

Nr 1.

Ankom till riksdagens kansli den 10 maj 1938 kl. 2 e. m.

*Andra kammarens enskilda utskotts utlåtande med förslag
till ändrad lydelse av § 20 i kammarens ordningsstadga.*

Enligt kammarens med bifall till en av herr *Anderson* i Norrköping m. fl. väckt motion, nr 433, den 1 april 1938 fattade beslut har det ålegat utskottet att utreda frågan om interpellationsinstitutets omdaning m. m. samt att för kammaren framlägga det förslag till ändringar i dess ordningsstadga, vartill utredningen giver anledning.

För det närmare innehållet i det i motionen framställda förslaget ävensom för dettas motivering kommer utskottet längre fram i utlåtandet att lämna en närmare redogörelse.

För interpellationsinstitutets användning i kammaren för tiden efter dess reglering i ordningsstadgan hänvisar utskottet till tabellen i Bilaga 1.

Till utlåtandet är vidare som Bilaga 2 fogad en redogörelse för gällande bestämmelser i fråga om yttranderätten i riksdagen samt för vissa inom statsvetenskapen gjorda uttalanden i ämnet.

Bilagan 3 till utlåtandet innehåller slutligen en redogörelse för interpellationsinstitutets reglering i vissa främmande länder.

Den svenska konstitutionella rättens regler om interpellationsinstitutet innehållas varken i grundlag eller i de för kamrarna gemensamma reglementariska föreskrifter för riksdagen utan hava införts i de av vardera kammaren ensam beroende ordningsstadgorna (§ 20).

I och med att statsråden i denna sin egenskap vunno tillträde till kamrarna, blev frågan om interpellationer på ett helt annat sätt aktuell än tidigare. Vid början av 1867 års riksdag yttrade dåvarande justitiestatsministern De Geer i kamrarna i denna fråga följande:

»Enligt hvad jag erfarit, läser under gårdagens öfverläggning åtskilliga af Första kammarens ledamöter beklagat, att statsråden och i synnerhet chefen för finansdepartementet icke varit närvarande för att besvara de anmärkningar, som framställts vid remissen af Kungl. Maj:ts proposition angående statsverkets tillstånd och behof.

Det är med anledning häraf, och då äfven framdeles statsrådets ledamöter och i synnerhet de föredragande ofta kunna af tjänstegöromål vara förhindrade att öfvervara kammarens öfverläggningar samt det i allt fall är omöjligt för dem att vara närvarande i de båda kamrarne vid en samtidig föredragning af ärenden, som röra deras departement, som jag tillåter mig uttala den

önskan, att då ledamot af kammaren vill af någon bland statsrådets medlemmar hafva ett inför kammaren afgifvet svar på någon fråga eller upplysning i något hänseende, han må, såsom i åtskilliga andra konstitutionella länder brukas, i ett föregående plenum tillkännagifva sin afsikt att i ett följande sammanträde framställa en sådan fråga. Statsrådets ledamöter kunde då bereda sig tillfälle att vara tillstädes och afhöra frågan, då den väcktes, samt själfva uppgifva den tid, då de voro sinnade att i anledning af framställningen afgifva sitt yttrande, hvilket både kammarens värdighet och rådgifvarnes ställning kräflver icke bör lämnas oöfverlagadt.

Det kan härmed icke vara min mening att på något sätt vilja förmena kammarens ledamöter att under öfverläggning om en fördragen fråga framställa de anmärkningar emot regeringens förslag eller åtgärder, till hvilka de kunna finna sig befogade, lika litet som att frånsäga statsrådets ledamöter rättigheten att deltaga i öfverläggningarne jämväl på annat sätt än genom att besvara formligen framställda interpellationer. Jag har endast velat uppgifva en utväg att, då man gör anspråk på att erhålla ett yttrande från en statsrådsledamot, sätta honom i tillfälle att uppfylla detta anspråk, i den mån han anser sådant böra ske.»

Andra kammaren beslöt i anledning härav »att gå den av hans excellens justitiestatsministern uttalade önskan till mötes».

Frågan om en verklig reglering av interpellationsinstitutet för andra kammarens del framkom dock egentligen först i sammanhang med antagandet av arbetsordning för kammaren. Kammaren införde — med den förseglade sedelns hjälp — i sin vid 1867 års riksdag antagna arbetsordning i 21 § följande bestämmelse i ämnet: »Äskar utom dagordningen ledamot att få till Konungens rådgifvare framställa spörsmål; aflämne detsamma skriftligen uppställt och af bestämdt innehåll. Kammaren beslute, utan föregående öfverläggning, huruvida spörsmålet må framställas eller icke. I förra händelsen låte talmannen vederbörande rådgifvare ofördröjligen af spörsmålet undfå del.» Denna bestämmelse har upptagits i kammarens nya ordningsstadga (§ 20) av år 1933 endast med vissa formella jämkningar. Stadgandet är nu exakt lika lydande med motsvarande bestämmelse i första kammarens ordningsstadga.

