

Nr 25

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående översyn av 90 § regeringsformen.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas de likalydande motionerna I: 210 av fru Segerstedt Wiberg (fp) och II: 380 av herr Hamrin i Jönköping (fp). Texten är tryckt i första kammaren.

Hemställan avser: »att riksdagen måtte föranstalta om en översyn av § 90 i regeringsformen i syfte att åstadkomma regler som klarare anger vilka gränser som bör dras för debatterna av hänsyn till den enskilde medborgarens integritet».

Stadgandets innehåll

Enligt 90 § regeringsformen må under riksdagens, dess kamrars eller utskotts överläggningar och prövning icke uti något annat fall eller på något annat sätt, än grundlagarna bokstavligen föreskriva, komma frågor om ämbets- och tjänstemäns till- och avsättande, regerings- och domaremakternas beslut, resolutioner och utslag, enskilda medborgares och korporationers förhållanden, eller verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning.

Frågans tidigare behandling

Regeringsformen 90 § har efter år 1809 icke undergått någon saklig ändring. Vid några tillfällen har emellertid inom riksdagen ifrågasatts ändringar i paragrafens materiella innehåll.

I motioner vid 1917 och 1920 års riksdagar föreslogs sålunda, att i 90 § skulle uttryckligen utsägas, att det endast var förbjudet att göra de i paragrafen nämnda frågorna till föremål för beslut av riksdagen. Konstitutionsutskottet (utl. nr 32 resp. nr 29) avstyrkte vid båda tillfällena motionerna, vilka också avslogs av riksdagen.

Vid riksdagen 1944 framlades motioner med hemställan om sådan ändring av 90 § regeringsformen, att paragrafen bringades i bättre överensstämmelse med parlamentarisk sed och med rimliga krav på överläggningsfrihet. I utlåtande (nr 15) i anledning av motionerna anförde konstitutionsutskottet, att motionärerna icke påvisat något praktiskt behov av en ändring av 90 §. Med den tillämpning paragrafen i praxis fått utgjorde den enligt utskottets uppfattning ej heller något hin-

der för en inom tillbörliga gränser hållen överläggningsfrihet inom riksdagen. Utskottet hemställde därför, att motionerna inte skulle föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Vid 1956 års riksdag väcktes flera motioner som berörde ifrågavarande grundlagsstadgande. I motionerna I: 52 och II: 81 begärdes sådan ändring att riksdagen bereddes möjlighet att fritt överlägga om regeringsmaktens avgöranden och åtgöranden samt om lagars och författnings tillämpning. I motionen II: 215 hemställdes att 90 § skulle uteslutas ur regeringsformen.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 3) över motionerna framhöll konstitutionsutskottet att bedömningen, i vad mån förevarande grundlagsbestämmelse inskränkte överläggningsfriheten inom riksdagen, var avhängig av hur stadgandet tolkades. Rörande tolkningen rådde inom doktrinen delade meningar. Enligt en strängare uppfattning skulle det i paragrafen meddelade förbudet gälla inte bara beslut i kamrar och utskott utan även ren diskussion om det konkreta fallet. Från andra håll hade hävdats, att uttrycket »överläggningar och prövning» i 90 § borde tolkas odelat, varför paragrafen skulle förbjuda endast beslut och diskussion i och för beslut; en överläggning, som inte avsåg att leda till beslut, skulle alltså enligt denna uppfattning vara tillåten. I praxis syntes man inte ha helt accepterat någon av dessa tolkningar utan ha intagit en förmedlande ståndpunkt. I motionerna hade emellertid anförts exempel på att 90 § under senare tid hindrat en sådan kritik av regeringens åtgärder som i ett parlamentariskt statskick borde vara tillåten. Även utskottet fann en revision av paragrafen vara påkallad. Stadgandet hade emellertid så nära samband med ämnen som skulle behandlas av författningsutredningen — särskilt med frågorna om det parlamentariska styrelseskickets inskrivande i vår författning, statsrådets ansvarighet och införande av ett dagordningsinstitut — att utredningen knappast kunde undgå att till behandling upptaga frågan om en revision av 90 §. Enligt vad utskottet inhämtat hade författningsutredningen också beslutat att behandla denna fråga. Vid sådant förhållande ansåg sig utskottet icke böra föreslå någon grundlagsändring.

