittén är även oförhindrad att ta upp en annan fråga som gäller riksdagens arbetsformer, nämligen frågan om offentliga utskottsutfrågningar.

Bland frågor av betydelse för riksdagens arbetsvillkor behandlas slutligen i direktiven antalet riksdagsledamöter och ersättersystemet. Kommittén har i samband med övervägandena om valkretsindelning och personalval möjlighet att pröva frågan om antalet riksdagsledamöter bör vara så stort som nuvarande 349. När det gäller ersättersystemet ifrågasätts i direktiven om det inte har kommit att användas i större omfattning än som var avsikten när reformen genomfördes. En alltför utbredd användning av ersättersystemet medför enligt direktiven olägenheter.

Beträffande uppläggningsen av utredningsarbetet på riksdagsområdet framhålls i direktiven att vissa åtgärder kan tänkas bli genomförda utan lagändringar eller efter ändringar i riksdagsordningen. I så fall kan det enligt direktiven vara lämpligt att förslagen i den delen bereds vidare i den arbetsgrupp inom konstitutionsutskottet som behandlar arbetsförhållandena i riksdagen. Förslag av detta slag kan därför kommittén behandla särskilt och med viss förtur.

2 Försöksverksamhet i riksdagen — motivering och inriktning

Kommittén har beslutat ta upp vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer redan på detta tidiga stadium av sitt arbete. Anledningen till detta är, för det första, att behovet av reformer delvis kan tillgodoses utan ändring av regeringsformen. För det andra, har kommittén sett en möjlighet att få förslagen prövade i praktiken innan kommittén avslutat sitt arbete. Det handlar alltså om en försöksverksamhet som kan ligga till grund för kommitténs definitiva förslag rörande riksdagens arbetsformer. Dessa förslag liksom kommitténs ställningstaganden i övrigt skall föreligga vid årsskiftet 1986/87.

Försöksverksamheten bör enligt kommitténs uppfattning kunna pågå

hela valperioden. Det bör emellertid inrättas "kontrollstationer" så att riksdagen årligen får ta ställning till om och hur försöksverksamheten skall fortsätta. Giltighetstiden för lagstiftningen om försöksverksamheten bör således begränsas till ett riksmöte åt gången. Kommitténs lagförslag avser följaktligen endast 1985/86 års riksmöte.

Enligt kommitténs mening är det naturligt att konstitutionsutskottet (KU) får huvudansvaret för att följa försöksverksamheten. Den av KU tillsatta särskilda arbetsgruppen för arbetsförhållandena i riksdagen som omnämns i kommitténs direktiv torde vara ett lämpligt organ för utvärderingen av denna verksamhet. Även kommittén kommer under sin "livstid" att i nära samarbete med KU uppmärksamt studera utfallet av försöken. Som redan framhållits kommer de erfarenheter som därvid görs att vara betydelsefulla för utformningen av kommitténs slutliga förslag rörande riksdagens arbetsformer. Kommittén avser också att bygga förslagen på de analyser av riksdagens ställning i statsskicket som kommer att utföras. Bl. a. genomförs under år 1985 i kommitténs regi vissa undersökningar av riksdagens arbete och riksdagsledamöternas arbetssituation.

Karaktären av försöksverksamhet gör det enligt kommitténs uppfattning också möjligt att pröva åtgärder som annars knappast kunnat komma i fråga. Om försöksverksamheten skall ha någon riktig mening, bör den avvika så starkt från nuvarande arbetsformer att en viss kontrastverkan uppkommer. Härigenom underlättas utvärderingen av försöket.

Kommittén vill framhålla att försöksverksamhet med nya arbetsformer i riksdagen i och för sig inte är något nytt. Redan i dag bedrivs efter beslut av talmänskonferensen försök med samtidiga voteringar om flera betänkanden från samma utskott.

På grund av den korta tid som kommittén har varit i verksamhet har det inte varit möjligt att behandla alla problemställningar som gäller riksdagens arbetsformer. Inte heller har, som redan framhållits, kommittén kunnat komma med förslag som berör regeringsformens regler om riksdagsarbetet.

I första hand har kommittén tagit upp frågan om att stärka riksdagens ställning i den politiska debatten. Den viktigaste frågan i detta sammanhang är enligt kommitténs uppfattning att det skapas möjligheter att i riksdagen diskutera aktuella politiska frågor med kort varsel. F. n. händer det alltför ofta att en aktuell fråga är mer eller mindre överspelad när den väl kommer upp till diskussion i riksdagen. Det är också viktigt från folkstyrelsens synpunkt att de valda representanternas åsikter kommer fram på ett tidigt stadium av debatten. Diskussionen av en aktuell fråga kan annars i alltför hög grad komma att domineras av massmediernas perspektiv på denna fråga.

Mot denna bakgrund anser kommittén att vissa reformer av frågeinstitutet är nödvändiga. Det främsta syftet med att förändra frågeinstitutet skulle vara att ge ledamöterna möjlighet att snabbare än f. n. få svar på frågor i

aktuella ämnen. Om tiden för att förbereda svaren förkortas – till två dagar enligt kommitténs förslag – kan svaren inte bli lika genomarbetade som f. n. Den nya frågeformen skulle därför lämpa sig bäst för frågor som redan väckt uppmärksamhet i den allmänna debatten och som är begränsade till sin omfattning. Frågor av annan karaktär får ställas som interpellationer. Härigenom understryks karaktärsskillnaden mellan de båda spörsmålsinstituten.

Alla frågesvar skall i fortsättningen lämnas vid en frågestund på torsdagseftermiddagen.

Om kommitténs förslag genomförs kommer det vid frågestunderna att behandlas aktuella problem av mera begränsat slag, ofta kanske av lokal betydelse. Det behövs också en form för diskussion i riksdagen av aktuella politiska frågeställningar av nationell och internationell karaktär. Kommittén tar i detta sammanhang upp olika möjligheter. En sådan är att på förslag av regeringen eller en partigrupp en debatt om ett aktuellt ämne anordnas vid behov. Debatter av detta slag skall endast äga rum om det finns en viktig aktuell fråga att diskutera och denna fråga inte kommer upp till behandling på annat sätt under den närmast följande tiden. Vidare anser kommittén att den redan existerande möjligheten att begära debatt i samband med att en proposition hänvisas till utskott, s. k. remissdebatt, bör användas i större utsträckning. Slutligen vill kommittén peka på en annan möjlighet, nämligen att regeringen redovisar viktigare regeringsbeslut för riksdagen vid en särskild informationsstund som inleder torsdagseftermiddagens frågetimme. Möjlighet skall finnas för ledamöterna att ställa frågor kring den lämnade informationen.

Kommittén har också strävat efter att finna möjligheter att korta ned debatterna och öka livaktigheten och samtidigt bevara de enskilda ledamöternas möjligheter att delta i debatterna. Syftet har också varit att förbättra planeringssituationen i riksdagen. Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att man kan bedöma bättre på förhand när en debatt kommer att vara avslutad.

Kommitténs förslag innebär, för det första, att vissa längre debatter tidsmaximeras genom beslut av kammaren själv på förslag av talmannen. Inom den överenskomna tidsramen fördelas tiden mellan partierna med utgångspunkt från partiernas procentuella representation i riksdagen med ett tillägg för de minsta partierna och ett avdrag för de största. Talare som inte ryms inom sitt partis kvot skall ändå ha rätt att yttra sig men får då tala i högst sex minuter.

För det andra föreslår kommittén vissa begränsningar av interpellationsdebatterna. Interpellanter och svarande statsråd får hålla högst två anföranden. Ingen annan skall i en sådan debatt få ordet för mer än ett anförande. Vidare maximeras längden av dessa anföranden. Interpellant, statsråd och övriga förhandsanmällda talare får tala i högst tio minuter. Ej förhandsanmällda talares anföranden får liksom f. n. vara längst sex minuter.

För det tredje innebär kommitténs förslag ytterligare inskränkningar i frågedebatterna. Varje fråga skall ta högst åtta minuter i anspråk i taletid. Kommittén anser också att de praktiska arrangemangen i plenisalen bör anpassas så att frågestunderna kan leda till ett snabbt och direkt meningsutbyte mellan statsrådet och frågeställaren.

Kommittén har också tagit upp vissa frågor som gäller riksdagens inre arbete i syfte att åstadkomma minskad och jämnare arbetsbelastning. Förslagen på detta område är emellertid inte särskilt genomgripande och anknyter i hög grad till förändringar i arbetsformerna som redan genomförts eller håller på att genomföras.

Kommittén räknar med att återkomma till frågan om riksdagens arbetsbelastning i sitt slutbetänkande.

För att uppnå jämnare arbetsrytm på hösten anser kommittén det nödvändigt att ett stort antal ärenden ligger klara för kammarbehandling vid riksdagens start i oktober. Därför bör inom ramen för försöksverksamheten alla utskott samlas minst en gång under sommaruppehållen 1986 och 1987. Denna dag bör vara gemensam för samtliga utskott och förläggas till sista veckan i augusti. För att utskotten skall kunna komma igång snabbare med behandling av de propositioner som läggs före den 15 augusti under sommaren 1986 och 1987 förordas vidare att motionstiden för dessa propositioner förkortas.

Det starkt ökande antalet propositioner och motioner under senare år medför enligt kommitténs uppfattning vissa problem. Eftersom begränsningar i motionsrätten bör undvikas förordar kommittén i stället vissa förenklingar i utskottens motionsbehandling. Kommittén pekar på fördelarna med paketbetänkanden, dvs. betänkanden som behandlar motionsförslag på ett större område. Vidare förordas att beredningsarbetet minskas genom att utskotten tar ställning till utredningsbehovet på ett inledande stadium av motionsbehandlingen.

På senare år har vissa åtgärder vidtagits för att minska antalet omröstningstillfällen i riksdagen. Rösträkning begärs i mindre utsträckning, voteringar om flera betänkanden från samma utskott sammanförs m. m. Kommittén anser att man bör gå vidare på dessa vägar. När det gäller metoden att sammanföra voteringar om flera betänkanden förordar kommittén att denna också bör kunna användas då betänkandena kommer från olika utskott.

3 Interpellationer och frågor

3.1 Spörsmålsinstitutens tillkomst och utveckling under tvåkammarriksdagen¹

Möjligheten att ställa interpellationer till statsråd infördes i båda kamrarna vid den första tvåkammarriksdagen 1867. För andra kammarens del inskrevs bestämmelser om förfarandet i ordningsstadgan. I väsentliga hänseenden var det samma bestämmelser som alltiämt gäller, nämligen att en interpellation skall vara skriftlig, ha bestämt innehåll samt kräva kammarens (numera talmannens) beslut för att få framställas. I likhet med vad som ännu gäller förutsattes besvarandet av interpellationer kunna leda till en debatt, men däremot ej till någon omröstning. I första kammaren förblev förfarandet oregerat till 1912 då samma bestämmelser som gällde i andra kammaren infördes. Någon förankring i grundlag fick emellertid inte spörsmålsinstitutet förrän 1949.

Under 1800-talet översteg antalet interpellationer per år aldrig två i första kammaren och sju i andra kammaren. Utvecklingen under 1900-talet kännetecknas av en fortlöpande ökning som dock var mycket måttlig under de fyra första decennierna. En tillfällig stegring, särskilt markerad i andra kammaren, kan noteras för de politiskt oroliga åren kring 1920.

I syfte att förbättra riksdagens kontroll av regeringen infördes år 1938 i bägge kamrarna möjligheten att framställa enkla frågor till statsråden. Liksom interpellationerna skulle de enkla frågorna vara skriftliga och ha ett bestämt innehåll. Något beslut av kammaren för att få framställa en enkel fråga krävdes ej. De skulle i stället inges till talmannen som vidarebefordrade dem till vederbörande statsråd. Till skillnad från interpellationerna fick de enkla frågorna inte vara försedda med särskild motivering. En annan skillnad, som stadfästes 1949, gällde debatterna. I frågedebatterna skulle som regel endast frågeställaren och det svarande statsrådet delta. Någon motsvarande begränsning har inte funnits för interpellationsdebatterna.

Det nya institutet kom att utnyttjas mycket sparsamt under 1940-talet. I stället innebar krigsåren 1939–1945 ett ordentligt uppsving för interpellationerna. Denna ökning kvarstod även efter krigsslutet.