Vid 1928 års riksdag väcktes två motioner, syftande till interpellationsinstitutets omdaning på sådant sätt, att detta bättre än dittills skulle kunna fylla sin uppgift som organ för politisk kontroll, snabb information och utvecklande av ett förhållande mellan regering och riksdag, som kunde stärka regeringsmaktens ställning på parlamentarisk grundval. I den ena motionen föreslogs en uppdelning av interpellationerna i sådana, vilka huvudsakligen avse vinnande av upplysning, och sådana av större politisk räckvidd. Endast beträffande de senare skulle diskussion få förekomma. Motionären ville på detta sätt erhålla en smidigare anpassning av formerna för interpellationernas behandling efter ämnets vikt och karaktär; han önskade ett snabbare besvarande av desamma än vad som i regel vore fallet samt i samband därmed en ökad politisk betydelse för institutet och överflyttande i nå-

gon mån av den politiska diskussionen och det politiska intresset från presen till riksdagen. Motionären ställde sig avvisande såväl till tanken att ålägga statsråden att besvara interpellationer, vilkas framställande kammaren medgivit, som till tanken att låta kammaren fatta resolutioner i samband med en interpellationsdebatt. Den andra motionen syftade vida längre. Där föreslogs sålunda införande i riksdagsordningen av bestämmelser om skyldighet för statsråd att inom tio dagar besvara interpellation, vars framställande medgivits, samt om rätt för vederbörande kammare att i anledning av interpellationssvaret göra uttalande, dock, till förekommande av förhastade beslut, först vid ett senare sammanträde än det, då svaret avgavs. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna (utlåtande nr 18), som också avstogs av riksdagen. Utskottet framhöll bl. a. att något behov icke förefunnes av interpellationsinstitutets reglering i grundlag. Vad beträffar de enkla frågorna med rent informatoriskt syfte, kunde dessa hava sitt berättigande i ett land, där myndigheternas handlingar icke såsom hos oss vore offentliga, men torde sakna någon egentlig uppgift i Sverige. En omformning av interpellationsinstitutet i antydd riktning skulle för övrigt utan grundlagsändring kunna genomföras av varje kammare för sig genom ändring i respektive ordningsstadga och arbetsordning. Det vore endast om man tillika ville införa skyldighet för statsråd att besvara interpellation eller förena interpellationsinstitutet med ett dagordningsinstitut, som grundlagsändring torde bli nödvändig. Utskottet kunde emellertid icke förorda en grundlagsändring i dylikt syfte.

I början av innevarande riksdag väcktes inom andra kammaren en motion, nr 233, syftande till en vidare utbyggnad och effektivisering av interpellationsinstitutet. Härför ifrågasatte motionärerna icke under alla förhållanden grundlagsändringar utan framhöll, att syftemålet även kunde nås antingen genom tillägg till reglementariska föreskrifter för riksdagen eller genom ändringar i kamrarnas ordningsstadgor. Som riktlinjer för interpellationsinstitutets utbyggande föreslogs bl. a., att en viss dag i veckan, t. ex. fredagens eftermiddagsplenium, eller var fjortonde dag tid utanför föredragningslistan skulle anslås till besvarande av interpellationer. Dessa borde helst uppdelas i två former, den ena avseende s. k. enkla frågor och den andra egentliga interpellationer. De enkla frågorna skulle genom talmännen för kamrarna anmälas och till vederbörande statsråd avlämnas skriftligen minst två dagar tidigare. Ansåge sig regeringsledamot förhindrad att lämna svar tillätes icke debatt, men frågan kunde ånyo framställas. Besvarades frågan skulle interpellanten äga rätt att efter svaret yttra sig, övriga kammarledamöter blott att framställa kompletterande frågor. Dylika interpellationer eller frågor, som blott avsåge att framkalla vissa sakupplysningar eller att rikta allmänhetens uppmärksamhet på vissa förhållanden, skulle alltså icke få ge anledning till egentliga debatter. För behandling av egentliga interpellationer, d. v. s. interpellationer av större politisk räckvidd, skulle dock, såsom redan vore förhållandet, tillfälle till en diskussion utan någon inskränkning beredas. Möjligheterna till interpellationsinstitutets effek-

tivisering ansågos emellertid icke vara uttömda genom dessa antydningar, utan även andra former kunde tänkas för att åstadkomma en smidigare tillämpning av institutet. Avsikten med motionen vore närmast att rikta uppmärksamheten på en riksdagens reformfråga, vars lösning ej borde undanskjutas.

Konstitutionsutskottet anmälde i sitt i anledning av den nyss berörda motionen avgivna utlåtande (nr 10), vilket i kamrarna lades till handlingarna, att en omdaning och vidare utveckling av interpellationsinstitutet i vidsträckt mening inom vissa gränser borde kunna genomföras inom ordningsstadgornas ram utan grundlagsändring. Det vore icke möjligt att med full säkerhet bedöma verkningarna av den i motionen föreslagna reformen. Det torde emellertid kunna förväntas, att frågeinstitutet, om det från början finge karaktären av en metod att från statsråden erhålla upplysningar i aktuella ämnen, skulle bli en nyttig utbyggnad av interpellationsinstitutet och ett värdefullt instrument för riksdagens kontrollmakt.

I en till konstitutionsutskottets nyssnämnda utlåtande fogad P. M. i ämnet anfördes bl. a. följande: Tänktes interpellationsinstitutet kombinerat med ett dagordningsinstitut — något som ofta vore fallet utomlands — vore grundlagsändring erforderlig. Ett dagordningsbeslut skulle nämligen vara oförenligt med §§ 90 och 107 regeringsformen samt § 57 riksdagsordningen. Frågan om införandet av ett dagordningsinstitut i vår författning hade nyligen i justitiedepartementet gjorts till föremål för en utredning (Statens off. utredningar 1935: 21), som utmynnat i ett avstyrkande av detta instituts införlivande med svensk statsrätt. Plikt för ledamot av statsrådet att i denna sin egenskap besvara en interpellation kunde icke heller skapas genom bestämmelser i de av riksdagens kamrar enbart beroende reglementariska föreskrifterna eller ordningsstadgorna. Vid en i motionen antydd uppdelning av de nuvarande »spörsmålen» (interpellationerna) i s. k. enkla frågor och interpellationer i inskränkt mening tänkte sig motionärerna möjligheten av yttranderättens begränsning vid de förras men ej vid de senares slutliga behandling i kamrarna. Motionärerna syntes härvid utgå från den uppfattningen, att en dylik begränsning av yttranderätten vore möjlig utan grundlagsändring. Riktigheten av denna åsikt hade emellertid bestritts. Denna senare mening stödde sig på föreskriften i § 52 stycke 1 riksdagsordningen om yttranderätten i kamrarna. Den förra meningen åter utginge från en annan tolkning av grundlagen och anköte dessutom till ordningsstadgornas bestämmelser om interpellationer, enligt vilka vederbörande kammare utan föregående överläggning beslutar om ett spörsmål får framställas eller icke, något som skulle visa, att yttranderätten i dessa fall kunde begränsas under förutsättning att spörsmålen framställdes utom föredragningslistan. Skillnaden mellan enkla frågor och interpellationer kunde i korthet angivas så, att de förras syftemål är informatoriskt, medan de senares är politiskt. På den grund vore i utlandet yttranderätten ofta på särskilt sätt begränsad vid behandlingen av enkla frågor i motsats till interpellationer och kunde endast en interpellationsdebatt avslutas med ett dagordningsbeslut. Vid en uppdel-

