

Nr 39

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motion om ändrad ordning för remissdebatten.

I motionen nr 109 i första kammaren av herr *Isacson* hemställs, »att riksdagen måtte besluta utreda frågan om de lämpligaste formerna för remissdebatten så snabbt, att en bättre debattordning kan komma till stånd vid nästa års behandling av statsverkspropositionen».

Gällande ordning

I *riksdagsordningen* (RO) § 58 första stycket stadgas, att varje ledamot äger yttra sig »i målet», då proposition eller motion första gången förekommer i kammaren, före remiss till utskott. Debatt kan sålunda hållas i anslutning till varje remissbeslut, men med remissdebatt åsyftas i allmänhet den som hålls i anslutning till remissen av statsverkspropositionen och numera även propositionen nr 2 angående utgifter på tilläggsstat. Under remissdebatten berörs ej endast innehållet i statsverkspropositionen, utan även andra ämnesområden blir föremål för diskussion. Fråga är om en allmän politisk debatt.

Någon gruppering av debattämnen förekommer inte. I enlighet med RO § 52 och *kamrarnas ordningsstadgor* (OST) § 12 skall ledamot, som vill yttra sig inför kammaren, begära ordet av talmannen och uppropas då i den ordning han därtill anmält sig, oberoende av vilket ämne han vill tala om. Dessa bestämmelser torde emellertid endast reglera det fall, då en ledamot anmäler sig till talarlistan under pågående överläggning, men inte det fall då en anmälan äger rum före en debatts början. I praxis träffas då ofta överenskommelser mellan talmännen och de anmälda talarna om talarordningen. Beträffande remissdebatten gäller sedan gammalt, att dess inledning är förbehållen regeringsrepresentanter samt parti- och gruppledare. Detta inledningsskede tar lång tid i anspråk, under senare år omkring 30 procent av hela debattiden. Även i övrigt förekommer vissa avvikelser från den eljest stadgade talarordningen.

I motsats till vad som gäller i vissa andra länders parlament förekommer i den svenska riksdagen inte några stadgade debattrestriktioner. Sedan 1964 års remissdebatt iaktas dock under denna en *frivillig tidsbegränsning* av anförandena. Dessa får inte överstiga tjugo minuter utom vad av-

ser anföranden av statsråd och gruppledare, vilka får förfoga över den dubbla tiden. Erfarenheterna från såväl 1964 som 1965 års debatter anses ha varit gynnsamma.

Dagen för remissdebatten bestäms av talmännen efter samråd med partiledarna. Regelmässigt hålles den kort efter riksdagens högtidliga öppnande.

Remissdebattens längd har ökat under senare år, särskilt i andra kammaren där den totala debatttiden under åren 1964, 1965 och 1966 uppgått till 28 $\frac{1}{2}$, 25 $\frac{3}{4}$ och 28 timmar.

Reformförslag m. m.

Remissdebattens allt större omfattning och den blandning av överläggningsämnen som därvid förekommer har under 1960-talet gett upphov till debatt om dess närmare anordning. En reform har fått särskild aktualitet genom att debatten numera via televisionen når en mycket stor allmänhet. I detta sammanhang förtjänar även omnämnas de reformförslag som haft avseende på riksdagsdebatter i allmänhet.

Tidsbegränsning av anförandena

Frågan om begränsning av yttrandefriheten i riksdagens kamrar togs upp av de år 1946 tillkallade sakkunniga angående riksdagens arbetsformer (1946 års riksdagsutredning). I sitt betänkande (SOU 1947: 79) föreslog de införande av en möjlighet att besluta om begränsning av anförandenas längd. Beslut härom skulle kunna fattas av kammare på förslag av talmannen under det senare skedet av en utdragen debatt. Utredningens förslag avvisades i proposition till 1948 års riksdag (nr 244) men tillstyrktes av särskilda utskottets majoritet. En reservation till utskottsutlåtandet, vari förslaget om debattrestriktioner avvisades, bifölls emellertid av kamrarna. Under 1952 års riksdag övervägdes frågan inom konstitutionsutskottet samt inom vissa av de politiska partiernas riksdagsgrupper. Tanken mötte emellertid betydande motstånd och frågan fick då bl. a. därför falla. Med anledning härav föreslogs inte heller regler om tidsbegränsning vid 1954, 1959 och 1960 års riksdagar, då frågan kom upp motionsvägen (KU utl. 1954: 19, 1959: 9 och 1960: 19). Även *författningsutredningen* (SOU 1963: 18) behandlade spörsmålet. Utredningen fann att behovet av någon reform inte var särskilt påtagligt i det nuvarande tvåkammerssystemet men att det kunde göra sig gällande med annan styrka vid genomförandet av ett enkammersystem. Riksdagen borde därför med uppmärksamhet följa utvecklingen på ifrågavarande område. En inom riksdagen tillsatt *arbetsgrupp år 1964* för undersökning av arbetsformerna för