Tanken att anordna en s.k. frågetimme hade aktualiserats vid flera tillfällen under 1940- och 1950-talen innan ett första försök gjordes 1955. Närmast var det frågetimmen i norska stortinget som hade tjänat som förebild. Enligt konstitutionsutskottets rekommendation skulle enkla frågor besvaras på regelbundet återkommande tider några få dagar efter det att frågorna framställts. För att skapa allmänt intresse för frågetimmen borde både statsråd och frågeställare frivilligt ålägga sig en snäv tidsbegränsning, så att varje yttrande inte pågick mera än två eller tre minuter.

¹ Avsnittet bygger i huvudsak på N. Andrén, Interpellationer och enkla frågor. Samhälle och Riksdag II, Stockholm 1966.

Resultatet av försöket blev ganska blandat. I andra kammaren skedde en tydlig ökning av antalet enkla frågor. Från att tidigare ha legat på mellan 20 och 40 frågor per år kom antalet enkla frågor under perioden 1955–1963 att variera mellan 50 och 70. Konstitutionsutskottets rekommendationer följdes emellertid bristfälligt. Första kammaren deltog t. ex. inte alls i försöket att få till stånd en frågetimme. Här skedde inte heller någon ökning av frågefrekvensen.

När frågetimmen på nytt aktualiserades år 1964 skedde det på initiativ av regeringen. Beslutet fattades av talmanskonferensen som uppställde fyra krav på en frågestund: 1) frågorna skulle användas endast för inhämtande av upplysningar och påkallande av åtgärder, inte för att öppna principdiskussioner, 2) svaren skulle lämnas vid för ändamålet särskilt anordnade sammanträden, 3) alla frågor som inlämnats senast tredje dagen före sammanträdet skulle besvaras samt 4) tiden för anförande i frågedebatten skulle begränsas till två à tre minuter. Frågestunderna skulle omfatta högst 60 minuter och förläggas till tisdagseftermiddagar. De första frågestunderna enligt den nya ordningen hölls tisdagen den 21 april 1964.

Det nya försöket slog så till vida väl ut som att det medförde en avsevärd ökning av frågefrekvensen. I första kammaren uppgick antalet enkla frågor vid 1960-talets slut till närmare 300 per år. Redan samma år som den nya ordningen infördes blev de enkla frågorna populärare än interpellationerna i båda kamrarna. Någon minskning av interpellationerna var det dock inte fråga om, däremot en viss stagnation.

3.2 Nuvarande förhållanden

3.2.1 Väckande av spörsmål

Enligt gällande bestämmelser skall en interpellation ha bestämt innehåll och vara försedd med motivering. För att få till stånd en "rationellare användning av frågeinstitutet" föreslog grundlagberedningen införande i riksdagsordningen (RO) av en rekommendation som innebar att interpellation bara borde väckas i angelägenhet av större allmänt intresse. Beredningen ville vidare betona vikten av att ledamöterna visade återhållsamhet med att väcka interpellationer mot riksmötets slut och föreslog därför en bestämmelse av innebörd att en interpellation som lämnas efter utgången av april skall uppta skälen till att spörsmålet reses först vid denna sena tidpunkt. Beredningens förslag på dessa punkter godtogs av regering och riksdag.

T. o. m. 1980/81 års riksmöte gällde också bestämmelsen att riksdagen skulle besluta om en interpellation fick framställas. Någon reell prövning i riksdagen av interpellationsframställningarna skedde dock inte. Med anledning av en motion i ämnet beslöt därför riksdagen om en förenklad ordning som innebär att talmannen får besluta att en interpellation får framställas. Om talmannen finner att interpellationen inte bör få framställ-

las, skall han hänskjuta frågan till riksdagen för avgörande. I samband härmed avskaffades också utdelandet av interpellationer till ledamöterna (KU 1980/81: 21).

En fråga skall ha ett bestämt innehåll. Framställandet av en fråga behöver ej godkännas av vare sig riksdagen eller talmannen. Den vidarebefordras till det berörda statsrådet och anmäls vid närmast följande sammanträde med kammaren.

För att främja en övergång från interpellationer till frågor föreslog grundlagberedningen att också frågan skulle kunna ges en motivering som i förslaget till RO betecknades som en "kort inledande förklaring". Ändringsförslaget föranledde ingen erinran under den fortsatta behandlingen av förslaget till RO.

3.2.2 Besvarande av spörsmål

Någon skyldighet för statsråd att besvara interpellationer och frågor föreligger ej. Till skillnad mot före 1975 måste dock ett statsråd, som inte besvarar en interpellation inom fyra veckor, före utgången av denna tid muntligen meddela riksdagen varför svar uteblir eller anstår. Ett sådant meddelande får ej följas av överläggning. En annan nyhet i 1974 års RO var att interpellationer och frågor förfaller om de inte har besvarats vid det riksmöte då de väcktes.

Några rekommendationer beträffande tidpunkten för besvarande av interpellationer finns inte. För frågorna gäller att de skall besvaras vid en eller två frågestunder varje vecka, om inte särskilda skäl föranleder annat. Enligt grundlagberedningen bör som särskilt skäl räknas möjligheten att samtidigt lämna svar på en interpellation och en fråga som har nära samband med interpellationen. En fråga bör vidare besvaras vid den frågestund som infaller närmast efter sex dagar från det att frågan lämnades in.

Enligt talmanskonferensens beslut hösten 1978 skall under en normalvecka interpellationer i första hand besvaras måndagar och fredagar (med början kl. 11 resp. 9), frågor vid frågestunder tisdagar (ev. mer än en timme med början kl. 15) och torsdagar (högst en timme med början kl. 12).

En genomgång som KU gjorde i sitt granskningsbetänkande 1981 (KU 1980/81: 25) visade att möjligheten att lämna interpellationer och frågor obesvarade har utnyttjats i mycket begränsad utsträckning under enkammarriksdagens tid. Under perioden 1975–1979/80 besvarades samtliga interpellationer. Detta förhållande skulle enligt KU ses mot bakgrund av fyraveckorsregeln (se ovan). Utskottet ansåg att denna regel också hade medfört att antalet interpellationer som besvarats inom en månad var avsevärt större än före 1975.

Vad beträffar besvarandet av frågor visar olika undersökningar som KU företog under 1970-talet att andelen frågor som besvaras inom en vecka sjunkit. Utskottet framhöll med anledning härav i 1977/78 års granskningsbetänkande angelägenheten av att tidsöverdrag i möjligaste mån undviks.

Inte minst från allmänhetens synpunkt var det enligt utskottet av stor vikt att en fråga inte har förlorat sin aktualitet när den besvaras. Dessa synpunkter har understrukits av KU vid ett par senare tillfällen (KU 1979/80: 50 s. 13, KU 1980/81: 25 s. 21).

För att få en aktuell bild av tidpunkterna för frågesvaren har en genomgång gjorts av frågorna under 1983/84 års riksmöte samt under hösten 1984. Som nyss angavs rekommenderar riksdagsordningen att en fråga besvaras vid den frågestund som infallit närmast efter sex dagar från det att frågan lämnades in. I undersökningen har rekommendationen ansetts uppfylld om en fråga besvarats senast vid denna frågestund eller i samband med interpellationssvar före nästföljande frågestund. I stället för tidpunkten för inlämnandet har beräkningarna fått utgå från när frågan anmälades i kammaren. Dessa tidpunkter sammanfaller dock för det mesta.

Undersökningen visar att under 1983/84 års riksmöte besvarades 21 % av frågorna inom den rekommenderade tiden. Andelen var något högre på hösten (24 %) än på våren (18 %). Fler frågor (30 % på hösten och 20 % på våren) besvarades vid den frågestund (eller interpellationsdebatt) som inföll närmast efter den rekommenderade. 9 % av frågorna var ännu obesvarade efter den fjärde frågestund som följde på den rekommenderade. Höstens siffra (4 %) var lägre än vårens (12 %). Hösten 1984 besvarades 23 % av frågorna i "rätt" tid och 21 % en frågestund "för sent". 8 % av frågorna kvarstod obesvarade efter den fjärde frågestunden efter den "rätta". Det bör betonas att någon utredning om orsakerna till förseningarna inte har företagits.

3.2.3 Spörsmålsdebatterna

För interpellationsdebatterna gäller inga särskilda regler utan endast de allmänna debattreglerna.

Frågedebatterna har under enkammarriksdagens tid varit begränsade till den som framställt frågan och det svarande statsrådet. Före 1971 var det möjligt för kammaren att besluta att även andra ledamöter fick delta i frågedebatterna.

Frågårens och statsrådets yttranderätt är vidare begränsad på visst sätt. Det första anförandet från varje talare får räcka högst tre minuter, det andra längst två minuter och varje följande anförande längst en minut.

De nuvarande reglerna för frågedebatterna infördes genom riksdagsbeslut hösten 1972 (KU 1972: 33). Under 1971 och våren 1972 gällde att tiden för varje anförande inskränktes till tre minuter och antalet inlägg från frågeställaren begränsades till två. Bestämmelserna betingades av farhågor att plenitiden i enkammarriksdagen kunde bli hårt ansträngd. Enligt KU var den lösning som valts vid enkammarriksdagens start emellertid inte att betrakta som definitiv. De nya reglerna, som föreslagits såväl av grundlagberedningen som i en motion (fp, c, m, vpk) erbjöd enligt utskottet en väl avvägd form att vidga replikrätten i frågedebatterna utan att förrycka dessa debatters karaktär av korta replikskiften i begränsade ämnen.

Nuvarande regler innebär således ingen begränsning av antalet inlägg, förutsatt att båda parter är villiga att fortsätta debatten. Statistiken visar dock att antalet inlägg i frågedebatterna i genomsnitt stannar vid 4–6. Debatten avslutas vanligen med ett inlägg från frågeställaren.

3.2.4 Beredningen av svaren

För beredningen av svaren på interpellationer och frågor finns för departementen gemensamma anvisningar endast i fråga om delning. Enligt dessa anvisningar skall svar på interpellationer och frågor delas i samma utsträckning som propositioner, lagrådsremisser, förordningar och kommittédirektiv. Delningstiden skall normalt vara fem arbetsdagar men är oftast kortare för interpellations- och frågesvar.

Vad den inomdepartementala beredningen beträffar skall endast framhållas att behov av att inhämta upplysningar från andra myndigheter ofta föreligger och att detta behov i allmänhet kan tillgodoses genom underhandsförfrågningar per telefon.

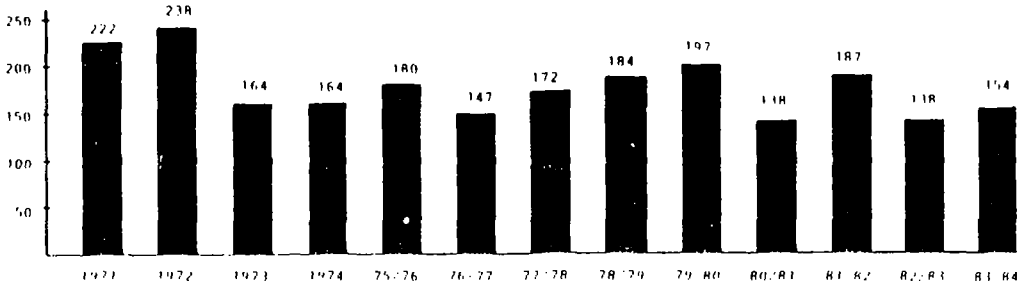
3.2.5 Utvecklingen under enkammarriksdagen

Av *figur 1* framgår att interpellationsfrekvensen minskar ganska markant mellan åren 1972 och 1973 men sedan stabiliseras på ungefär 1973 års nivå. Antalet frågor (se *figur 2*) är relativt stabilt fram till 1976/77 års riksmöte då det sker en påtaglig uppgång. Denna fortsätter även under de följande riksmötena i denna valperiod. Under den följande valperioden 1979/80–1981/82 sker en viss avmattning. Fr. o. m. 1982/83 sker ånyo en kraftig ökning av frågrefrekvensen. Ökningen ser ut att fortsätta. Under hösten 1984 uppgick antalet frågor till 319, en ökning med 56 frågor (21 %) jämfört med hösten 1983.