ning av de nuvarande »spörsmålen» i enkla frågor och interpellationer måste ett kriterium på skillnaden dem emellan uppställas. Detta skulle kunna ligga däri, att de enkla frågorna (utan motivering) med hänsyn till sin karaktär direkt ingåves till kammarens kansli för befordran till vederbörande statsråd, medan interpellationers i egentlig mening framställande liksom de nuvarande spörsmålen medgäves av kammaren själv och en interpellation först därefter genom talmannen befordrades till vederbörande statsråd. Liksom kamrarna redan nu i vissa fall hava särskilda sammanträden enligt ordningsstadgorna för ärenden, varom i § 56 riksdagsordningen sägs, varvid annan fråga ej får förekomma, syntes man vid en utbyggnad av interpellationsinstitutet böra kunna taga under övervägande lämpligheten av särskilda sammanträdens anordnande för besvarande av enkla frågor och interpellationer. Sådana sammanträden kunde tänkas utlysta exempelvis var fjortonde dag å vissa bestämda veckodagar t. ex. torsdagar eller fredagar. I sådant fall borde talmannen redan vid riksdagens början lämna meddelande härom. I omedelbart samband med dylika särskilda sammanträden kunde bordläggnings-sammanträden tänkas hållna.

Sedan konstitutionsutskottets nyssnämnda utlåtande behandlats i riksdagen väcktes i kammaren den inledningsvis omnämnda motionen nr 433, vari hemställdes att vederbörande kammare ville besluta tillsätta ett enskilt utskott med uppgift att närmare utreda de i motionerna berörda frågorna om interpellationsinstitutets omdaning m. m. och framlägga det förslag till ändringar i kammarens ordningsstadga, vartill utredningen gäve anledning. I fråga om sättet för interpellationsinstitutets vidare utbyggnad hänvisades till den förut omförmälda motionen II: 233 samt till den till konstitutionsutskottets sistnämnda utlåtande fogade P. M. Med bifall till motionen nr 433 tillsatte kammaren det enskilda utskottet.

Utan att en interpellation framställts eller att en fråga varit anhängig i någondera kammaren har det någon gång förekommit att ledamot av statsrådet tagit till orda i kammaren för att närmare motivera ett visst förhållande. De mest uppmärksammade fallen inträffade år 1914 i samband med regerings-skiftet. Härmed åsyftas dels den redogörelse statsminister Staaff lämnade å den avgående ministärens vägnar inför kammaren den 11 februari dels den programförklaring, som ministären Hammarskjöld avgav inför kammaren den 18 februari. Det nya i nu förevarande fall, vilka knappast äga någon motsvarighet vare sig förr eller senare, ligger däri, att regeringen på eget initiativ inställer sig för kammaren i akt och mening att för denna lämna viss redogörelse för sina syften.

En reglering för vissa fall av frågan om fristående meddelanden från regeringen till riksdagen har ägt rum genom följande år 1921 i § 56 riksdagsordningen införda stadgande: »Prövar Konungen lämpligt att i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt, eller i annat ärende av större allmänt intresse meddelande muntligen göres till riksdagen, tillkommer det statsrådsledamot, som Konungen därtill förordnar, att i vardera kammaren

framföra meddelandet. Ej vare ledamot av kammaren förmenat att yttra sig över vad sålunda meddelats. Konungen äger bestämma att i fall, som här avses, kamrarnas sammanträden skola hållas inom lyckta dörrar.»

I motionen nr 433 framhölls, att kammarens enskilda utskott även borde undersöka frågan om samt, om anledning därtill ansågs föreligga, framlägga förslag till sådana bestämmelser i kammarens ordningsstadga, varigenom ett komplement till interpellationsinstitutet skapas för det fall, att ledamot av statsrådet vill lämna ett meddelande till kammaren i viss fråga utan att denna gjorts till föremål för interpellation eller upptagits som föredragningsämne i kammaren.

Utskottet. Bristerna hos vårt nuvarande interpellationsinstitut bottna icke så mycket i dess knapphändiga reglering i ordningsstadgan som desto mera i sättet för gällande reglers faktiska tillämpning. Under en lång följd av år har nämligen under skilda regeringar en mindre tillfredsställande praxis utvecklats sig. I anledning av framställd interpellation inhämtas ofta yttranden från ämbetsverk, varigenom interpellationssvaret fördröjes och göres mera omfattande än som synes erforderligt. Remissyttrandena från ämbetsverken hava även lagts till grund för svar i sådan utsträckning, att svaret mera blivit en redogörelse för utredningen än för statsrådets egen mening. Dessa förhållanden hava i sin mån medverkat till att intresset såväl för interpellationerna som för arbetet inom riksdagen minskat och att institutet förlorat en stor del av sin ursprungligen avsedda betydelse. I första hand lär därför en viss ändring av praxis vara behövlig. Utskottet har emellertid, i syfte att försöka höja interpellationsinstitutets effektivitet, funnit en omreglering och ett vidare utbyggande av ordningsstadgans regler om interpellationer vara lämplig.

