

Nr 3

Av herr **Gustafsson** i Borås, om tidsbegränsning av anföranden i riksdagens kamrar.

Till den svenska riksdagens arbetsformer hör att praktiskt taget inga restriktioner för yttrandefriheten finnes. Vårt land torde i det avseendet vara unikt. I denna obeskrurna frihet ligger en stark deklaration av att riksdagens ledamöter skall ha suverän rätt att fritt säga sin mening. Den friheten är i lag garanterad. Enligt riksdagsordningen § 52 äger vid kammarens sammanträde varje riksdagsman rätt att, med de undantag riksdagsordningen stadgar eller kammare med stöd därav föreskriver, fritt tala och utlåta sig i alla frågor som förekommer under överläggningen. Viss inskränkning råder i fråga om replikers antal och längd. Om ordningsföljden mellan talare stadgas i § 12, som även ger talmannen prövorätt att bestämma replikernas antal och längd.

Något behov av stränga eller rigorösa restriktioner i fråga om anförandenas antal och längd i svenska riksdagen föreligger ej; obstruktionsanföranden förekommer inte. Däremot har gång efter annan framförts förslag som skulle ge möjligheter att i vissa situationer föreskriva tidsbegränsning av anförandena. Långa anföranden i samma fråga och med upprepande, ofta nära nog ordagrant, av samma argument och citat gör debatten föga livfull och, vad som är kanske än värre, inverkar menligt på andra frågor sakliga behandling på grund av tidsnöd. I skilda sammanhang har det påpekats att alltför långa anföranden i en viss fråga är ägnade att snedvrída riksdagsbehandlingen av kanske ännu viktigare frågor. Medan en del frågor, ingalunda alltid de betydelsefullaste, ägnas utomordentligt lång tid, leder detta ofta till att andra frågor av hög dignitet måst debatteras under kvälls- eller nattplena eller eljest under svår tidsnöd. Detta gäller i särskild grad vid vårsessionens sista månad. För alla som i sådana sammanhang måste uppträda känns trycket från kammaren föga inspirerande. Fråga är om man inte här kan tala om en begränsning av yttrandefriheten, vida allvarligare än en rimlig begränsning av anförandenas längd.

Redan år 1930 tillkallade sakkunniga framhöll i sitt betänkande (SOU 1931: 26) att kammardebatterna stundom uttänjdes utöver vad som påkallades för en ingående och allsidig belysning av frågorna. Resultatet av detta påpekande blev den begränsade replikrätten som infördes 1933.

De år 1946 tillkallade sakkunniga tog utförligt upp frågan om tidsbegränsning av anförandena och föreslog rätt för kammare att besluta om tidsbegränsning. Rätten för ledamot att yttra sig i alla frågor, varom stadgas i § 52 riksdagsordningen, skall orubbat kvarstå, även om inskränkningar beslutats beträffande anförandenas längd.

Något hot mot minoriteterna i kamrarna skulle en bestämmelse av angiven art icke utgöra, eftersom den skulle drabba alla parter lika.

I proposition 244 vid 1948 års riksdag biträdde föredragande departementschefen icke de sakkunnigas förslag om tidsbegränsning under hänvisning till att yttrandefriheten icke borde beskäras. Särskilda utskottet var av samma principiella uppfattning som departementschefen men kunde för sin del icke anse att de sakkunnigas förslag beträffande tidsbegränsning innebar ett rubbande av yttrandefrihetens princip. Utskottet framhöll att det fastmer är så, att ett beslut om tidsbegränsning under utdragna debatter kan medföra att fler kammarledamöter får tillfälle att yttra sig än vad nu är fallet. Riksdagen avskog särskilda utskottets förslag om tidsbegränsning av anföranden. Frågan har sedan 1959 och 1960 aktualiserats motionsvägen. Motionerna har avslagits.

Konstitutionsutskottet har i utlåtanden såväl 1959 som 1960 hänvisat till att författningsutredningen kommer att framlägga förslag innebärande ändringar beträffande riksdagens arbetsformer. Motioner som lämnats borde därför inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Författningsutredningen har i sitt betänkande 1963:18 under rubriken Sveriges Statskick, del 3, Motiv tagit upp frågan om införande av möjlighet till begränsning av anförandenas längd. Utredningen hävdar att principen att riksdagsledamot skall kunna fritt yttra sig i alla frågor, som är under överläggning, är av grundläggande betydelse och skall fastslås även i den nya riksdagsordningen. Någon ändring härutinnan har ju aldrig ifrågasatts, vare sig i de betänkanden som avlämnats av tillsatta utredningar eller i motioner. Författningsutredningen anser att behovet av en begränsning av anförandenas längd i den nuvarande tvåkammarsriksdagen icke är särskilt påkallad efter de undersökningar som gjorts och hävdar att behovet mest gör sig gällande i andra kammaren. Förhandlingarna där kan, som konstitutionsutskottet framhöll år 1960, någon gång ha uttjänats på ett sådant sätt att detta kunnat verka förryckande på debatterna.