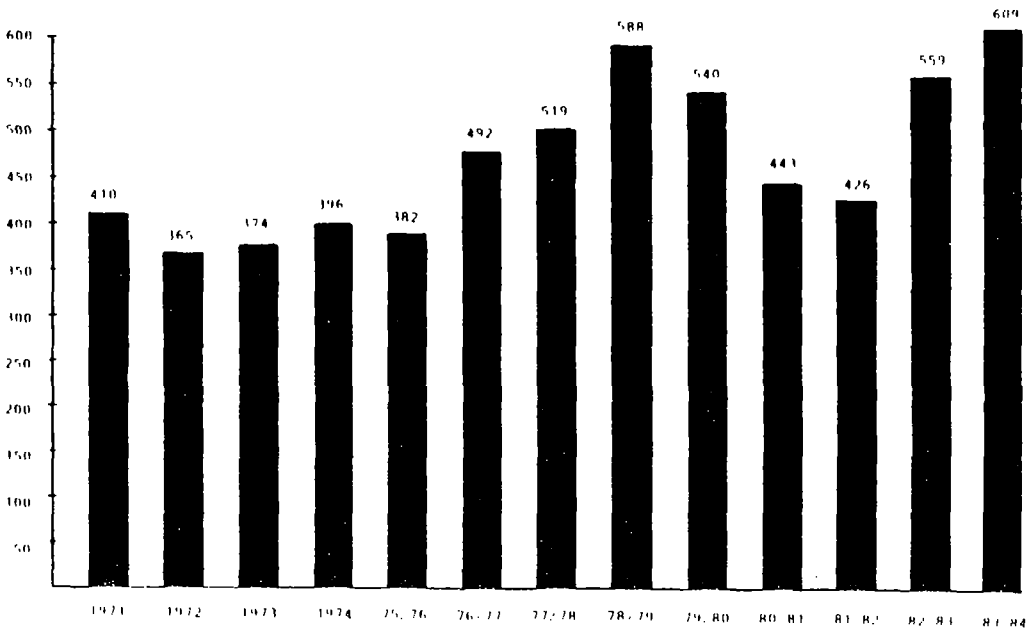
Den stagnerande interpellationsfrekvensen och den särskilt på senaste tid ökande frågrefrekvensen innebär sammantaget att det under enkammarriksdagens tid skett en förskjutning av spörsmålen från interpellationer till frågor.

Ett annat sätt att studera utvecklingen under enkammarriksdagens tid är att se efter hur tidsåtgången i kammaren för interpellationer och frågor har förändrats. *Tabell 1* utvisar i stort sett samma tendenser som figurerna 1 och 2. Tidsåtgången för interpellationer tenderar att minska mot 1970-talets mitt men ökar åter något mot slutet av decenniet. Under 1980-talet har den tid som kammaren ägnar åt interpellationsdebatter varierat. Debattiden för frågorna förändras ganska litet under de första åren av 1970-talet men är påtagligt högre under slutet av decenniet. Efter en viss nedgång i början av 1980-talet ökar sedan tidsåtgången för frågorna fr. o. m. 1982/83 års riksmöte. Den tid som sammanlagt ägnas åt interpellations- och frågedebatter ligger under större delen av enkammarriksdagens tid på ca 25 % av den sammanlagda debattiden i kammaren.

Figur 1. Antalet interpellationer 1971–1983/84



Figur 2. Antalet frågor 1971–1983/84



Anm. 1975 års riksmöte som endast omfattade våren 1975 ingår ej.

Tabell 1. Tidsåtgången (i timmar) för interpellations- och frågedebatter 1971–1983/84

Riksmöte	Interpell.	Frågor	Summa	Andel av riksdagens totala sammantr. tid	Per interpell.	Per fråga	Per spörsmål
1971	105	47	152	25 %	0,48	0,12	0,25
1972	111	43	154	24 %	0,48	0,12	0,26
1973	74	44	118	19 %	0,46	0,12	0,22
1974	79	41	120	23 %	0,49	0,11	0,22
1975*	31	24	55	15 %	0,47	0,11	0,20
1975/76	87	33	120	19 %	0,48	0,09	0,21
1976/77	72	90	162	30 %	0,49	0,18	0,25
1977/78	83	58	141	22 %	0,48	0,11	0,21
1978/79	86	73	159	25 %	0,55	0,13	0,22
1979/80	99	67	166	28 %	0,52	0,13	0,24
1980/81	77	58	135	23 %	0,60	0,14	0,25
1981/82	98	55	153	23 %	0,52	0,13	0,25
1982/83	84	72	156	26 %	0,61	0,13	0,22
1983/84	77	79	156	25 %	0,50	0,13	0,20

Källa: kammarkansliets statistik

* 1975 års riksmöte omfattade endast våren.

Anledningen till den nära överensstämmelsen mellan frekvensen och tidsåtgången för interpellationer och frågor är att den genomsnittliga längden av debatterna förändras högst obetydligt under enkammarriksdagens tid (tabell 1, högra halvan). Interpellationsdebatterna varar i genomsnitt omkring en halvtimme eller något längre, frågedebatterna 7–8 minuter.

Grundlagberedningen konstaterade (SOU 1972: 15, s. 287) att frågeinstitutet sedan åren under andra världskriget kommit att användas alltmera inom riksdagen. En fortsatt utveckling i denna riktning skulle enligt beredningen inte bara ha ljusa sidor. Sakbehandlingen av ärendena kunde tänkas bli lidande och intresset i riksdagen måhända förskjutas från riktgivande ställningstaganden till detaljfrågor och konkreta fall.

Utan att ta ställning till huruvida grundlagberedningens farhågor inför en ökad användning av spörsmålsinstitutet slagit in eller ej, kan således konstateras att en sådan ökning inträtt.

Grundlagberedningen fann också anledning rikta kritik mot att interpellationsformen inte sällan användes i fall då snarare den enkla frågan hade bort anlitas, och vice versa. Beredningens förslag var därför inriktade på att interpellationerna skulle markeras som ett instrument att användas i angelägenheter av större allmänt intresse och på att främja en övergång till användning av frågeinstitutet.

En översiktlig genomgång av spörsmålen under riksmötet 1983/84 har gjorts i syfte att studera karaktärsskillnaden mellan frågor och interpellationer.

Vid genomgången har endast det av riksdagsledamoten framställda spörsmålet studerats. Varken statsrådets svar eller den efterföljande de-

batten har ingått i det studerade materialet. De kriterier på sakfrågan som använts för att bedöma vilken spörsmålsform som varit den lämpligaste framgår av följande uppställning.

<i>Interpellation</i>	<i>Fråga</i>
Principiellt ställningstagande	Uppfattning i detaljfråga eller sakupplösning
Större omfattning	Mindre omfattning
Riksintresse	Lokal anknytning
"Ewigt" problem	Aktuell händelse
Kräver ingående utredning	Kräver ingen eller liten utredning

Flera spörsmål uppfyller samtidigt kriterier för båda formerna. I sådana fall har en sammantagen bedömning där frågans omfattning och aktualitet blivit avgörande fått styra klassificeringen. En sådan bedömning kan inte helt befrias från godtyckliga inslag. Det är emellertid inte av avgörande betydelse om ytterligare några spörsmål borde ha tillförts den ena eller andra gruppen. Det är den tendens som framgår av genomgången som är av intresse och denna är klar.

Under riksmötet 1983/84 framställdes 154 interpellationer och 609 frågor, dvs. sammanlagt 763 spörsmål varav en femtedel interpellationer och fyra femtedelar frågor. Av interpellationerna hade 77, eller precis hälften, klar interpellationskaraktär. Den andra hälften hade, mot bakgrund av de uppställda kriterierna, hellre kunnat ställas som frågor. Av frågorna hade 70 interpellationskaraktär medan övriga 539 var av övervägande frågekaraktär. Trots att "fel" spörsmålsform valts i 50 % av interpellationerna mot endast i 11,5 % av frågorna tar de emellertid i absoluta tal ut varandra.

3.3 Frågor och interpellationer i vissa utländska parlament

3.3.1 Allmänt om spörsmålsinstituten

Spörsmålsinstitut av något slag finns i de flesta länder med parlamentariskt styrelseskick. Särskilt i länder som bygger på den brittiska parlamentariska traditionen utgör spörsmålsinstituten ett av de mest karakteristiska inslagen i parlamentets kontroll av regeringen. I länder med s. k. maktbalanssystem (makten delad mellan en folkvald president och parlamentet) saknas i allmänhet spörsmålsinstitut. Så är t. ex. fallet i Förenta staterna.

De flesta nordvästeuropeiska länder har liksom Sverige mer än ett spörsmålsinstitut. I flera fall rör det sig om tre eller flera frågeformer. Den principiellt sett viktigaste skillnaden mellan dessa olika frågeformer är om de inbegriper någon sanktionsmöjlighet, t. ex. en omröstning. I de flesta andra länder i Nordvästeuropa finns till skillnad från i Sverige ett spörsmålsinstitut som tillåter att debatten avslutas med en votering som gäller regeringens handlande i den fråga som debatterats eller parlamentets förtroende för regeringen över huvud taget. Denna frågeform kallas i allmän-

het för interpellation. Interpellation i den svenska formen, dvs. med möjlighet till allmän debatt men ingen förtroendeomröstning eller annan sanktion, finns endast i Österrike. Trots skillnaden skall dock det svenska interpellationsinstitutet jämföras med dess namne i vissa andra länder.

I den följande framställningen behandlas spörsmålsinstituten i Danmark, Norge, Storbritannien och Västtyskland.

3.3.2 Frågor

Som så många andra parlamentariska sedvänjor uppstod frågeinstitutet i Storbritannien. En särskild procedur har funnits sedan 1849, då svaren började lämnas vid särskilda frågestunder (*question time*). 1902 infördes möjligheten att begära skriftliga svar. Sedan detta år har det också varit tillåtet för ministrarna att vid tidsbrist lämna skriftliga svar.

Liksom i Storbritannien finns i Danmark och Västtyskland möjlighet för frågeställaren att begära skriftligt i stället för muntligt svar på frågor. I Norge besvaras frågor endast muntligt.

Muntliga svar lämnas i Danmark och Norge vid en frågestund en gång i veckan. I Västtyskland lämnas varje vecka muntliga svar under tre timmar som kan uppdelas på två eller tre frågestunder. I underhuset anordnas fyra frågestunder i veckan.

Den tid som ministrarna får på sig för att förbereda svaren är i de danska, norska och västtyska parlamenten ungefär densamma. Frågor för muntligt besvarande skall inlämnas senast på fredagen före frågestundsveckan. Frågestunden äger sedan rum på onsdagen i folketinget och stortinget och tidigast på onsdagen i förbundsdagen. I det västtyska parlamentet kan talmannen göra undantag för frågor av "brådsakande allmänt intresse" (*dringliche Fragen*) som kan lämnas in senast kl. 12.00 dagen före frågestunden. Denna möjlighet används mycket restriktivt.

Frågor för skriftligt besvarande skall i Danmark erhålla svar inom sex dagar, i Västtyskland inom en vecka.

I Storbritannien får frågor inlämnas tidigast 14 dagar och senast ca 48 timmar före frågestunden. Liksom i Västtyskland kan frågor av brådsakande, allmänt intresse ställas med kortare varsel. Dessa är de s. k. *Private Notice Questions* som framställs före kl. 12.00 samma dag som frågestunden. Endast två à tre sådana frågor framställs i månaden.

I alla parlamenten tillåts frågeställaren att ställa en eller två kompletterande frågor. Inget av länderna har dock så generösa regler för ytterligare inlägg från frågeställaren som Sverige. I Danmark, Storbritannien och Västtyskland kan också andra än frågaren och statsrådet få ordet i frågebatten. Denna möjlighet begagnas i stor utsträckning.

Några effektiva begränsningar i parlamentsledamoternas rätt att ställa frågor finns inte i Danmark och Norge. I Västtyskland kan en ledamot inte ställa fler än två frågor per vecka för muntligt besvarande. För skriftligt besvarande gäller en begränsning av fyra frågor i månaden. I Storbritanni-

en får en ledamot inte ställa mer än ett visst antal frågor för muntligt besvarande under en period av tio sammanträdesdagar. F. n. får åtta frågor ställas under en sådan period, dock ej fler än två frågor någon viss dag och inte mer än en fråga till en viss minister.