De utländska förebilderna på området torde icke kunna infogas i våra svenska konstitutionella förhållanden, i varje fall icke inom grundlagens nuvarande ram. Interpellationsinstitutet kan sålunda icke genom ändring i ordningsstadgan sammanbindas med ett dagordningsinstitut. Vidare kan där icke införas någon plikt för ledamot av statsrådet att besvara en framställd interpellation. Frågan, huruvida yttranderätten efter besvarandet av framställd fråga skulle i vissa fall kunna utan grundlagsändring begränsas genom bestämmelser i ordningsstadgan, har icke av utskottet upptagits till besvarande, då något yrkande därom ej framställts inom utskottet; utskottet har emellertid för ärendets föredragning i utskottet låtit verkställa en utredning i ämnet, vilken utskottet ansett sig böra som Bilaga 2 foga till utlåtandet. Utskottet vill i samband härmed som sin mening uttala, att en viss återhållsamhet i yttranderättens begagnande synes önskvärd, då frågor besvarats, som till enda eller huvudsakliga syfte haft att erhålla ren information.

Av vad utskottet nyss sagt följer, att vid en sådan uppdelning hos oss av interpellationer i vidsträckt mening, som ofta ägt rum i främmande konstitutionell rätt, några mera väsentliga kriterier på den sakliga skillnaden

dem emellan för närvarande icke kunna erhållas. Detta hindrar icke, att utskottet ansett sig böra förorda tvenne olika förfaranden: å ena sidan för sådana spörsmål, som äro av helt informatorisk karaktär (*enkla frågor för upplysningars inhämtande*), och å andra sidan för övriga spörsmål (*interpellationer i egentlig mening*).

Skillnaden mellan enkla frågor och interpellationer i egentlig mening synes utskottet böra komma till uttryck redan i spörsmålets yttre form. Under det att den enkla frågan bör vara utan särskild motivering, bör interpellationen i anslutning till nuvarande praxis vara försedd med sådan. Den enkla frågan är vidare till sin natur sådan, att något medgivande från kammaren icke synes erforderligt för dess överlämnande till vederbörande statsråd. Sådan fråga bör därför direkt avlämnas till talmannen för befordran till statsrådet genom kansliets försorg. Interpellationer i egentlig mening böra däremot liksom nu uppläsas och avlämnas i kammaren, vilken — likaledes såsom nu utan föregående överläggning — beslutar, huruvida interpellationen må framställas eller icke. Har interpellationen begärts på bordet, bör den också i överensstämmelse med nuvarande praxis bordläggas till nästa sammanträde, då avgörande ovillkorligen bör ske. Har kammaren medgivit interpellationens framställande, skall talmannen på sätt nu sker låta vederbörande statsråd ofördröjligen undfå del av interpellationen.

Sedan vederbörande statsråd meddelat talmannen sin avsikt att besvara ett spörsmål, torde talmannen kunna överenskomma med statsrådet om, vid vilket sammanträde spörsmålet må besvaras. En regel härom synes böra komma till uttryck i ordningsstadgans text med hänsyn till talmannens grundlagsbestämda ledning av plenas arbeten. Om erfarenheten skulle visa det vara önskvärt med hänsyn till riksdagsarbetet att de enkla frågornas besvarande koncentreras till vissa plena — en fråga vartill utskottet icke tager ställning — har talmannen också möjlighet att utöva inflytande i sådan riktning. Nu rådande praxis att spörsmål uppropas före föredragningsämnen för dagen, dock ej före val eller gemensam omröstning, bör också lämpligen komma till uttryck i ordningsstadgan. Vid sammanträde, då spörsmål besvaras, synes det utskottet ändamålsenligt, att en inom kammarens kansli upprättad förteckning över avlämnade spörsmål jämte bilagor finnes tillgänglig på sätt talmannen anser lämpligt.

I anslutning till vad sålunda anförts har utskottet upprättat förslag till ändrad lydelse av § 20 i kammarens ordningsstadga. Detta förslags tekniska utformning torde icke tarva någon närmare motivering utöver den som i det föregående lämnats. Utskottet inskränker sig därför till att framhålla, att utskottet genom att karakterisera här förevarande spörsmål som hänförande sig till »ämne utom föredragningslistan» sökt giva en klarare definition på desamma än den, som för närvarande finnes i ordningsstadgan.

Vad härefter beträffar den ifrågasatta regleringen av statsråds rätt att utan att § 56 riksdagsordningen är tillämplig eller att ett spörsmål fram-

ställt i ämne utom föredragningslistan lämna meddelande till kammaren, hava, såsom av den ovan givna redogörelsen framgår, sådana meddelanden redan tidigare lämnats. Det synes utskottet vara riktigast att denna praxis tills vidare får fritt utveckla sig inom gällande författnings ram.

Vid fullgörande av det till utskottet lämnade uppdraget har utskottet före beslutens fattande haft gemensam överläggning med motsvarande utskott inom första kammaren. Detta samråd har lett till att de båda utskotten förorda en identiskt lika lydelse av de bestämmelser i resp. ordningsstadgor angående spörsmål, som föreslås av utskotten.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet i anslutning till kammarens remissbeslut hemställa,

- 1) att riksdagens andra kammare med giltighet från och med nästkommande riksdags början ville antaga följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av § 20 i kammarens ordningsstadga.¹

§ 20.

Ledamot av kammaren må, på sätt i denna paragraf sägs, till ledamot av statsrådet framställa spörsmål i ämne utom föredragningslistan. Sådana spörsmål äro antingen interpellationer eller enkla frågor för upplysningars inhämtande.