I sitt år 1963 avgivna slutbetänkande »Sveriges statskick» anförde författningsutredningen till en början vissa synpunkter på tolkningen av 90 § regeringsformen (SOU 1963: 17 s. 461 f). Den uttalade att paragrafen i praxis inte tillämpades efter sin ordalydelse. Allmänt syntes det kunna sägas att stadgandet upprätthölls, så snart exempelvis ett konkret regeringsbeslut togs upp till debatt som självständig fråga, medan däremot en riksdagsman ansågs oförhindrad att använda ett konkret beslut som belysande exempel, t. ex. på så sätt att han kritiserade ett visst beslut i motiven till en motion eller till en framställd interpellation eller vid remissdebatten. — Utredningen som behandlade hithörande problem i samband med sin diskussion av frågan om rätt för riksdagsledamot att framställa interpellation eller »spörsmål» (motsv. enkla frågor), hade inte intagit någon motsvarighet till 90 § i sitt förslag till ny regeringsform. Den ansåg det vara tillräckligt med ett i förslaget till riksdagsordning (1 kap. 17 §) intaget stadgande, enligt vilket ingen skulle vid sammanträde få uttala sig otillbörligt om annan eller tillåta sig personligen för-

olämpliga uttryck eller eljest i ord eller handling uppträda på sätt som stred mot god ordning. Utöver den begränsning, som innefattades i detta stadgande, hade utredningen även funnit det erforderligt att avgränsa de ämnen som fick behandlas i interpellation eller spörsmål. Dessa institut skulle enligt förslaget inte få begagnas i riksstyrelseärenden som »omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning» (9 kap. 5 § i förslaget). Enligt utredningen avsågs härmed konkreta beslut i exempelvis besvär-, utnämnings-, dispens- och nådeärenden. Det var fråga om sådana ärenden i vilka avgörandet tillkom regeringen ensam och där någon inblandning i konkreta fall från riksdagens sida inte borde få förekomma i annan ordning än i samband med konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning. Vidare borde enskilda personers och sammanslutningars förhållanden i princip icke få göras till föremål för någon debatt i riksdagen. Däremot borde, liksom hittills, riksdagsledamot vara oförhindrad att t. ex. interpellera om regeringens allmänna praxis i ärenden av nyss angiven art. Utredningen tillade, att interpellation eller spörsmål ej borde få avse konkreta domstolsavgöranden liksom ej heller konkreta beslut av förvaltningsmyndighet. Däremot borde riksdagsledamot liksom för närvarande vara oförhindrad att, med konkreta fall som exempel eller under hänvisning till viss praxis, interpellera rörande den lämpliga utformningen av viss lag eller annan författning.

Vid remissbehandlingen av författningsutredningens förslag berörde länsstyrelsen i Gotlands län utredningens ställningstagande i här förevarande hänseende. Länsstyrelsen ifrågasatte om de lagbestämmelser, som utredningen föreslog, kunde anses tillräckliga för att hålla debatterna inom den av utredningen förordade ramen. Erfarenheten utvisade att enskilda riksdagsmän i namn av honnörsordet yttrandefrihet ofta utövade ett tryck för att utan ingripande få göra inlägg som gick utanför den tillåtna ramen. En vidgning av denna ram torde icke medföra att sådana försök kom att upphöra. Skäl syntes därför föreligga för upptagande av en moderniserad motsvarighet till 90 § regeringsformen med vissa preciseringar i anslutning till utredningens uttalanden. Vad i övrigt angick det föreliggande lagtextförslaget ställde sig länsstyrelsen frågande till om man med uttrycket »fråga, som avser rikets styrelse och icke omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning» från frågeinstitutet uteslöt exempelvis beslut i ett utnämningsärende. Ett sådant ärende berörde visserligen alltid en eller flera personer men inte som privatmänniskor utan i deras egenskap av offentliga tjänstemän (SOU 1965: 34 s. 62).

I direktiven till grundlagberedningen har frågan om behovet av regler motsvarande nuvarande regeringsforms 90 § inte närmare berörts. Det ingår emellertid i beredningens uppdrag att på grundval av författningsutredningens betänkande och övrigt material överväga frågan om riksdagens arbetsformer.