Trots dessa begränsningsregler är anhopningen av frågor för muntligt besvarande så stor i både förbundsdagen och i underhuset att statsråden inte hinner med att svara muntligt på alla frågor på den anslagna tiden. För att åstadkomma en viss rättvisa har man i båda dessa parlament infört ett rotationssystem mellan departementen. Detta innebär att departementen uppförs i viss ordningsföljd. Besvaras under en viss frågestund frågorna till departement 1–5, börjar man nästa gång med departement 6 etc. I Storbritannien får detta system till följd att en viss minister inte behöver räkna med att besvara frågor mer än vid en frågestund i månaden. Utanför detta system ligger i båda parlamenten frågorna till förbundskanslern resp. premiärministern. Dessa (jämte frågor till utrikesministern) behandlas alltid först i förbundsdagens frågestunder. I underhuset besvarar premiärministern frågor varje tisdag och torsdag under ca 20 minuter.

I vissa av länderna finns vidare frågeformer av annat slag än frågestunderna. I det norska stortinget kan en ledamot framställa ett *grunngett spørsmål* till en medlem av regeringen. Både frågeställare och statsråd har vid debatt om ett sådant spørsmål längre tid till förfogande än vad som är fallet under frågestunderna. En partigrupp eller minst 26 medlemmar av förbundsdagen har genom ett särskilt institut (*Kleine Anfrage*) möjlighet att kräva att förbundsregeringen lämnar en skriftlig redogörelse i en fråga. Detta skall ske inom 14 dagar.

3.3.3 Interpellationer

Interpellationsinstitut finns i Danmark, Norge och Västtyskland men inte i Storbritannien. I Västtyskland krävs anslutning från en partigrupp eller minst 26 ledamöter för att en interpellation (*Grosse Anfrage*) skall få väckas.

Som framhölls tidigare har de flesta länder regler som möjliggör att en interpellationsdebatt avslutas med en omröstning. Så är fallet i Danmark. I Norge kan förslag framställas under interpellationsdebatten. Förslaget kan överlämnas till ett utskott, till regeringen, bli bordlagt för senare behandling eller behandlas genast. Liknande regler gäller för *Grosse Anfrage* i förbundsdagen.

Gemensamt för interpellationsinstitutet i dessa länder är att det begagnas tämligen sparsamt och endast i frågor av större politisk betydelse.

3.4 Förslag om reformering av spørsmålsinstituten

Enligt kommitténs uppfattning finns f. n. vissa brister i spørsmålsinstituten. Den karaktärsskillnad som är tänkt att råda mellan interpellationer

och frågor har alltmer suddats ut. En mycket stor del av interpellationerna – ca hälften under 1983/84 års riksmöte – behandlar en frågeställning som är så begränsad att den snarare borde föranlett en fråga. Å andra sidan tas problem av ganska omfattande slag inte sällan upp i frågor. Under 1983/84 års riksmöte skedde det i drygt 10 % av fallen.

Ett annat problem är enligt kommitténs uppfattning den långa tid som ofta förflyter innan frågedebatten äger rum. Under de senaste åren har endast omkring 1/4 av frågorna besvarats i "rätt" tid, dvs. senast vid den frågestund som infaller närmast efter sex dagar från det att frågan lämnades in. Någon utredning om orsakerna till förseningarna har inte företagits. Det är emellertid uppenbart att förseningarna beror på flera samverkande faktorer. Problemet med försenade svar har framhållits av konstitutionsutskottet vid ett par tillfällen under enkammarriksdagens tid. Utskottet har därvid pekat på risken för att aktualiteten hos en fråga går förlorad om svaret dröjer alltför länge. Kommittén vill starkt understryka denna synpunkt.

Ett tredje problem med spørsmålsinstituten är enligt kommitténs uppfattning att debatterna tenderar att bli ganska utdragna. Detta gäller i första hand interpellationsdebatterna men även frågedebatterna på grund av att reglerna för frågedebatterna tillåter, eller rent av uppmuntrar, ett onödigt stort antal repliker. De generösa debattreglerna i kombination med den ökade tillströmningen av frågor har medfört att spørsmålsdebatterna tar i anspråk en stor andel av kammarens sammanträdestid.

Mot denna bakgrund anser kommittén att vissa reformer av i första hand frågeinstitutet är nödvändiga. Det främsta syftet med att förändra frågeinstitutet skulle vara att ge ledamöterna möjlighet att snabbare än f. n. få svar på frågor i aktuella ämnen. Om tiden för att förbereda svaren förkortas kan svaren inte bli lika genomarbetade som f. n. Den nya frågeformen skulle därför lämpa sig bäst för frågor som redan väckt uppmärksamhet i den allmänna debatten och som är begränsade till sin omfattning. Frågor av annan karaktär får ställas som interpellationer. Syftet med reformen bör också vara att öka allmänhetens och massmediernas intresse för frågestunderna.

I den nya frågeform som kommittén vill att riksdagen försöksvis prövar under riksmötet 1985/86 i stället för den nuvarande, lämnas frågorna in senast på tisdagar kl. 13. Svar lämnas på torsdagseftermiddagen i samma vecka. Med hänsyn till aktualitetskravet bör frågor som ej besvaras då förfalla. Av denna anledning skall kammarkansliet kunna upplysa om vilka statsråd som anmält att de inte kan infinna sig i riksdagen på torsdagseftermiddagen och besvara frågor.

Frågorna skall liksom f. n. kunna vara försedda med en kort inledande förklaring. Anser talmannen att den inlämnade frågan har karaktären av interpellation bör han råda ledamoten att i stället använda denna spørsmålsform. Talmannens råd bör grunda sig på omfattningen och aktualitets-

graden hos frågeställningen. Frågorna tas in i protokollet på samma sätt som nu.

Frågorna vidarebefordras omgående till vederbörande statsråd. En viss beredskap bör finnas så att man snabbt kan avgöra om frågan hör hemma inom statsrådets ansvarsområde eller om den skall överlämnas till något annat statsråd. Beredningen av frågesvaret sker därefter på sedvanligt sätt. På grund av den korta tid som står till förfogande kan dock troligen gemensam beredning endast ske i begränsad utsträckning. I viss utsträckning får den nuvarande s. k. delningen inom regeringskansliet av utkast till frågesvar ersättas av underhandskontakter under beredningstiden med särskilt berörda delar av regeringskansliet. Svarande statsråd kan vid behov samråda med sina kollegor i samband med den allmänna beredningen och lunchen på torsdagen. Det bör betonas att tiden mellan tisdag eftermiddag och torsdag lunch är den minimitid som står till förfogande för beredningen av svaren. I många fall kommer frågor att lämnas in tidigare och därmed utsträcks beredningstiden.

Vid frågestunden skall en lista som återger de frågor som ställts finnas tillgänglig bl. a. i kammaren och på åhörarläktaren. Frågorna ropas upp av talmannen i den ordning som de finns upptagna på listan. Statsråden lämnar sitt svar under högst två minuter och skall då inte behöva ge någon sammanfattning av frågeställningen. Frågeställaren får sedan lika lång tid för replik. Frågeställare och statsråd har därefter möjlighet till ytterligare två repliker var på högst en minut. Någon mera replikväxling skall inte vara tillåten. Varje fråga skall således få ta högst åtta minuter i taletid. Kommittén är medveten om att behovet av replikväxling kan variera från fråga till fråga och att de föreslagna reglerna endast i begränsad utsträckning tar hänsyn till detta. Det blir därför ett viktigt moment i utvärderingen av försöket att undersöka hur reglerna slagit ut i detta hänseende.

Enligt kommitténs uppfattning är det önskvärt att frågestunderna innebär ett snabbt och direkt meningsutbyte mellan statsrådet och frågeställaren. De praktiska arrangemangen i plenisalen bör också anpassas härtill. Talarna bör kunna "duellera" med varandra utan exempelvis uppehåll för växlingar i talarstolen. Talmannen bör kunna finna en praktisk form för detta som också innebär att TV:s möjligheter att bevaka frågestunderna förbättras. Beträffande den närmare utformningen av frågedebatterna kan antecknas att enligt nu gällande regler (RO 2.15.4) den som yttrar sig i kammaren skall tala från talarstolen eller sin plats i plenisalen.

Frågestunden borde i princip inte få ta mer än en timme. Kommittén anser att en lämplig tid är torsdagseftermiddagen med början kl. 14. Även andra tidpunkter på torsdagseftermiddagen är möjliga. Pågår då arbetsplenum får detta avbrytas. Ett problem uppstår om det ställs flera frågor än som kan besvaras under en timme, dvs. minst 8. I sammanhanget kan nämnas att det f. n. ställs i genomsnitt omkring 20 frågor i veckan. Variationerna är dock stora. I det system som här föreslås finns dock vissa

inslag som borde leda till en minskning av frågorna (och till en ökning av interpellationerna). Blir den nya frågeformen populär är det förstås risk att denna minskning uteblir.

En lösning på det nämnda problemet skulle vara att det vid varje frågestund besvaras högst ett visst antal frågor muntligt. Resten av frågorna skulle erhålla ett skriftligt svar som tas in i protokollet. Denna lösning kräver en metod för att välja ut vilka frågeställare som skall få förmånen av muntliga svar med åtföljande möjlighet till replikväxling. Enligt kommitténs uppfattning är det visserligen möjligt att konstruera en metod som uppfyller rimliga krav på rättvisa. Men det bästa vore självfallet om man slapp ifrån detta urvalsproblem. Kommittén har därför stannat för att föreslå att frågestunden under försöksperioden får fortsätta tills alla frågor har besvarats muntligt. Skulle det då visa sig att frågestunderna tenderar att dra ut i flera timmar får man överväga att införa begränsningar av något slag.

Liksom i nuvarande system bör det finnas möjlighet för statsråden att låta bli att besvara en fråga. Detta kan komma att inträffa oftare än f. n. på grund av att en tillräcklig beredning av svaret inte hinns med under den korta tid som står till förfogande. Frågan har då, som redan framhållits, förfallit och får ställas på nytt följande vecka om frågeställaren fortfarande anser den aktuell. Detsamma bör gälla vid förfall för statsrådet eller frågaren (såvida inte någon annan ledamot i enlighet med RO 6:2 deltar i överläggningen i frågarens ställe).

Beträffande interpellationerna föreslår kommittén att vissa särskilda debattregler får gälla under försöksperioden. För det första föreslås att interpellanter och svarande statsråd skall få hålla högst två anföranden medan andra deltagare i en interpellationsdebatt inte skall kunna erhålla ordet för mer än ett anförande. Därutöver föreligger replikrätt. Liksom f. n. bör statsråden ha möjlighet till särskilda inlägg. Sådana inlägg från det svarande statsrådet bör dock inte ge rätt till genmäle. För det andra begränsas tiden för varje inlägg. Anföranden av interpellant, statsråd och förhandsanmälda talare får vara högst tio minuter. För ej förhandsanmälda talare gäller liksom f. n. en begränsning till sex minuter. Även repliktiden skall vara oförändrad liksom längden av statsrådets särskilda inlägg, dvs. tre resp. tio minuter.

Som framgått ovan föreslår kommittén att frågor skall besvaras endast en gång i veckan, nämligen på torsdagseftermiddagar. Den tid på tisdagar som i dag används för frågedebatter blir därmed "ledig" och skulle kunna tas i anspråk för interpellationsdebatter. På så sätt skulle behovet att anordna sådana debatter på måndagar minska.

4 Andra debatter i aktuella ämnen

4.1 Nuvarande möjligheter

Förutom i samband med interpellationer och frågor finns i riksdagen ett par andra möjligheter att anordna debatter i aktuella frågor.

Enligt en bestämmelse (RO 2: 10) som tillkom i samband med den nya RO kan en debatt anordnas "utan samband med annan handläggning" (fristående debatt). Avgörandet ligger hos talmannen men denne skall samråda med partigruppernas representanter i talmanskonferensen. En fristående debatt får begränsas till att avse ett särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne.

Med stöd av denna bestämmelse anordnas i oktober och i månadsskiftet januari–februari allmänpolitiska debatter. I dessa debatter försöker man gruppera talarna efter ämne. Några andra fristående debatter förekommer f. n. inte.

Enligt en annan bestämmelse i RO (3: 6) får regeringen lämna meddelande till riksdagen genom skrivelse eller också muntligen genom statsråd vid sammanträde med kammaren. När formen muntligt meddelande har använts har avsikten varit att meddelandet skall utgöra utgångspunkten för en debatt. Institutet användes under andra världskriget för att lämna riksdagen meddelanden i känsliga utrikespolitiska frågor. Överläggningarna ägde då rum inom stängda dörrar. Efter 1945 har muntliga meddelanden om utrikespolitiken inlett de utrikesdebatter som brukar äga rum i mars varje år. Detsamma gäller numera även handelsdebatterna.