Interpellation skall vara skriftligen uppställd och av bestämt innehåll samt vara försedd med särskild motivering. Interpellation skall uppläsa och i två exemplar avlämnas i kammaren. Kammaren beslutar, huruvida interpellationen må framställas eller icke. Sådant beslut skall fattas utan föregående överläggning. Har interpellationen begärts på bordet, skall den vila till nästa sammanträde, då kammaren, på sätt nyss är sagt, ovillkorligen skall avgöra, huruvida interpellationen må framställas eller icke. Har kammaren medgivit interpellationens framställande, låte talmannen vederbörande statsråd ofördröjligen undfå del av interpellationen.

Enkel fråga skall vara skriftligen uppställd och av bestämt innehåll utan att vara försedd med särskild motivering. Enkel fråga skall i två exemplar tillställas talmannen. Talmannen låte vederbörande statsråd genom kammarens kansli ofördröjligen undfå del av frågan.

Sedan vederbörande statsråd meddelat talmannen sin avsikt att besvara spörsmål, varav han undfått del, överenskommer talmannen med statsrådet

¹ § 20 i ordningsstadgan lyder för närvarande sålunda:

Äskar utom föredragningslistan ledamot av kammaren att få till ledamot av statsrådet framställa spörsmål, skall han avlämna detsamma skriftligen uppställt och av bestämt innehåll. Kammaren beslutar, utan föregående överläggning, huruvida spörsmålet må framställas eller icke. I förra händelsen låte talmannen vederbörande statsråd ofördröjligen undfå del av spörsmålet.

om, vid vilket sammanträde spørsmålet må besvaras. Å den dagens föredragningslista skall göras anteckning härom. Vid sammanträdet erhåller statsrådet ordet för spørsmålets besvarande, innan föredragningsärendena för dagen uppropas, dock ej före gemensam omröstning eller val.

Kammarens kansli skall upprätta särskild förteckning över avlämnade spørsmål och deras behandling.

2) att utskottet under förutsättning av bifall till vad utskottet ovan under 1) hemställt måtte få åt sig uppdraget att därom underrätta kanslideputerade.

Stockholm den 10 maj 1938.

På utskottets vägnar:

ERIK FAST.

Närvarande: herrar Fast, Lindskog, Andersson i Ovanmyra, Lundqvist, Kilbom, Mårtensson, fru Gustafson och herr Bergvall.

Interpellationer i andra kammaren åren 1867—1937.

Å r	Framställda	Bifallna	Avslagna	Icke besvarade
1867	2	2	—	—
1868	1	1	—	—
1869	4	4	—	—
1870	1	1	—	—
1871	1	1	—	—
1872	1	1	—	—
1873	—	—	—	—
1874	2	2	—	—
1875	—	—	—	—
1876	—	—	—	—
1877	—	—	—	—
1878	1	1	—	—
1879	1	1	—	—
1880	—	—	—	—
1881	—	—	—	—
1882	1	1	—	—
1883	—	—	—	—
1884	—	—	—	—
1885	2	2	—	—
1886	—	—	—	—
1887 A.	—	—	—	—
1887 B.	4	3	1	—
1888	1	—	1	—
1889	1	—	1	—
1890	1	1	—	—
1891	3	2	1	—
1892	—	—	—	—
1893	2	1	1	—
1894	1	—	1	—
1895	3	3	—	—
1896	3	3	—	—
1897	3	1	2	—
1898	3	3	—	—
1899	5	5	—	—
1900	2	2	—	—
1901	7	7	—	—

Å r	Framställda	Bifallna	Avslagna	Icke besvarade
1902	6	5	1	—
1903	6	6	—	—
1904	6	5	1	—
1905 A.....	5	5	—	—
1905 B.....	1	1	—	—
1905 C.....	—	—	—	—
1906	11	11	—	1
1907	14	14	—	1
1908	10	10	—	—
1909	12	11	1	—
1910	18	16	2	1
1911	13	13	—	—
1912	15	15	—	—
1913	12	12	—	—
1914 A.....	5	5	—	2
1914 B.....	8	8	—	1
1915	12	11	1	3
1916	21	21	—	7
1917	42	42	—	14
1918 A.....	18	18	—	1
1918 B.....	—	—	—	—
1919 A.....	16	16	—	5
1919 B.....	1	1	—	—
1920	16	16	—	3
1921	14	14	—	—
1922	12	12	—	—
1923	16	16	—	2
1924	9	9	—	3
1925	10	10	—	3
1926	10	10	—	2
1927	18	18	—	—
1928	8	8	—	—
1929	19	19	—	3
1930	13	13	—	4
1931	17	17	—	1
1932	25	24	1	7
1933	27	26	1	10
1934	28	28	—	8
1935	23	22	1	8
1936	28	28	—	12
1937	21	21	—	9
1865—1937	622	605	17	111

P. M.

i frågan om yttranderättens begränsning enligt svensk statsrätt.

Enligt § 52 riksdagsordningen äger vid kammarens sammanträde varje dess ledamot rätt att till protokollet »fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som under överläggning komma, och om lagligheten av allt, som inom kammaren sig tilldrager». I § 56 riksdagsordningen säges det vidare att vid meddelande enligt denna paragraf »ej vare ledamot av kammaren förmenat att yttra sig över vad sålunda meddelats». I det till grund för bestämmelsen liggande förut omnämnda kommittébetänkandet säges härom följande: »Någon gång har förekommit, att de redogörelser, som regeringen lämnat riksdagen vid hemligt sammanträde, icke fått åtföljas av något som helst meningsutbyte. Detta förhållande, som stått i samband därmed, att de hemliga sammanträdena hittills saknat officiell karaktär, skulle, sedan de erhållit grundlagsenlig hemul, ej låta förena sig med riksdagens rätt och värdighet, utan böra, i överensstämmelse med den praxis, som råder i avseende å överläggning i anledning av svar å framställd interpellation, kamrarnas ledamöter äga rätt att yttra sig även i anledning av sådant meddelande, som här avses.» Anledningen till att i trots av § 52 riksdagsordningen en uttrycklig bestämmelse om yttranderätten ansetts erforderlig i § 56, har förklarats (av Malmgren) så, att det här icke är fråga om ett vanligt kammarsammanträde; det torde vara på samma grund som yttrandena vid ett hemligt sådant sammanträde, i trots av föreskriften i § 52 stycke 3 riksdagsordningen, enligt § 14 i ordningsstadgorna icke skola protokollföras.