Motionerna

Motionärerna uttalar att 90 § regeringsformen återspeglar de konstitutionella åskådningar som härskade i början av 1800-talet. Grundlagens författare ville för-

säkra sig om att åtskillnad gjordes mellan den lagstiftande maktens verksamhetsområde och den styrandes och dömandes. Därtill avsåg man att tillskapa ett skydd för enskilda och korporationer mot otillbörliga eller förolämpande uttryck.

Trots att man inte längre tillämpar 90 § som från början avsågs, kan den inte sägas vara utan praktisk betydelse. Man kringgår den ofta då interpellationer eller enkla frågor ställs genom att spörsmålen ges en principiell avfattning. Under debatterna sker emellertid ofta en glidning så att de kommer att röra sak- eller personfrågor.

Rätten till överläggningar i riksdagen bör, fortsätter motionärerna, förses endast med de mest nödvändiga restriktioner. Men den enskilde medborgaren bör kunna ha rätt att kräva att han inte utsätts för nedsättande eller kränkande kritik under riksdagens debatter. Dessa har en helt annan betydelse än andra som ju inte protokollförs för att kunna studeras nu och i framtiden. På senare tid har emellertid ett flertal gånger inträffat att enskilda medborgares eller korporationers förhållanden diskuterats på ett sätt som måste betecknas som förolämpande eller kränkande. Vid andra tillfällen har enskilda medborgare utpekats som ansvariga för handlingar vilka kritiserats av såväl statsråd som ledamöter. Som särskilt otillfredsställande måste anses vara att en person som kritiserats i riksdagen inte har möjlighet att på ett likvärdigt sätt bemöta kritiken. Ett angrepp i press, radio eller TV kan däremot bemötas i samma medium.

Regeringsformens 90 § torde som framhållits av författningsutredningen, konstitutionsutskottet och motionärer inte motsvara vår tids krav eller synsätt. Samtidigt visar tendensen att kritisera enskilda medborgare eller korporationer att någon form av korrektiv eller skydd för den enskilde medborgaren bör ges. I vissa sammanhang inträffar å andra sidan att 90 § tas som förevändning att inte gå i debatt i en angelägenhet av allmänt intresse.

Motionärerna anför slutligen att det varken synes nödvändigt eller lämpligt att avvakta grundlagberedningens totala översyn av författningen innan denna begränsade fråga löses. Då den berör riksdagen internt, kan den lämpligen upptas till behandling inom riksdagen, eventuellt genom en särskild kommitté eller arbetsgrupp.

Utskottet

En översyn av de i 90 § regeringsformen stadgade begränsningarna i riksdagsledamöternas yttrandefrihet m. m. har begärts vid åtskilliga tillfällen och företogs senast av författningsutredningen. Denna föreslog regler som medgav riksdagsledamöterna större frihet, med bevarande av viss hänsyn till enskilda personer och sammanslutningar.

Som uttalas i förevarande motioner reglerar det nuvarande grundlagsstadgandet inte överläggningsfriheten i riksdagen på ett för moderna förhållanden tillfredsställande sätt. Det är otvivelaktigt av vikt att frågan blir föremål för en allsidig prövning och att en ändamålsenlig reglering kommer till stånd. Utskottet kan emellertid inte biträda motionärernas mening, att man bör söka lösa detta spörsmål fristå-

ende från den allmänna författningsrevision som pågår. Det bör ankomma på grundlagberedningen att utreda frågan under sitt fortsatta arbete, som bl. a. avser riksdagens arbetsformer. Med hänsyn härtill hemställer utskottet, att riksdagen avslår motionerna I: 210 och II: 380.

Stockholm den 29 oktober 1968

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Sveningsson (h), fru Segerstedt Wiberg* (fp), herrar Sörlin (s), Sörenson (fp), Nyquist (s), Ivar Andersson (s), Svenungsson (h) och Ernst Olsson (cp); samt

från andra kammaren: herrar Adamsson (s), Nilsson i Östersund (s), Henningsson* (s), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Larsson i Luttera* (cp), Norrby (fp), Jonsson (fp), Werner (h) och Lindberg (cp).

* Ej närvarande vid justeringen.