Om man till kategorin aktuella frågor också räknar en i kammaren nyligen anmäld proposition erbjuder sig en möjlighet att debattera denna vid det tillfälle då kammaren beslutar om remiss till utskott.

4.2 Aktualitetsdebatter i vissa utländska parlament

4.2.1 Västtyskland

I förbundsdagen kan anordnas en aktualitetstimme (*Aktuelle Stunde*). Under denna timme gäller debatten ett bestämt tema av allmänt och aktuellt intresse. En aktualitetstimme äger rum efter beslut av förbundsagens motsvarighet till talmanskonferensen. En debatt av detta slag skall också anordnas om en partigrupp eller minst 26 ledamöter begär det i eller utan samband med att ett muntligt frågesvar lämnas. Vanligast är att en partigrupp tar initiativ till en aktualitetstimme. Tidigare var det så gott som uteslutande oppositionspartier som var initiativtagare. Från senare tid finns också exempel på att partigrupper på regeringssidan begärt sådana debatter.

Inläggen under aktualitetstimmen är begränsade till fem minuter per talare utom för statsråden för vilka speciella regler gäller. Bl. a. får regeringsmedlemmarna, vars taletid inte inräknas i den timme som står till

ledamöternas förfogande, tala högst en halvtimme tillsammans. Överskrids denna tid förlängs aktualitetstimmen. Längden av ministrarnas anföranden kan inte grundlagsenligt begränsas men brukar röra sig om 5 å 10 minuter. Talarordningen bestäms av talmannen. Dock får det parti (eller motsvarande) som begärt debatten alltid börja.

Sedan förbundsdaysvalet i mars 1983 har antalet aktualitetstimmar ökat betydligt. Hösten 1984 anordnades sådana debatter flera gånger i veckan mot en gång varannan vecka tidigare. Enligt reglerna kan inte fler än en aktualitetstimme anordnas per sessionsdag.

4.2.2 Storbritannien

I underhuset finns olika möjligheter att diskutera aktuella frågor. Regeringen har rätt att varje dag underhuset sammanträder göra uttalanden (*statements*) i aktuella frågor. Dessa uttalanden kan följas av debatt. För oppositionens del står 19 dagar av varje session till förfogande för att kritisera regeringens politik. Även enskilda ledamöter har vissa begränsade möjligheter att få till stånd debatter i aktuella frågor. Mellan 1/4 och 1/3 av underhusets tid upptas av debatter av nu nämnt slag.

I underhuset förekommer vidare s.k. ajourneringsdebatter (*adjournment debates*), vilka kan vara föranledda av en aktuell fråga. Debatten gäller formellt frågan om ajournering men är i praktiken en diskussion om den fråga som förorsakat ajourneringsyrkandet.

Fyra olika slags ajourneringsdebatter kan urskiljas:

1. Regeringen kan begära en ajourneringsdebatt då den vill få till stånd en allmän debatt i stället för en debatt som leder fram till ett ställningstagande i en sakfråga. Dessa debatter kommer alltså att gälla regeringspolitiken i allmänhet och har karaktären av uppgörelser mellan regering och opposition.

2. En ajourneringsdebatt äger rum under en halvtimme vid slutet av varje sessionsdag. Under denna debatt tar de enskilda ledamöterna främst upp problem som gäller den egna valkretsen. Dessa debatter är alltså inte så starkt partiorienterade.

3. Ajourneringsdebatter äger rum innan underhusets ledamöter åtskiljs för längre uppehåll. Även dessa debatter ägnas huvudsakligen åt valkretsfrågor.

4. En ledamot kan föreslå ajournering för att diskutera en fråga av "brådskande allmänt intresse" (*urgent public importance*). Talmannen kan godta ett sådant förslag men om han motsätter sig förslaget kan en minoritet på minst 40 ledamöter överrösta honom eller också kan en minoritet på mellan 10 och 39 ledamöter påverka majoritetsbeslut genom omröstning. Debatten äger rum senare samma dag eller senast dagen därpå. Endast mellan en och fyra debatter av detta slag tillåts per session. Tidvis har åtskilligt fler debatter begärts.

4.2.3 Norge

I stortinget finns en möjlighet att diskutera en aktuell fråga som påminner om det sist nämnda slaget av ajourneringsdebatt i underhuset. Denna möjlighet innebär att en ledamot vid mötets slut kan ta upp en fråga utanför dagordningen. Detta skall ske med talmannens samtycke och i frågor som av speciella skäl kräver omedelbar behandling och som inte lämpligen kan tas upp på annat sätt. En ledamot som vill ta upp en fråga utanför dagordningen skall underrätta talmannen härom i god tid före mötets slut.

Meningen är att denna bestämmelse bara skall användas vid högst speciella tillfällen. Så sker också. Debatt vid mötets slut äger endast rum några få gånger per år.

Talmannen tillåter vanligtvis inte någon längre debatt. Som regel har bara en representant för varje parti fått ordet för korta inlägg (förutom statsministern och andra statsråd).

Begärs debatt vid mötets slut äger den vanligtvis rum vid förmiddagsmötets slut, dvs. kl. 15.

4.2.4 Danmark

Ledamöter av folketinget har ingen möjlighet annat än i form av interpolation eller fråga att ta upp ett aktuellt spørsmål. Regeringen kan dock initiera en debatt i en sådan fråga genom att lämna en *redegørelse for et offentligt anliggende*. En redogörelse kan ges muntligt eller skriftligt men det sker vanligtvis på det senare sättet. Senast på första sessionsdagen efter det att en redogörelse har avlämnats kan talmannen bestämma att den skall diskuteras i folketinget. Inom samma tidsfrist kan 17 ledamöter skriftligt begära debatt i frågan. Debatten skall äga rum senast på femte sessionsdagen efter talmannens beslut eller minoritetsgruppens begäran.

För redogörelsedebatten gäller särskilda regler. Partiernas talesmän kan göra högst två inlägg, det första på tio minuter, det andra på fem. För statsråden är taletiden 20 minuter första gången och därefter tio minuter varje gång. Andra ledamöter kan endast få ordet en gång för ett anförande på fem minuter.

Under det senaste decenniet har i genomsnitt ett tiotal redogörelser lämnats per folketingsår. Tendensen är stigande.

4.3 Förslag om riksdagsdebatter i aktuella frågor

Som framhållits inledningsvis bör ett huvudsyfte med försöksverksamheten vara att ge riksdagen en mer central ställning i den politiska debatten. Detta bör bl. a. åstadkommas genom att fler debatter i aktuella frågor anordnas i riksdagen.

Kommittén vill först peka på att nuvarande regler möjliggör debatter i aktuella ämnen. Här åsyftas främst bestämmelsen i RO 2:10 om s.k.

fristående debatt, dvs. debatt utan samband med handläggning av proposition, motion, utskottsbetänkande, interpellation eller fråga. Med stöd av denna bestämmelse anordnas varje vinter och höst de allmänpolitiska debatterna. Vidare kan regeringen enligt RO 3:6 lämna muntligt eller skriftligt meddelande till riksdagen. Är meddelandet muntligt, är tanken att det skall utgöra utgångspunkt för en debatt.

Till kategorin aktuella debatter kan också räknas de debatter som emellanåt äger rum i samband med att en proposition hänvisas till ett utskott. Dessa överläggningar kallas för remissdebatter. Även en interpellation kan ibland leda till en allmän debatt i kammaren om ett aktuellt problem, särskilt om svaret lämnats snabbt.

Vid frågestunderna kommer, om kommitténs förslag genomförs, aktuella problem att behandlas. Dessa problem skall emellertid vara av mera begränsat slag, ofta kanske av lokal betydelse. Det behövs enligt kommitténs mening också en form för diskussion i riksdagen av aktuella politiska frågeställningar av nationell och internationell karaktär. Debatter i riksdagen i sådana frågor bör kunna tjäna som en stimulans för det politiska arbetet och för diskussionerna bland medborgarna. Från folkstyrelsens synpunkt är det viktigt att de valda representanternas åsikter kommer fram på ett tidigt stadium av debatten. Detta bidrar till att ge riksdagen en ställning av centralt, aktuellt politiskt forum.

Kommittén vill, för det första, peka på möjligheten att en fristående debatt enligt RO:s nyssnämnda bestämmelse ägnas åt en viktig och hastigt aktualiserad fråga. Enligt kommitténs mening är det angeläget att det under försöksperioden anordnas sådana debatter. Rent praktiskt bör det kunna gå till så att initiativ till debatten tas av regeringen eller en partigrupp. Efter samråd med företrädarna för partigrupperna i talmanskonferensen beslutar talmannen i frågan. Om beslutet är positivt skall debatten äga rum så snart som möjligt. Det bör betonas att en aktuell debatt skall anordnas endast om det finns en viktig, aktuell fråga att diskutera och denna fråga inte kommer upp till behandling i riksdagen på annat sätt under den närmast följande tiden. Liknande debattmöjligheter utnyttjas i underhuset och stortinget i mycket begränsad utsträckning och däri ligger värdet av detta instrument.

När det gäller tidpunkten för en aktuell debatt anser kommittén dels att en sådan debatt bör äga rum på dagtid, dvs. före kl. 18, dels att man bör undvika att inkräkta på tidigare schemalagda sammanträden, särskilt för arbetsplenum. Självfallet bör en aktuell debatt inte heller anordnas på de tider då utskotten eller partigrupperna normalt sammanträder. Under perioder med låg eller genomsnittlig arbetsbelastning bör det vara möjligt att hitta en lämplig "lucka" i kammarens arbetsschema. Svårigheter uppstår däremot mot slutet av hösten och våren, då det kan bli nödvändigt att ta tid i anspråk för en aktuell debatt som eljest skulle ha använts för arbetsplenum.

Några särskilda debattregler för de aktuella debatterna är enligt kommitténs uppfattning i regel inte nödvändiga. Det kan emellertid ibland vara önskvärt att en viss ram fastställs för debatten. I sådana fall föreslår kommittén att tiden för huvudanföranden maximeras och kvoterar mellan partierna på det sätt som anges i avsnitt 5.2.

För det andra vill kommittén nämna möjligheten att remissdebatter begärs i större utsträckning än f. n. En nackdel med remissdebatter är enligt kommitténs uppfattning att de stör planeringen av kammarens reguljära arbete. För att minska denna nackdel är det en lämplig ordning att partierna kommer överens om en maximitid för debatten och kvoterar den mellan partierna på samma sätt som nyss angavs för de fristående aktuella debatterna.

En tredje möjlighet som kommittén vill ta upp är att regeringen mera regelbundet och mera omedelbart än f. n. redovisar viktigare regeringsbeslut för riksdagen. En tänkbar form skulle vara att ca 15 minuter står till regeringens förfogande varje torsdagseftermiddag som inledning till frågestunden. Under denna kvart skulle regeringen kunna informera riksdagen muntligt om några viktiga regeringsbeslut som fattats vid torsdagens regeringssammanträde.

Regeringens information skulle följas av en kort frågestund på ca 15 minuter, då ledamöter skulle ha tillfälle att ställa frågor till närvarande statsråd om den information som lämnats. Några direkta ställningstaganden från ledamöter eller partier skulle inte ske i detta sammanhang.

Kommittén anser sig inte behöva ta närmare ställning till proceduren vid denna informationsstund. Skulle det finnas intresse från regeringens sida att lämna meddelanden till riksdagen av detta slag under 1985/86 år riksmöte får en lämplig ordning för detta utformas i samråd mellan riksdagen och regeringen i början av detta riksmöte.

5 Debattreglerna

5.1 Enkammarriksdagens debattregler

Enligt grundlagberedningen (SOU 1967: 26) kunde det efter kammarreformen finnas behov av att tidsbegränsa vissa debatter. Det främsta medlet att hålla plenitiden inom rimliga gränser borde dock inte vara debattrestriktioner utan en effektivare planering av riksdagsarbetet och ett rationellt utnyttjande av sammanträdestiden. De begränsningar som kunde bli nödvändiga borde i första hand bygga på frivilliga överenskommelser mellan partigrupperna i riksdagen. Som en säkerhetsåtgärd föreslogs dock att riksdagen skulle få rätt att besluta om tidsbegränsning av anföranden i särskilda fall.