en enkammarriksdag med 350 ledamöter uttalade i en samma år avgiven promemoria, att det torde bli ofrånkomligt med någon form av tidsbegränsning av anförandena och att det även syntes bli nödvändigt att ge talmannen frihet »att — i likhet med vad redan nu sker i betydande utsträckning — göra upp talarlistan med bortseende från stadgandet om ledamots rätt att erhålla ordet i den ordning han anmält sig». Frågan aktualiserades ånyo vid 1965 års riksdag genom en motion. Konstitutionsutskottet (nr 14) fann liksom tidigare att det inte kunde förnekas, att kammarförhandlingarna någon gång uttänjts på ett sätt som kunnat verka förryckande på debatterna. Då det emellertid var angeläget, att yttrandefriheten inte beskars i onödan, avstyrktes motionen. Samtidigt underströks dock vikten av att frågan följs med uppmärksamhet, särskilt med hänsyn till möjligheten av ett ändrat kammarsystem. Härvid borde även beaktas andra möjligheter att stimulera till livfulla och för åhörarna intresseväckande debatter. Slutligen må även erinras om de uttalanden i ämnet som gjorts av riksdagens organisationsutredning. Denna fann vid sin analys av de noteringar som under 1965 års riksdag gjorts om anförandenas längd, att endast en mycket ringa del av anförandena var långa. Huvudfrågan var enligt utredningen i stället anförandenas antal. Då sistnämnda spörsmål borde ses i ett större perspektiv än som vanligen sker — kammararbetets planering över riksdagsåret och utskottsorganisationens uppbyggnad borde föras in i bilden — togs det inte upp i förevarande sammanhang. Liksom dittills borde det även fortsättningsvis ankomma på riksdagsgrupperna och de enskilda ledamöterna att tillse att debatterna inte blir onödigt långa.

Förslag om ändrade bestämmelser om talarordningen

Ordningsföljden mellan talarna berördes av 1946 års riksdagsutredning, som ifrågasatte om inte talmännen kunde ges frihet att bestämma i vilken ordning anmälda talare skulle få yttra sig. Därigenom kunde förhindras att flera talare ur samma parti — eller eljest för samma ståndpunkt — yttrade sig i följd och därigenom försvagade debattens karaktär av ett verkligt meningsutbyte. De sakkunniga hyste viss sympati för en sådan ordning men rekommenderade i stället, att talmännen skulle bestämma om talarordningen genom informella överenskommelser med de anmälda talarna. En utvidgning av talmännens befogenheter aktualiserades även i en motion vid 1951 års riksdag. Under hänvisning till 1946 års riksdagsutredning avstyrktes motionen av konstitutionsutskottet, vars utlåtande (nr 23) bifölls av kamrarna. Vid 1954 års riksdag återupptogs frågan genom motioner, i vilka framställdes önskemål om en förändring syftande till »att bereda möjlighet åt deltagarna att i ett visst överläggningsämne erhålla ordet för längre inlägg än de korta inpass, som nu kan tillåtas, eventuellt även för nyanmälda talare att delta i debatten om ifrågavarande ämnes-

område». En sådan friare form för debatten, varigenom större ämneskoncentration och överskådlighet skulle vinnas, förutsatte enligt motionärerna vidgade befogenheter för talmännen att — eventuellt efter samråd med förtroendemän för riksdagspartierna — påverka ordningsföljden mellan anmälda talare och medge repliker. Konstitutionsutskottet uttalade i sitt avstyrkande utlåtande (nr 19), vilket godkändes av riksdagen, att det syntes sannolikt att debatterna i vissa lägen skulle bli mera intresseväckande och överskådliga om de föreslagna ändringarna genomfördes. Utskottet fann emellertid, att syftet med motionerna till viss del kunde nås genom frivilliga överenskommelser och att sådana var att föredra framför en författningsreglering. Vid samma riksdag föreslogs i en annan motion ändringar i fråga om genmälserätten. Motionen avlogs av riksdagen i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan (nr 19). En ledamot reserverade sig och uttalade att talmannen, för att bereda oppositionen jämställdhet med regeringen, borde ges möjlighet att under remissdebatten »i tillbörlig anpassning till föregående statsrådsinläggs längd» medge längre replik än sex minuter. Den nu gällande genmällestiden ansåg reservanten ofta vara otillräcklig.

Författningsutredningen (SOU 1963: 18) föreslår i den aktuella frågan inga ändringar i förhållande till nu gällande ordning.