Bestämmelsen i § 52 stycke 4 riksdagsordningen om att talmannen under vissa förutsättningar kan fråntaga en felande ordet, vilken då ej vidare får yttra sig för det sammanträdet, kan knappast betraktas som en begränsning av yttranderätten, då det här är fråga om en disciplinär åtgärd. Däremot innehåller samma stycke ett verkligt intrång i yttranderätten för det fall, att förslag väckes om att den ledamot, som sig förgått, därjämte skall av talmannen erhålla varning eller att saken bör till laga domstols behandling överlämnas, då beslut utan föregående överläggning skall fattas av kammaren. Ett annat intrång i yttranderätten stadgas i § 57 riksdagsordningen, enligt vilken remiss av framställd anmärkningsanledning »skall — — — genast ovägerligen verkställas». En speciell regel för talmännen innehålls i § 51 riksdagsordningen, där det sägs, att den som utövar talmansbefattningen ej får deltaga i överläggning. Det kan anses tveksamt, om yttranderätten begränsas eller ej genom stadgandet i § 53 stycke 3 riksdagsordningen att »i mål, som personligen rör någon ledamot av kammaren, må han väl överläggningarna, men ej beslutet, öfvervara».

I bestämmelsen om interpellationer i andra kammarens arbetsordning av

år 1867 inflöt redan från början bestämmelsen att »kammaren beslutar utan föregående överläggning, huruvida spørgmålet må framställas eller icke». Som stöd för denna bestämmelse framhölls under andrakammardebatten i ämnet, att sådana politiska förhållanden kunde förefinnas, som skulle göra en överläggning om en interpellation finge framställas eller icke t. o. m. vådlig för landets säkerhet och bästa. I herr Kjelléns förut omnämnda motion vid 1912 års riksdag angående interpellationsinstitutets reglering i första kammarens ordningsstadga var denna bestämmelse icke upptagen därför, att den ansågs stå »i tvivelaktig överensstämmelse med ledamöternas, i riksdagsordningens § 52 tillförsäkrade fria talan». Då vederbörande förstakammarutskott icke förty föreslog bestämmelsernas upptagande även i första kammarens ordningsstadga motiverades detta därmed, att begäran att framställa interpellation icke torde vara hänförlig till de i § 52 åsyftade frågor. Regeln inflöt också i första kammarens ordningsstadga.

I samband med antagandet av 1867 års arbetsordning för andra kammaren framställdes inom kammaren förslag om att i denna arbetsordning skulle intagas en föreskrift om att ingen talare finge yttra sig mera än två gånger i varje fråga, som utgjorde föremål för särskild proposition. Förslaget avslogs emellertid under hänvisning till att det stode i strid med regeln i § 52 riksdagsordningen om yttrandefriheten. Den år 1930 tillsatta kommittén för riksdagsarbetets reformering upptog frågan om yttranderättens begränsning till dryftande. Den fann tanken att hos oss vidtaga åtgärder för inskränkning i den fria yttranderätten föga tilltalande; tillräckliga skäl syntes saknas för en dylik åtgärd. Sedermera framställes i en vid 1935 års riksdag väckt motion ett direkt förslag om yttranderättens begränsning genom införandet av sådana bestämmelser, att talmännen bemyndigades att till undvikande av onödigt långa kammardebatter vid behov föreskriva viss tidsbegränsning för talare, som begära ordet vid kamrarnas sammanträden. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet och avslogs av riksdagen.

I motion II: 233 vid innevarande riksdag föreslogs, såsom redan tidigare framhållits, att yttranderätten lämpligen kunde begränsas vid enkla frågors besvarande i kamrarna i motsats till vid interpellationers behandling. I motionerna I: 299 och II: 433 hänvisas i fråga om sättet för interpellationsinstitutets utbyggnad till nyssnämnda motion såsom angivande vissa tänkbara möjligheter härför. I motionen I: 300 säges, att någon begränsning av yttranderätten vid de enkla frågornas besvarande icke nu torde böra stadgas — åtminstone icke utan avbidan på någon tids erfarenhet av en reform på området. Vid interpellationsfrågans tidigare behandling i riksdagen detta år uttalade sig herr Lindhagen i första kammaren emot lämpligheten att vid de enkla frågornas behandling inskränka debattfriheten. Även herr Reuterskiöld framhöll senare, att det bl. a. ur saklig synpunkt vore bättre att få ett frågeinstitut med debatt. I andra kammaren framhöll herr Anderson i Norrköping, att han gärna skulle gå med på att man tilläte fri debatt även vid de enkla frågornas behandling i riksdagen.