Utredningen anser sig inte nu böra föreslå införandet av regler angående begränsning av anförandenas längd men rekommenderar att riksdagen med uppmärksamhet följer utvecklingen på ifrågavarande område.

En kort redogörelse för hur man ordnat denna fråga i med vårt land jämförbara parlament kan vara motiverad. Ur motion nr 1 år 1960 citeras:

Redan ett mera översiktligt studium av arbetsordningarna för olika länders parlament ger vid handen, att det i praktiskt taget alla folkrepresentationer utom i Sveriges och Finlands förekommer någon form av begränsning av tiden för ledamöternas anföranden. Bestämmelserna härom i de olika arbetsordningarna är emellertid ganska invecklade och sammanhänger dessutom så nära med respektive länders övriga arbetsformer och sedvänjor, att de icke fullt kan förstås utan kunskaper om dessa. En detaljerad genomgång land för land har dock i detta sammanhang föga intresse. Det bör kanske även sägas att den redogörelse som lämnas för arbetsformerna i främmande länders parlament i SOU 1947:80 är delvis föråldrad.

Bestämmelserna om tiden för anföranden kan vara utformade så, att en viss största längd för anföranden är angiven direkt i arbetsordningen. I det norska stor-

tinget får sålunda en talare i sitt första inlägg i en viss fråga i allmänhet icke hålla på längre än en timme och andra gången må han endast tala i högst 20 minuter. I det schweiziska nationalrådet är motsvarande tidsgränser 20 minuter respektive 10 minuter. Stundom gäller olika regler för olika slag av debatter, och vissa talare, t.ex. ministrar, "rapportörer", partiledare eller utskottsordförande, kan förfoga över längre tid än ledamöterna i gemen. I båda parlamenten är korta repliker tillåtna ett flertal gånger. Som exempel på hur detaljerade bestämmelser, som kan bli följden av en långt driven differentiering, hänvisas till danska folketingets "taletidsregler".

I vissa parlament fattas för varje särskild fråga beslut om hur länge ledamöterna får tala. Därvid förekommer i praxis, att taletiden fördelas mellan partierna efter det parlamentariska styrkeförhållandet (nederländska andra kammaren). Vissa gränser för beslutanderätten i dylika fall kan vara fastställda i arbetsordningen. I det österrikiska nationalrådet får sålunda maximtiden för ett anförande icke sättas lägre än en halv timme, medan tyska förbundsdagens arbetsordning endast garanterar 5 minuter åt varje talare.

En annan form av tidsbegränsning erbjuder de bestämmelser i många arbetsordningar, som reglerar antalet anföranden per medlem och fråga. Bland de strängaste i detta avseende är engelska underhuset, vars regler förbjuder ledamöterna att ta till orda mer än en gång i samma sak. Två yttranden tillåtes t.ex. i norska stortinget och i schweiziska nationalrådet. Det förutsättes emellertid i regel att korta förklaringar, svar på personliga angrepp och liknande inlägg får göras utöver det fastställda maximiantalet yttranden, men det förekommer också att detta antal genom beslut i varje särskilt fall kan ytterligare inskränkas.

Ett slags tidsbegränsning för anföranden ligger också i den möjlighet, som förefinnes i åtskilliga parlament, att genom särskilt beslut i varje fall avsluta debatten trots att alla, som önskar yttra sig, icke hunnit tala. Sådant beslut måste i t.ex. engelska underhuset och norska stortinget fattas med kvalificerad majoritet, medan det i t.ex. franska nationalförsamlingen och italienska deputeradekammaren räcker med en enkel röstövertikt.

Till de parlamentariska procedurregler, som kan verka inskränkande på enskilda ledamöters taletid, hör även den s.k. giljotinen eller möjligheten att i förväg fastställa den tid, inom vilken en viss fråga skall vara slutdebatterad. Reglerna för detta institut varierar från parlament till parlament. Som exempel må nämnas, att nederländska andra kammaren fastställer dylik tidsgräns med enkel majoritet även under pågående debatt. Talmannen skall då efter billighet fördela den återstående debatttiden mellan de ledamöter som önskar tala.

De här givna huvudtyperna av tidsbegränsningar i parlamentarisk debatt förekommer ofta kombinerade med varandra, och det finns parlament, vars arbetsordning förutser tillgripande av samtliga restriktionsmöjligheter. Ingen av härovan nämnda tidsbegränsningar torde renodlade passa oss — en del är rent avskräckande — men redovisningen har skett enbart för att visa huruvida olika länder för sitt vidkommande funnit lösningar på ett spörsmål som gång efter annan blir aktuellt i Sveriges riksdag och som tränger till lösning på ett sätt som gagnar det gemensamma arbetet.

I de länder jag här i korthet redovisat och vilka var på sitt sätt sökt finna lösningar synes man vara överens om att någon form av tidsbegränsning varit nödvändig för att tillgodose såväl praktiska krav som rättvisesynpunkter.