Förslag om reformering av remissdebatten

Genom särskilda skrivelser till talmanskonferensen har under senare år framförts konkreta förslag om reformering av remissdebatten. Dessa har bl. a. gått ut på en *framflyttning av vårsessionens remissdebatt* till efter den allmänna motionstidens utgång. Tanken, som också framfördes i riksdagen under årets remissdebatt, har emellertid avvisats från oppositionshåll.

Vidare har föreslagits, att talare vid sin anmälan till debatten skall meddela, om han ämnar beröra visst avsnitt av budgeten eller någon allmänpolitisk fråga, som kan väntas föranleda andra talare till genmäle. Genom att anmälningarna sker i förväg, skulle talmannen kunna företaga en *ämnesgruppering av debatten*. Någon ändring i den rådande ordningen har emellertid ännu inte rekommenderats av talmanskonferensen. Inte heller har konferensens stöd vunnits för förslaget att *den första debattdagen* skulle reserveras för regeringen och gruppledarna.

Slutligen har föreslagits, att *statsråden skall underrättas* i förväg, om ledamot avser att i debatten vända sig till denne med frågor under hans huvudtitel. Exempel på att denna anordning tillämpats har dock förekommit sedan länge, liksom på att statsråd frågat anmäld talare om han avser att beröra viss fråga under sitt anförande.

Det bör antecknas, att *författningsutredningen* (SOU 1963: 18) inte

direkt tar upp frågan om remissdebattens reformering. Utredningens förslag avser emellertid en omläggning av de stora ekonomiska debatterna i riksdagen. Den nuvarande remissdebatten skulle delas upp i två, *en allmän politisk debatt* i anslutning till den regeringsdeklaration som är avsedd att avlämnas vid riksmötets början i oktober, samt en *finansdebatt*, som skall hållas i anslutning till finansnämndens betänkande över finansplan och nationalbudget i budgetpropositionen. Utredningen förutsätter, att detta betänkande kommer så tidigt som möjligt under våren samt att ytterligare tillfälle till finansdebatt föreligger i anslutning till nämndens betänkande om granskningen av riksbankens verksamhet (penning- och valutapolitiken) samt nämndens betänkande om finansplan och nationalbudget i kompletteringspropositionen. Sedan erfarenhet vunnits av den nya ordningen, kan det enligt utredningens mening finnas anledning att överväga en samordning av dessa debatter.

Motionen

Motionären anför inledningsvis, att årets remissdebatt på nytt bevisat otidsenligheten hos den nuvarande debattformen. För att åstadkomma en mera intresseväckande debatt anser motionären det nödvändigt med en ämnesgruppering, där frågeställningarna kunde koncentreras antingen efter departement, vilket enligt motionären torde vara den lämpligaste ordningen, eller efter utskott och avdelningar. Vid en gruppering efter departement skulle riksdagen kunna förvänta att respektive departementschef var närvarande och deltog i debatten, vilket skulle vara av stort värde för att ge ytterligare belysning åt regeringens syn även på mera speciella frågeställningar. En sådan indelning förutsätter enligt motionären, att remissdebattens inledningsskede får samma bredd och allmänna innehåll som nu. Den allmänna debatten borde dock koncentreras till en dag.

Utskottet

Den i förevarande motionen upptagna frågan om reformering av remissdebatten har aktualiserats i flera sammanhang under de senaste åren. Vissa betydelsefulla resultat har därvid uppnåtts, främst genom talmanskonferensens försorg. I första hand må erinras om den sedan år 1964 tillämpade frivilliga tidsbegränsningen av anförandena, vilken i huvudsak iakttagits och fungerat väl.

Utskottet vill inte förneka att remissdebatten, trots de reformer som sålunda förekommit, har vissa brister. Otvivelaktigt är det i och för sig ett berättigat önskemål att debatten görs livfullare och mera intresseväckande.

Då emellertid riksdagens stora debatter kommer att upptas till granskning av den i april tillsatta grundlagberedningen under dess överväganden rörande arbetsformerna för en enkammarriksdag, synes anledning inte nu föreligga för något initiativ från utskottets sida. Utskottet finner sig också kunna utgå från att talmanskonferensen även framdeles kommer att uppmärksamma den aktuella frågan och vidtaga de åtgärder av praktisk natur som är möjliga för att åstadkomma en förbättrad ordning.

Av anförda skäl hemställer utskottet,

att motionen I: 109 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 oktober 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Erik Olsson, Carl Albert Andersson, Hernelius, fröken Stenberg, herrar Karl Pettersson och Tistad; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, von Friesen, Henningsson, Magnusson i Tumhult, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra och Gustafsson i Stenkyrka.