Vad beräffar frågan om grundlagsenligheten av en begränsning av ytt-

randerätten genom bestämmelser enbart i kamrarnas ordningsstadgor vid de enkla frågornas besvarande, anföres i den till konstitutionsutskottets utlåtande nr 10 detta år fogade förut omnämnda P. M., att meningarna i detta ämne varit delade inom utskottet. Enligt en mening skulle en sådan begränsning av yttranderätten stå i direkt strid med § 52 riksdagsordningen. Enligt en annan mening skulle så icke vara fallet. Denna mening utgår från en annan tolkning av grundlagen och anknyter dessutom till ordningsstadgor- nas bestämmelser om interpellationer, enligt vilka vederbörande kammare utan föregående överläggning beslutar om ett spörsmål får framställas eller icke, något som skulle visa, att yttranderätten i dessa fall kan begränsas under förutsättning att spörsmålen framställas utom föredragningslistan. Den förevarande frågan berördes också i kammardebatterna angående interpellationsinstitutets omreglering. I andra kammaren betvivlade herr Fast grundlagsenligheten av den ifrågasatta begränsningen av yttranderätten utan grundlagsändring. I första kammaren hävdade herr Reuterskiöld samma uppfattning. Han framhöll bl. a. att det förhållandet, att debatt nu är utesluten före beslutet om en interpellation får framställas eller icke, icke kunde åberopas till stöd för den ifrågasatta längre gående åtgärden, eftersom den förra frågan vore en fråga angående ett ärende, som ännu icke vore avhängigt och icke blir avhängigt hos riksdagen, förrän statsrådet svarar; »överläggning» i grundlagens mening förelåg så snart någon ledamot av kammaren har tillfälle yttra sig, och principen i vår rätt vore, att debatt föreligger, så snart en ledamot har rätt yttra sig.

Med hänsyn till den föreliggande frågans centrala betydelse skola några uttalanden inom statsvetenskapen angående yttranderätten i gällande stats- skick i det följande citeras.

Brusewitz. Dagordning och interpellation (i Skrifter utgivna av Fahlbeck- ska stiftelsen XVII sid. 249 ff.):

»Av vad ovan sagts om interpellationsrättens allmänna förenlighet med grundlagen får ej utan vidare den slutsatsen dragas, att de 1867 antagna andrakammarreglerna härom i alla detaljer skulle vara fullt överensstäm- mande med grundlagen. Enligt dessa från Danmark direkt lånade regler skall interpellationsspörsmål, som väckes av ledamot i kammaren, avlämnas 'skriftligen uppställt och av bestämt innehåll'. Kammaren äger sedan beslu- ta 'utan föregående överläggning, huruvida spörsmålet må framställas eller icke', varefter talmannen, i händelse av bifall, ofördröjligen skall låta veder- börande statsråd få del av spörsmålet. Det är den viktiga punkten om över- lägningsförbud, när kammaren går att fatta sitt preliminära beslut om in- terpellationens framställande, vars grundlagsenlighet — och, som det vill synas, på goda grunder — blivit bestridd. Både i andra kammaren 1867 och första kammaren 1868 påpekades, att ett sådant förbud stode i strid med den här förut anförda bestämmelsen i RO § 52, enligt vilken vid kammares sammanträde varje dess ledamot äger 'rätt att till protokollet fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som under överläggning komma, och om lagligheten

av allt, som inom kammaren sig tilldrager'. Även 1912, då första kammaren beslöt sig för att i sin ordningsstadga inskriva andra kammarens regler, yttrades av konstitutionella skäl betänkligheter mot överläggningsförbudets medtagande.

Dessa skäl synas mig svårigen kunna tillbakavisas. Möjligen låter det säga sig, att frågan om interpellations framställande icke är att räkna till det slag av frågor, 'som under överläggning komma', att den icke är att betrakta som överläggningsämne och att följaktligen ingen rätt för kammarens ledamot att i sådan fråga 'frit tala och utlåta sig' kan grundas på § 52. Bärkraftigheten av en sådan tolkning må emellertid här lämnas därhän. Där emot kan knappast tvivel råda, såsom redan av första kammarens tillfälliga utskott nr 1 vid 1868 års riksdag framhölls, att det följande stadgandet i nämnda paragraf, som ger ledamot rätt att fritt yttra sig 'om lagligheten av allt, som inom kammaren sig tilldrager', utgör ett direkt hinder mot här ifrågavarande yttrandeförbud. Då det ej kan bestridas, att väckande av interpellation är en tilldragelse i kammaren och att fråga om lagligheten härav kan uppstå — det må blott erinras om RF § 90 — kan riksdagsman svårigen, utan att brott mot grundlagen inträder, förvägras att uttala sig i saken. Det har visserligen invänts, att en absolut förvägran icke föreligger, eftersom det står fritt för vederbörande att 'inom ett senare moment av processen' — då ministerns svar förekommer — begagna sin yttranderätt. Invändningen kan dock ej tillmätas någon egentlig betydelse, då den fråga, nämligen interpellationens framställande, om vars laglighet anledning till yttrande kan uppstå, vid det laget redan blivit avgjord. Ett 'uppskov' i yttranderättens utövning blir därför i detta fall liktydigt med en saklig inskränkning av densamma, som utan att komma i strid med grundlagens reservationslösa stadgande på denna punkt icke låter sig genomföra.

Delvis stå alltså de konventionalregler, på vilka interpellationsinstitutet i båda kamrarna efter 1912 vilar, icke i överensstämmelse med grundlagen. De uppbäras emellertid av en långvarig hävd, och om deras ändamålsenlighet speciellt i den här ifrågavarande punkten torde övertygelsen vara tämligen allmän. Det anmärkta förhållandet har därför numera knappast annat än ett rent teoretiskt intresse, men det ger en ganska påtaglig erinran om det vanskliga i att i svensk rätt införa ett nytt institut, utan tillbörlig omsikt direkt taget och format efter främmande förebild.»

Lundelius, Interpellationsinstitutet (i Statsvetenskaplig tidskrift 1912) sid. 122 not. 3:

»Emot utskottets förslag i denna punkt anfördes stadgandet i R. O. § 52 (Witt, s. 453; Björck, s. 456), att ledamot äger fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som under öfverläggning komma. Klent stöd: §:en stadgar *icke* att alla frågor kunna komma under debatt, utan blott, att om de det gjort, hvarje kammarens ledamot äger yttra sig. Icke heller utgår grundlagsstiftaren principiellt från att så *in dubio* skulle vara förhållandet, hvilket framgår af R. O. § 58, där han anser sig uttryckligen behöfva stadga, att när

proposition eller motion första gången i K. förekommer, 'hvarje ledamot äger i målet afgifva yttrande'.»