Regeringen och riksdagen anslöt sig till denna ståndpunkt och under enkammarriksdagens fyra första år hade sålunda riksdagen möjlighet att

genom ett särskilt beslut begränsa tiden för anförande i en viss debatt. Denna möjlighet utnyttjades dock aldrig. Enligt debattreglerna i övrigt borde en ledamot som ville delta i en debatt anmäla detta till kammarkansliet dagen före debatten. Vidare hade en ledamot efter varje huvudanförande rätt till två genmälen av normalt tre minuters längd. Statsråden hade däremot rätt att när som helst oberoende av talarordningen gå in i debatten.

Frågan om en ytterligare reglering av debatterna uppmärksammades också i samband med att grundlagsreformen fullföljdes 1973–1974. Grundlagberedningen anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1972: 15) att man mera målmedvetet än hittills måste inrikta sig på att begränsa talartiden i kammaren. Möjligheterna att reglera och begränsa tidsåtgången för riksdagsdebatterna borde därför ökas. Beredningens förslag i dessa delar accepterades i sin helhet.

De nya reglerna (RO 2: 14) innebär att riksdagen i tilläggsbestämmelse kan föreskriva begränsning av antalet anföranden som en talare får hålla under överläggningen i en fråga och av tiden för varje anförande. Därvid får skillnad göras mellan olika kategorier av talare, såsom statsråd och företrädare för majoritet eller minoritet i utskott eller för partigrupp, samt mellan talare som har kommit in med en förhandsanmälan inför en överläggning och talare som har underlåtit det. Yttranderättsbegränsningar av detta slag kan också på förslag av talmannen beslutas i samband med överläggningen i en viss fråga. Oberoende av debattbegränsningar skall dock alla som vill delta i debatten i en fråga alltid ha rätt att tala i sex minuter. Rätt till bemötande och genmäle föreligger också.

Som framhålls i Holmberg–Stjernquists kommentar till RO är dessa stadganden i huvudsak avsedda att vara den "revolver i bakfickan", som kan tas fram för den händelse frivilliga överenskommelser mellan partigrupperna om begränsning av debatttiden inte kan nås.

Möjligheten att i tilläggsbestämmelse ge generella debattbegränsningsföreskrifter har utnyttjats i två hänseenden. För det första stadgas att den som underlåtit att anmäla sig dagen före inte får yttra sig längre tid än sex minuter, om inte talmannen medger annat. Förhandsanmälan är sedan 1976 i princip obligatorisk. Då bestämdes också att förhandsanmälan skall uppta den beräknade tiden för anförandet (RO 2.14.1). För det andra finns vissa debattbegränsningar i de fristående debatterna. Anförande från statsråd eller en särskilt utsedd företrädare för varje partigrupp får ej överstiga 30 minuter. Övriga får tala i högst 15 minuter (RO 2.14.2).

Möjligheten att i samband med överläggningen i viss fråga besluta om debattbegränsning har hittills inte använts.

När det gäller talarordning, genmälesrätt m. m. är reglerna i den nya RO i huvudsak desamma som i den gamla. En förändring av viss betydelse är dock att statsrådets tidigare rätt att när som helst bryta talarordningen med ett inlägg på obegränsad tid har ersatts av en rätt att bryta talarord-

ningen med ett kortare inlägg (högst tio minuter) för att bemöta en annan talare (RO 2. 15.3).

5.2 Förslag om kortare debatter i riksdagen

I ett föregående avsnitt har kommittén påtalat att fråge- och interpellationsdebatterna ofta blir ganska långdragna. Denna kritik kan enligt kommitténs åsikt med lika stort fog riktas mot andra debatter i riksdagen. Ett särskilt problem utgör de allmänpolitiska debatterna som sträcker sig över två, ibland tre dagar. Det säger sig självt att intresset från allmänhetens och massmediernas sida avtar starkt mot slutet av dessa debatter. Även andra längre debatter torde drabbas av samma "trötthetsfenomen".

Kommittén har gått igenom debattreglerna i syfte att finna möjligheter att korta ned debatterna. Syftet har också varit att förbättra planeringssituationen i riksdagen. Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att man kan bedöma bättre på förhand när en debatt kommer att vara avslutad. Härigenom förbättras också möjligheterna att fördela den tillgängliga debattiden mellan olika ärenden på ett rättvist sätt. Detta är särskilt aktuellt mot slutet av våren och hösten. En förbättrad planering kan också leda till att tiden kan fördelas rättvisare mellan mer och mindre attraktiva tider under plenidagar.

De begränsade reformer av försökskaraktär som kommittén föreslår är dock ingen lösning på det svåra problem som utgörs av anhopningen av debatter i viktiga politiska frågor i slutskedet av våren och hösten. Detta problem som främst är en följd av den ojämna arbetsrytmen i riksdagen, kommer kommittén att ta upp i sitt fortsatta arbete.

För att åstadkomma de angivna syftena vill kommittén föreslå att man i försöksverksamheten prövar en modell som sedan länge tillämpats för större debatter i det norska stortinget. Modellen skulle innebära att talmannen före en sådan debatt utarbetar ett förslag om debattens totala längd (exkl. repliker) och debattidens fördelning mellan partierna. Detta bör ske i samråd med partiernas företrädare i talmanskonferensen och efter förslag från det berörda utskottet om debatten avser ett utskottsärende. Vid fördelningen av debattiden utgår man från partiernas procentuella representation i riksdagen med ett tillägg för de minsta partierna och ett avdrag för de största. Statsråden får taletid inom ramen för sitt partis kvot. Talmannens förslag föreläggs riksdagen som i enlighet med RO 2: 14 utan föregående överläggning beslutar i frågan.

Hur den totala tid som är tilldelad ett visst parti fördelas på olika talare bestämmer partigrupperna själva. Kommittén vill dock förorda att riksdagens beslut om kvotering av en debatt också innefattar vissa begränsningar av anförandenas längd.

Något förbud kan grundlagsenligt inte uppställas mot att talare anmäler sig utanför partikvoten i sådana debatter som gäller avgörande av ärende

(se RF 4: 4). Inte heller i andra debatter bör det vara förbjudet för andra än dem som ryms inom kvoten att yttra sig. Däremot bör längden av sådana anföranden genom riksdagsbeslutet begränsas till sex minuter.

För att få en uppfattning om hur denna kvoteringsmetod skulle förhålla sig till nuvarande praxis har kommittén beräknat den anmälda talartidens fördelning på partier vid de allmänpolitiska debatterna våren 1981, 1982 och 1984 samt hösten 1984. Det visar sig att de socialdemokratiska talarna sammanlagt har anmält sig för mellan 28 och 37 % av den totala tiden vid dessa debatter. Ledamöter från moderata samlingspartiet svarar för mellan 20 och 25 % och centerledamöter för mellan 15 och 20 % av tiden. Folkpartiledamöter har anmält sig för mellan 13 och 17 % och vpk-ledamöter för mellan 8 och 14 % av den totalt anmälda tiden. Vid en jämförelse av dessa siffror med resp. partis andel av platserna i riksdagen framgår att de anmälda talartiderna överensstämmer med kvoteringsmodellens fördelningsprinciper: det största partiet är underrepresenterat, de minsta partierna överrepresenterade medan de medelstora partiernas andel av debatttiden ungefärligen svarar mot deras andel av mandaten.

För de debatter i utskottsärenden där kvoteringsmetoden inte tillämpas föreslås inga förändringar av nuvarande debattregler. Däremot förordar kommittén – som tidigare framgått – nya debattregler för interpellations- och frågedebatterna.

6 Riksdagens inre arbete

6.1 Jämnare arbetsrytm

Ojämnheten i arbetsrytmen är sedan gammalt ett av de svåraste problemen i riksdagens arbetsförhållanden. Under såväl vår som höst är arbetsbelastningen inte så stor i början men ökar sedan efter hand och kulminerar i slutet. Någon förbättring i dessa förhållanden har inte inträffat under senare år.

Mera genomgripande förändringar i riksdagens arbetsrytm under året kan inte prövas nu. Kommittén kommer emellertid i sitt fortsatta arbete att behandla sådana frågor som tidpunkterna för avlämnandet av budgetpropositionen, andra propositioner och de fristående motionerna. I detta sammanhang kommer kommittén också att undersöka möjligheterna att lägga in fler sammanträdesfria veckor eller på annat sätt ge ledamöterna ökade möjligheter till kontakter utanför riksdagshuset.

Kommittén anser dock att det redan i försöksverksamheten bör vara möjligt att pröva vissa åtgärder i syfte att utjämna kammarens arbetsbörda. Utgångspunkten för dessa åtgärder måste då vara att utskottens arbete planeras utifrån kammarens arbetssituation och inte enbart eller ens huvudsakligen från utskottens egen arbetssituation. Det är enligt kommitténs åsikt således önskvärt att utskottsarbetet kommer igång så snabbt och så intensivt som möjligt vid början av hösten och våren.

För att kammarens arbete på hösten skall bli jämnare måste visst utskottsarbete ske under sommaruppehållet, i varje fall under mellanvalsåren. Trots uppmaningar från talmanskonferensen sker detta enligt kommitténs uppfattning f. n. i alltför begränsad omfattning.

Kommittén anser att syftet med utskottsarbetet under sommaruppehållet skall vara att ett stort antal ärenden, också av kontroversiell karaktär, skall ligga klara för kammarbehandling vid riksdagens start i oktober. För att åstadkomma detta krävs sannolikt att utskotten samlas minst en gång under sommaruppehållet. Kommittén vill förorda att man inom ramen för försöksverksamheten prövar en ordning under mellanvalsåren 1986 och 1987 som innebär att denna samling äger rum på en för alla utskott gemensam dag som bestäms av talmanskonferensen. En lämplig dag skulle kunna vara sista tisdagen i augusti. Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att alla utskott sammanträder denna dag så att även partigrupperna och andra partiorgan kan samlas till överläggning.

Kommittén vill vidare föreslå att propositioner som väcks under sommaruppehållen 1986 och 1987 fram till 15 augusti delas till ledamöterna före den dag i augusti då samtliga utskott förutsätts sammanträda. Därmed bör det vara möjligt att för dessa propositioner förkorta motionstiden, som börjar löpa först vid riksmötets start i oktober. Dessa propositioner bör därmed kunna utskottsbehandlas i början av oktober i stället för som nu i slutet. Förslaget måste föranleda en ändring i RO, som KU får lägga fram förslag om i samband med att försöksverksamheten under 1986/87 års riksmöte behandlas.

Om de två åtgärder som föreslagits ovan fungerar på avsett sätt är det möjligt att fler ärenden kommer fram i oktober än vad som kan behandlas i kammaren på dagtid (kl. 10–18) under onsdagarna i denna månad. Det är emellertid enligt kommitténs uppfattning ingen nackdel. De ärenden som blir över kan läggas i ett "skafferi" och tas fram i början av november då det erfarenhetsmässigt inträder en svacka i kammararbetet. Även på våren bör det vara möjligt att åstadkomma viss utjämning i arbetsrytmen om utskotten under januari försöker slutbehandla propositionsärenden från hösten utan att avvakta den allmänna motionstidens utgång.

6.2 Förenklad utskottsbehandling

Utvecklingen av antalet propositioner under enkammarriksdagen visar ett karaktäristiskt cykliskt mönster (*figur 3*). Under varje valperiod (med undantag för 1971–1973) stiger propositionsfrekvensen kontinuerligt från det första till det sista riksmötet under perioden. Skillnaden mellan det första och det sista riksmötet är under flera valperioder markant. Vidare finns det en långsiktigt stigande tendens i propositionsavlämnandet. Totala antalet propositioner som framlagts under varje valperiod låg under enkammarriksdagens två första valperioder på drygt 500 propositioner medan motsvarande siffra för perioden 1979/80–1981/82 är över 600.

Antalet motioner visar samma cykliska mönster som propositionerna (*figur 4*). Under varje valperiod stiger motionsfrekvensen kontinuerligt från det första till det sista riksmötet under perioden. Liksom beträffande propositionerna är skillnaden mellan det första och det sista riksmötet i en valperiod markant. Även i motionsavlämnandet finns det en långsiktigt stigande tendens. Totala antalet motioner som lagts fram under enkammarriksdagens första valperiod låg på drygt 5 700 motioner medan motsvarande tal för perioden 1979/80–1981/82 är närmare 6 900. Under de två hittills avverkade riksmötena av innevarande valperiod har motionsfrekvensen överträffat alla tidigare noteringar för första resp. andra riksmötet under en valperiod.