För ett införande av en begränsning av anförandenas längd under vissa förhållanden talar mycket. Dit hör: långt utdragna debatter i en enda fråga bidrager till

att endast ett ringa fåtal av kamrarnas ledamöter åhör de långa anförandena. Pressen talar icke utan skäl om de tomma bänkarna. Likgiltigheten för vad som säges minskar riksdagens anseende. Det torde få anses vara riktigt när särskilda utskottet år 1948 skrev: "Om en tidsbegränsning kunde tillgripas under senare skedet av utdragna debatter kunde dessa göras kortare, mera sakligt koncentrerade och livfullare." En mer rättvis och skälig fördelning av tiden för anförandena skulle skapa en viss garanti för en någorlunda likformig behandling av ärendena. De demonstrationer som på olika sätt gör sig gällande från kammarens sida (nu mindre än förr) mot vissa talare vid kvälls- och nattplena skulle utebli. En mild form av tidsbegränsning skulle vara en vinning för alla parter. Rätten att yttra sig i alla frågor, varom stadgas i riksdagsordningen, skulle fortfarande stå orubbad, även om en kammare på förslag av talmannen skulle besluta inskränkningar i anförandenas längd. Något hot mot minoriteterna bleve det ju inte, eftersom tidsbegränsningen skulle drabba alla lika. Det finns ju även möjlighet att begära ordet två gånger. Fler ledamöter än som nu är fallet skulle få tillfälle att yttra sig. Nu resignerar många med orden: Det är så sent, många har talat så länge, det är bäst jag avstår. Det är den tysta ofriheten.

Även om författningsutredningen ställde frågan på framtiden och nöjde sig med att rekommendera riksdagen att "med uppmärksamhet följa utvecklingen på ifrågasvarande område", talar starka skäl för att riksdagen snarast vidtager åtgärder till införande av en för alla nyttig tidsbegränsning av anföranden i riksdagens kamrar.

Vid 1965 års riksdag väcktes likartad motion av mig i denna fråga (II: 2). Konstitutionsutskottet anslöt sig i sitt utlåtande nr 14 till författningsutredningens rekommendation, att riksdagen borde följa frågan med uppmärksamhet, särskilt med hänsyn till möjligheten av ett ändrat kammarsystem. Genom utskottets skrivning måste frågan sägas ha fallit framåt, även om utskottet inte ansåg sig kunna förordna viss tidsbegränsning av anförandena.

Jag vill i det här sammanhanget även erinra om att de demokratiska partierna redan 1964 tillsatte en expertgrupp för undersökning av arbetsformerna för en enkammarriksdag med 350 ledamöter. Resultatet finns återgivet i en tryckt PM av den 22 maj 1964. Gruppen uttalade sig för viss tidsbegränsning av anförandena i en enkammarriksdag.

År 1966 tillsattes grundlagberedningen, vilken har till uppgift att skyndsamt lägga fram förslag om en ny författningsreform innefattande bl.a. enkammarriksdag. Jag utgår från att beredningen också beaktar de synpunkter som tidigare framkommit beträffande tidsbegränsning av anföranden och föreslår därav betingade åtgärder.

Det är emellertid uppenbart — i avvaktan på enkammarreformen och de nya arbetsformer som då införs — att åtgärder måste vidtagas redan nu för att åstadkomma en bättre tingens ordning vid debatterna i kamrarna. Att förhållandena för närvarande är otillfredsställande framgick klart av det anförande andra kammarens talman höll vid avslutningen av riksdagens höstsession 1966. Jag tillåter mig citera följande ur talmannens slutanförande:

Även mot frågestundernas utveckling kan vissa erinringar göras. Enkla frågor har i åtskilliga fall framställts i ämnen som bort bli föremål för interpellationer. Anförandenas längd har ökat. I inte mindre än ett hundratal anförenden har den frivilligt överenskomna tidsgränsen på tre minuter överskridits. Om frågeinstitutet inte skall förlora sin karaktär och förfela sitt syfte, blir det nödvändigt att dels begränsa institutets användning till sådana spörsmål som inte kräver mera ingående utredningar, dels ersätta den frivilliga överenskommelsen om tidsbegränsning med uttryckliga bestämmelser i kammarens ordningsstadga. Jag vill också framhålla nödvändigheten av att ledamöterna är beredda att ta emot svaren på såväl interpellationer som enkla frågor vid de sammanträden som är lämpligast med hänsyn till kammarens arbete.

Starka skäl föreligger således för att man snarast inför någon form av begränsning av anförendena. Inte minst frågans tidigare behandling, där ärendet vandrat från utredning till utredning under många år utan att åtgärder vidtagits, allt under det att riksdagen blivit än mer arbetstyngd än tidigare, torde utgöra tillräckliga skäl för en snart reformering av den fråga jag aktualiserat i denna motion.

Under hänvisning till det anförda hemställas,

att riksdagen måtte uppdraga åt konstitutionsutskottet att, i sådan tid att beslut härom kan fattas vid 1968 och 1969 års riksdagar, framlägga förslag till grundlagsändringar som möjliggör en tidsbegränsning av anförendena i riksdagens kamrar.

Stockholm den 12 januari 1967

Axel Gustafsson (fp)

i Borås