Det är av särskilt intresse att se hur antalet motioner som väcks utan samband med propositioner, dvs. under den allmänna motionstiden, har utvecklats (se *figur 4*, ifyllda stapeldelen). Det kan då konstateras att tendenserna är i allt väsentligt desamma som för det totala antalet motioner. De cykliska variationerna finns där och också de förändringar mellan valperioderna som nyss redovisades för totalantalet. Under de allmänna motionstiderna 1983 och 1984 har antalet motioner uppgått till mer än 2 000, något som inte hänt tidigare, inte ens under det sista riksmötet i en valperiod. Vid den allmänna motionstiden 1985 avlämnades 2 546 motioner.

Som framhålls i direktiven är den fria motionsrätten ett karaktäristiskt inslag i riksdagens arbete. Man bör därför undvika att införa några begränsningar i denna rätt. Enligt kommitténs uppfattning finns det emellertid anledning att se med viss oro på utvecklingen på motionssidan. Särskilt i utskottsarbetet är motionsbehandlingen en betungande del, som tar i anspråk mycket tid och resurser. Det finns därför anledning för ledamöter och partigrupper att överväga om avslagna motioner behöver upprepas och om flera motioner av samma innehåll behöver väckas av motionärer inom samma partigrupp. Ledamöter och partigrupper bör också avstå från att försöka "tänja ut" följdmotionsinstitutet. En följdmotion som väcks måste alltid kunna hängas upp på ett förslag i en proposition.

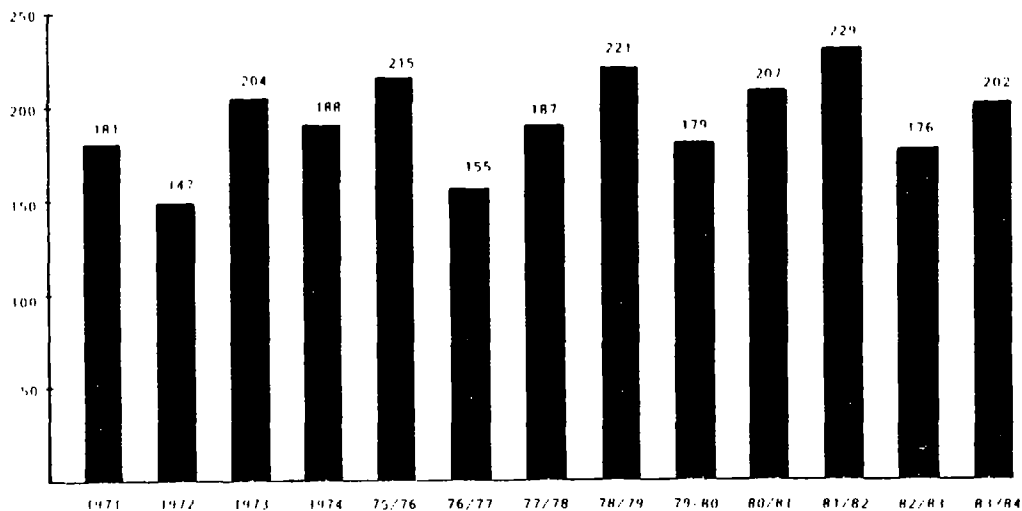
En grundlig utskottsbehandling av ärendena är ett utmärkande drag för den svenska riksdagen. Utan att ge avkall på denna princip bör det enligt kommitténs uppfattning vara möjligt att förenkla behandlingen av propositioner och motioner i utskotten i vissa hänseenden. Utskotten bör t. ex. i ökad utsträckning kunna övergå från remisser till muntliga utfrågningar.

Kommittén vill också ifrågasätta om inte bruket att inhämta yttranden mellan utskotten har blivit alltför vidsträckt. Samråd mellan utskotten skulle ofta kunna ske mer informellt.

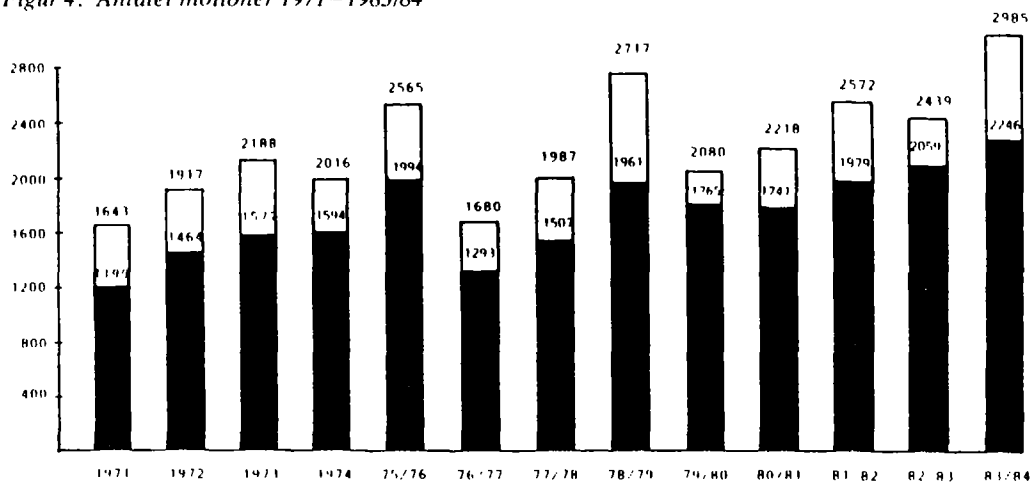
Motionsbehandlingen kan också förenklas på andra sätt. Två metoder är aktuella och tillämpas i viss utsträckning redan:

1. Paketbetänkanden. Genom att behandla flera motionsförslag på samma område i ett sammanhang blir mycket av beredningsarbetet gemen-

Figur 3. Antalet propositioner 1971–1983/84



Figur 4. Antalet motioner 1971–1983/84



Ifylld stapel = motioner väckta under allmänna motionstiden

Anm. 1975 års riksmöte som endast omfattade våren 1975 ingår ej.

samt. Även argumenteringen i betänkandet kan göras gemensamt för flera motioner. Paketbetänkandena har enligt kommitténs åsikt vissa andra fördelar. Från informationssynpunkt kommer betänkandena att utgöra värdefulla översikter på olika policyområden. I voteringsammanhang är det också mera praktiskt att rösta om ett knippe av motioner i stället för enstaka motioner (jfr nedan under 6.3).

2. Minska utredningsarbetet. Arbetet på ett motionspaket kan inledas med att utskottet utan annat material än själva motionen går igenom förslagen och ger vissa riktlinjer för utredningsarbetet. Det är då möjligt att man kan komma fram till att vissa motioner behöver utredas i mycket begränsad omfattning eller inte alls. Hit hör t. ex. motioner som upprepas gång på gång eller som utskottet kan ta ställning till redan på grundval av innehållet i motionerna.

6.3 Färre omröstningar

Med riksdagsledamotskapet följer ofta uppdrag i olika statliga kommittéer, styrelser och nämnder. För att riksdagsledamöterna skall kunna förena sådana uppdrag med det politiska arbetet på det lokala planet förläggs sammanträdena med dessa organ i stor utsträckning till riksdagshuset under dagar då arbetsplenum pågår. Även annan verksamhet som har samband med uppdraget som riksdagsledamot äger rum på dessa tider.

På senare år har det blivit ett utbrett missnöje bland ledamöterna med att omröstningar under vissa dagar med arbetsplenum kommer alltför tätt. Därmed blir det svårare för ledamöterna att under sådana dagar kunna ägna längre, sammanhängande tid åt den typ av verksamhet som nämndes i det föregående. Kritik har också riktats mot att voteringsarna ofta tar lång tid i anspråk genom att rösträkning som regel har begärts i samband med en omröstning.

För det första har fr. o. m. våren 1983 ledamöterna i stor utsträckning avstått från att begära rösträkning. Antalet voteringsar med rösträkningar föll mellan första riksmötet i förra valperioden (1979/80) och första riksmötet i innevarande valperiod (1982/83) med 76 (8 %). Ännu mer markant är skillnaden mellan 1980/81 och 1983/84 års riksmöten, nämligen 358 voteringsar (26 %).

För det andra prövas efter beslut i talmanskonferensen sedan våren 1983 en ordning med samlad debatt och samtida voteringsar i flera ärenden. Denna ordning innebär att två eller flera betänkanden från ett visst utskott, som på kammarens föredragningslista är uppförda i en följd, debatteras i tur och ordning precis som tidigare. Voteringarna följer emellertid inte förrän samtliga dessa betänkanden är slutdebatterade. Initiativet till denna förändring kom från konstitutionsutskottets arbetsgrupp för frågor rörande riksdagens arbetsförhållanden. Arbetsgruppen betonade i sin skrivelse till talmanskonferensen (se KU 1982/83: 25, bilaga 2) att systemet med samti-

diga voteringar inte automatiskt skall tillämpas då flera betänkanden från samma utskott är upptagna på kammarens föredragningslista. I fall då intresset från riksdag, regering och allmänhet är stort, att beslutet i ett ärende fattas så snabbt som möjligt bör beslutet inte vänta tills ett eller flera andra ärenden är slutdebatterade. I andra fall då intresset av att hålla ihop debatt och beslut inte är lika stort, bör man enligt arbetsgruppen genom att sammanföra voteringar eftersträva uppehåll mellan omröstningstillfällena på minst en timme.

En utvärdering som gjorts inom arbetsgruppen visade att antalet voteringstillfällen under perioden mars – april och november 1983 minskade med 19 (18 %) resp. 25 (52 %) jämfört med vad som varit fallet om tidigare tillämpad praxis gällt. Fortfarande var dock ca hälften av uppehållen mellan voteringstillfällena på mindre än en timme. Men om den tidigare metoden tillämpats hade bortåt hälften av uppehållen varit på mindre än en halvtimme.

Den tredje metoden som redan tagits upp från en annan utgångspunkt (se ovan avsnitt 6.2) innebär att utskotten sammanför motioner i närliggande ämnen i ett och samma betänkande (paketbetänkande) i stället för att behandla dem i flera betänkanden. Härigenom uppnås i princip samma effekt som med samtidiga voteringar, nämligen att antalet voteringstillfällen minskar.

Enligt kommitténs uppfattning är det tillfredsställande att åtgärder kunnat vidtas som innebär att problemet med ofta återkommande och långdragna voteringar minskat. Kommittén anser att man under försöksperioden bör kunna gå vidare på de tre vägar som redan används. Kommittén vill ge ett särskilt förord för att utskotten i större utsträckning avger paketbetänkanden. När det gäller metoden med samtidiga voteringar om flera betänkanden rekommenderar kommittén att denna också bör kunna användas då betänkandena kommer från olika utskott. Därigenom ökas möjligheterna till längre tidsintervall mellan voteringarna.

Det förekommer nu att överläggningen under kvällsplenum avbryts mot slutet av talarlistan i ett ärende och återupptas följande dag, då nya talare kan ha anmält sig. Kommittén anser det vara en lämplig ordning att debatten avslutas på kvällen och att överläggningen då förklaras avslutad men att voteringen äger rum följande dag. Det blir då inte möjligt för nya talare att anmäla sig vid voteringstillfället.

7 Specialmotivering till lagförslagen

De föreslagna bestämmelserna har utformats på ett sådant sätt att de med stöd av RO 2 kap. 14 § första stycket föreskriver att vissa från RO i övrigt avvikande bestämmelser skall tillämpas under 1985/86 års riksmöte. Genom denna teknik ändras eller upphävs inte några nu gällande regler.

Om reglerna om försöksverksamheten inte före riksmötets utgång ges förlängd giltighet, kommer de nuvarande bestämmelserna att bli tillämpliga på nytt fr. o. m. riksmötet 1986/87.

Bakgrunden till att bestämmelserna utformats på detta sätt är att den försöksverksamhet som kommittén föreslår bör utvärderas av den arbetsgrupp inom KU som behandlar arbetsförhållandena i riksdagen. Om arbetsgruppen skulle finna att försöksverksamheten bör fortsätta under följande riksmöten bör det ankomma på KU att föreslå detta liksom att föreslå de justeringar av bestämmelserna som erfarenheterna kan ge anledning till. Om gruppen skulle finna att försöksverksamheten inte bör fortsätta behövs inget riksdagsbeslut för att den skall upphöra. Det kan dock vara lämpligt att KU i så fall föreslår att bestämmelserna formellt upphävs.

6.1.3

Vid 1985/86 års riksmöte skall följande tillämpas.

I samband med att en interpellation besvaras får den ledamot som framställt interpellationen och det statsråd som besvarar den hålla högst två anföranden. Andra talare får inte hålla mer än ett anförande. Anföranden av interpellanter och statsråd samt av ledamöter, som senast dagen före det sammanträde då svaret skall lämnas har gjort anmälan till kammarkansliet om att de önskar ordet vid överläggningen, får uppgå till högst tio minuter. Anföranden av andra får inte överstiga sex minuter.

Genmäle får inte avges på särskilda inlägg från det svarande statsrådet till bemötande av andra talare.

Den enda debattrestriktion som enligt nuvarande bestämmelser begränsar anförandenas längd och antal i interpellationsdebatter är tilläggsbestämmelse 2.14.1, enligt vilken en talare som underlåtit förhandsanmälan inte får tala mer än sex minuter, om inte talmannen finner skäl att medge längre tid. Interpellanten och det svarande statsrådet betraktas i dessa debatter som självskrivna talare och de behöver inte förhandsanmäla sig. De behöver inte heller uppgi den beräknade tiden för sina inledande anföranden. Att någon annan talare förhandsanmäler sig till en interpellationsdebatt är mindre vanligt. Dessa talare anmäler sig i stället normalt under debattens gång och de får då rätt att tala under sex minuter. Den som så önskar kan också efter sitt inledande inlägg anmäla sig för ett nytt sexminutersanförande. Detta leder till att det många gånger är svårt att i förväg uppskatta hur lång tid en interpellationsdebatt kommer att pågå.

Den föreslagna bestämmelsen syftar till att göra interpellationsdebatterna kortare och livligare samt till att underlätta uppskattningen av deras längd. Regeln att ingen talare skall få hålla mer än två anföranden bör leda till en ökad koncentration, då debattörerna därigenom tvingas att redan inledningsvis klargöra sina synpunkter på hela den aktuella frågan. De föreslagna tidgränserna torde i flertalet fall inte leda till någon reell inskränkning av inledningsanförandenas längd. En interpellationsdebatt varar enligt nuvarande regler i genomsnitt en dryg halvtimme, dvs. kortare

tid än som med den föreslagna ordningen skulle stå till förfogande i en interpellationsdebatt där endast interpellanten och det svarande statsrådet deltar.

Regeln att förhandsanmälda talare får tala under tio minuter medan övriga talare endast disponerar sex minuter föreslås med syftet att dels stimulera till förhandsanmälningar och därigenom öka förutsebarheten av debatttiden, dels bereda företrädare för partigrupperna möjlighet att under något längre tid än övriga talare utveckla partiets ståndpunkt i den aktuella frågan. Den tid som ställs till icke förhandsanmälda talarers disposition kan till följd av RO 2 kap. 14 § tredje stycket inte sättas lägre än sex minuter. Kommittén har – i syfte att ytterligare uppmuntra till förhandsanmälningar – övervägt att förkorta denna tid till tre minuter, men stannat för att inte i samband med försöksverksamheten föreslå någon ändring av denna huvudbestämmelse.

Statsråden har enligt 2 kap. 15 § andra stycket RO rätt att bryta talarordningen med ett kortare inlägg för att bemöta en annan talare. Ett sådant inlägg får enligt tilläggsbestämmelse 2.15.3 inte överstiga tio minuter.

Ledamöterna kan med talmannens medgivande oberoende av talarordningen få ordet för genmäle till en annan talare. Tiden för genmäle får enligt tilläggsbestämmelse 2.15.1 inte överstiga tre minuter, om inte talmannen av särskilda skäl medger utsträckning till sex minuter. Varje talare kan avge två genmälen på samma huvudanförande.

Grundlagberedningen (SOU 1972: 15 s. 262) antecknade i anslutning till tilläggsbestämmelse 2.15.1 att särskilda inlägg från en minister till bemötande av en annan talare inte var att anse som ett huvudanförande enligt bestämmelsen. Ett sådant inlägg skulle därigenom inte ge ledamöterna någon rätt till genmäle. I praxis har bestämmelsen emellertid kommit att tillämpas annorlunda och talmannen medger nu att repliker riktas även mot statsrådets korta inlägg.

En så vidsträckt replikrätt skulle, trots regeln om en begränsning av antalet anföranden, leda till att en interpellationsdebatt kan fortsätta hur länge som helst, förutsatt att det svarande statsrådet fortsätter att delta i den. Vid interpellationsdebatter bör särskilda inlägg av det svarande statsrådet därför inte ge rätt till replik. Om något annat statsråd går in i debatten med utnyttjande av sin rätt att göra kortare inlägg, bör replikrätt däremot föreligga.

6.2.3

Vid 1985/86 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 tisdagen före. En fråga förfaller om den inte besvaras vid denna frågestund.

När en fråga besvaras får det första anförandet från varje talare räcka längst två minuter. Anföranden därefter får räcka längst en minut. Varje talare får ordet högst tre gånger.

Besvarandet av frågor regleras i tilläggsbestämmelse 6.2.2. Denna måste därför ersättas med en ny tilläggsbestämmelse som innehåller de regler som skall gälla under försöksperioden.

Frågor skall enligt den föreslagna ordningen besvaras på torsdagar. Frågor som har ingivits till kammarkansliet senast kl. 13 en tisdag besvaras vid frågestunden följande torsdag. I annat fall förfaller frågan. En fråga som lämnas in på tisdag eftermiddag kommer däremot att bli besvarad först på frågestunden torsdagen i följande vecka. Vid frågestunderna kommer därför normalt ingen fråga att vara äldre än nio dagar. Under sammanträdesfria veckor äger emellertid inte någon frågestund rum. På torsdagen i veckan därpå kommer därför att kunna besvaras frågor som har framställts tidigast 16 dagar innan.

Genom att frågor alltid skall besvaras vid den särskilt anordnade frågestunden kommer det med den föreslagna ordningen inte att vara formellt möjligt att besvara frågor i samband med en interpellation. Inget hindrar emellertid att ett statsråd som avser att inom kort besvara en interpellation i ett angränsande ämne, under hand meddelar den ledamot som har framställt frågan att han i samband med interpellationssvaret avser att ta upp den frågeställning som ledamoten aktualiserat och att han därför inte avser att besvara frågan på torsdagen. Frågan kommer då att förfalla men ledamoten får i stället möjlighet att förhandsanmäla sig till interpellationsdebatten och den väckta frågan kan då bli föremål för debatt.

Den föreslagna ordningen lämnar inte utrymme för en ledamot att t. ex. en måndag lämna in en fråga för besvarande torsdagen i veckan därefter. En fråga måste lämnas in efter kl. 13 på tisdagen för att inte förfalla efter torsdagens frågestund. Genom att frågor inte kan lämnas in mer än nio dagar i förväg, bör aktualiteten på frågestunderna kunna hållas uppe. Det finns annars risk att frågorna förlorat sin aktualitet när de besvaras.

Om ett statsråd har fått flera frågor i samma ämne, bör dessa liksom enligt nuvarande regler kunna besvaras i ett sammanhang.

Kommittén har föreslagit att listor där frågorna återges delas ut till ledamöterna och på åhörarläktaren. Därigenom bortfaller behovet av att statsrådet inleder sitt svar med att referera frågan. För att tillgodose det intresse läsarna av riksdagstrycket har av att enkelt få del av frågan, skulle denna med avvikande typografi kunna återges i protokollet omedelbart före statsrådets svar.

Frågedebatter enligt nuvarande regler avslutas vanligen med ett inlägg från frågeställaren. Kommitténs förslag innebär också att den frågande ledamoten får sista ordet i en debatt där rätten att göra inlägg utnyttjas fullt ut. Även om det i kammaren är statsrådet som inleder frågedebatten, är det frågaren som i praktiken har initiativet i den genom sin fråga. För att den av kommittén föreslagna ordningen skall leda till ett tillfredsställande meningsutbyte, förutsätts därför att frågeställaren inte utnyttjar sitt sista inlägg till att ställa kompletterande frågor som statsrådet på grund av debattreglerna inte kan besvara.

Reservation och särskilda yttranden

Reservation av Björn Molin (fp) och Bertil Fiskesjö (c):

I avsnitt 5.2 Förslag om kortare debatter i riksdagen, föreslår utredningen att debatttiden skall kvoterar mellan partigrupperna. Vi anser att den i avsnittet angivna metoden är tvivelaktig ur principiell synpunkt. Den ger också ökade administrativa besvär. Den föreslagna metoden kan inte heller förmodas bli verkningsfull som instrument att begränsa debattiderna på grund av möjligheten för talare att anmäla sig utanför kvoten. Enligt vår mening bör därför förslaget i denna del inte genomföras.

Särskilt yttrande av Nils Berndtson (vpk):

Kommittén förordar försöksverksamhet med inbyggda "kontrollstationer". Detta är av betydelse, bl. a. mot bakgrund av de tveksamheter om förslagets effekter som föreligger.

Enligt min uppfattning får strävan att effektivisera arbetsformerna och stärka riksdagens ställning som politiskt forum inte gå ut över ledamöternas rättigheter. Flera av kommitténs förslag innehåller enligt min mening starka inslag av inskränkningar i ledamöternas rättigheter, liksom risk för ökad byråkratisering och tolkningstvister. Till viss del förefaller också de problem som motiverar förslagen vara överdrivna. Jag vill i sammanfattning ange mina kritiska synpunkter på några avsnitt.

När det gäller spørsmålsinstitutet finns förslag om att frågor som lämnats in före kl. 13 på tisdagen och ej besvarats på torsdag samma vecka skall förfalla, samt att talmannen bör kunna råda ledamot att i stället för fråga framställa interpellation. I samband härmed kan det uppstå grannliga avgöranden hur aktualitetskraven skall bedömas.

Till inskränkningarna i taletiderna är jag mycket kritisk. När det gäller frågedebatterna kan knappast de föreslagna inskränkningarna vara motiverade av den tidsvinst som uppnås. Detta gäller delvis även interpellationsdebatterna.

Beträffande förslaget om riksdagsdebatter i aktuella frågor kan befaras tolkningstvister om vad som skall anses vara en viktig, aktuell fråga som inte kommer till behandling i riksdagen på annat sätt under den närmast följande tiden.

Förslagen om kortare debatter i riksdagen innebär betydande inskränkningar i ledamöternas rättigheter och leder till ökad byråkratisering och tolkningsproblem. Det är knappast möjligt att utifrån partiernas storlek uppnå en rättvis fördelning av taletider, även om avdrag för större och tillägg för mindre partier tillämpas. Partiernas behov att klargöra sina ståndpunkter kan inte utan vidare relateras till mandatantalet. Ävenså torde det exempelvis i regionalpolitiska debatter bli svårt att i en kvotering täcka in alla önskemål om deltagande. Kommittén konstaterar att det inte

kan uppställas förbud mot att talare anmäler sig utanför partikvoten, dock med begränsad tid till sex minuter enligt förslaget.

Vissa andra av kommitténs förslag har också inslag av inskränkningar och krångel som inte är motiverade av de fördelar som uppnås i andra avseenden.

Några av förslagen rörande riksdagsarbetet förutsätter att frågan om partiernas representation i utskotten löses. Denna fråga bereds dock i annat organ än folkstyrelsekommittén.

Särskilt yttrande av Bertil Fiskesjö (c):

Den försöksverksamhet som kommittén föreslår har jag inte velat motsätta mig även om jag är skeptisk till vissa av inslagen. Det är t. ex. ur aktualitetsaspekten viktigt att i vissa fall tiden mellan inträffad händelse och debatten i kammaren kan avkortas. Ur andra aspekter kan dock den föreslagna ordningen innebära försämringar ur såväl debattsynpunkt som saklig synpunkt. De enskilda ledamöternas möjligheter att få frågor besvarade minskar totalt sett genom de särskilda restriktioner som införs. Tiden för beredning av frågesvaren i departementen blir också knapp. Frågeinstitutet ändrar således i viktiga avseenden karaktär och regelsystemet blir krångligare. På något mera påtagligt sätt kommer inte arbetsförhållandena i riksdagen att förbättras genom de nu föreslagna delreformerna. För detta krävs det, som jag framhållit i många sammanhang, betydligt mera långtgående förändringar.