Malmgren, Sveriges Grundlagar, 3 uppl. sid. 168:

»För riksdagsmäns yttrandefrihet finnas gränser stadgade dels, liksom för alla andra, i allmänna lagen (t. ex. SL 8: 17, 18, 28; 9: 5, 8; 16: 7—9), dels i grundlag (t. ex. RF §§ 90 och 107, RO §§ 52 och 57) och Ost.»

Malmgren, Sveriges författning, sid. 307 ff., sid. 398 ff.

»Yttranderätten är som sagt huvudsakligen en rätt att göra inlägg i diskussionen om en föreliggande fråga. Härom stadgas i RO § 52, att vid kammarens sammanträde varje dess ledamot äger rätt att till protokollet fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som komma under överläggning, och om lagligheten av allt, som tilldrager sig inom kammaren. En riksdagsman äger alltså rätt att yttra sig hur många gånger som helst och tala hur länge som helst. Den befogenhet att förklara överläggning avslutad, som i RO § 60 mom. 1 tillerkännes kammaren, får icke begagnas till att begränsa enskild ledamots yttranderätt; kammaren får icke besluta att 'sätta streck efter de anmälda talarna'. Ej heller kan ledamot, som tillåter sig personligen förolämpande uttryck eller eljest missbrukar yttrandefriheten, fråntagas ordet. Från regeln om riksdagsmäns yttranderätt gives det ett par smärre undantag. Först och främst bör anmärkas, att den, som utövar talsmansbefattningen, ej får deltaga i den pågående överläggningen (RO § 51). Ledamot av statsrådet får, även om han är riksdagsman, ej övervara kammarens överläggningar och beslut i de fall, då statsrådet för riksstyrelsen i konungens ställe. — — — Huruvida kammarledamot skall äga yttra sig i mål, som rör honom personligen, kan vara tveksamt. Det är honom förbjudet att deltaga i beslutet; han får ej vara närvarande, då detta fattas. Men å andra sidan säges det uttryckligen, att han äger övervara överläggningen. Det rimligaste torde vara, att han ej äger yttra sig, åtminstone icke utan att kammaren medgivit detta.

Ett särskilt slag av yttranden bilda *interpellationerna*. Dessa äro spörsmål, riktade till något av statsråden. Grundlagen innehåller ingenting härom, men väl kamrarnas arbetsordningar, ordningsstadgan för första kammaren dock först sedan 1912. Det heter här, att om kammarledamot utanför dagordningen eller föredragningslistan äskar att få till konungens rådgivare framställa spörsmål, skall detta vara 'av bestämt innehåll' och skriftligen avlämnas till kammaren, som beslutar, huruvida spörsmålet skall få framställas eller ej.

I nu nämnda fall skall kammarens beslut fattas utan överläggning. Detta innefattar alltså en begränsning i yttranderätten. En liknande begränsning gäller för det fall, att anmärkningsanledning anmälts i kammaren; den skall nämligen 'genast', d. v. s. utan remissdebatt, översändas till konstitutionsutskottet (RO § 57). Det i RF §§ 90 och 107 stadgade förbudet mot att draga regeringsbeslut av visst slag under kamrars eller utskotts överläggningar innebär likaledes en sådan begränsning. Däremot, när RO § 52 föreskriver,

att talare skola avhålla sig från personligen förolämpande uttryck, så är detta icke någon inskränkning i yttranderätten i annan mening än lagens kriminaliseringar sägas utgöra begränsningar i människors handlingsfrihet. — Riksdagsman, som varit frånvarande, då något beslut fattats, får anmäla detta till protokollet, men äger icke 'tala å', d. v. s. ingå på en kritik av, det fattade beslutet (RO § 77).»

»Som förut påpekats, fatta kamrarna icke blott sådana beslut, som innebära det huvudsakliga avgörandet av väckta frågor, utan också förberedande och verkställande. När det i det följande blir tal om avgörandet i kamrarna, avses därmed i anslutning till riksdagsordningens egen disposition (§§ 58 ff.) avgörandet av huvudfrågan. Emellertid är det tydligt, att reglerna härom i tillämpliga delar också gälla de sekundära frågornas behandling.»

»Då ett ärende skall företagas till avgörande, äger envar, som efter vad vi ovan sett har yttranderätt i kammaren, uttala sin mening i den föreliggande frågan. Innan diskussionen tar sin början, föredrar talmannen rubriken till det i ärendet avgivna utskottsbetänkandet och låter en kanslitjänsteman uppläsa den hemställan, vari detta utmynnar. Något sådant uppläsande av till ärendet hörande handlingar, som i RO § 60 mom. 1 föreskrives för den händelse kammarledamot äskar detta, förekommer icke numera, då handlingarna ju föreligga tryckta. Utskottets hemställan kan innefatta 'flera delar, vilka ej lämpligen kunna i ett sammanhang avgöras' (RO § 60 mom. 2). I sådant fall visar det sig ofta lämpligt, att den föredrages och diskuteras punktvis. Innehåller den ett förslag, som är fördelat på paragrafer, alltså ett lagförslag, brukar det genom särskilt beslut fastställas, i vilken ordning dettas olika delar skola komma under behandling. Vanligen bestämmas det då, att föredragningen skall ske paragrafvis med viss huvudparagraf som utgångspunkt, men att vid diskussionen om denna talarna skola äga yttra sig också över förslaget i dess helhet, samt att de undan för undan fattade besluten endast skola anses provisoriska. — Överläggningen anknyter naturligt till utskottsbetänkandet. Den är dock icke begränsad till ett positionstagande för eller emot detta. Men man är skyldig att 'hålla sig till saken', d. v. s. till den föreliggande frågan. Såsom tidigare (s. 307) anmärkts, har en talare rätt att i ett och samma ärende yttra sig hur många gånger som helst och tala hur länge som helst. Att den vid andra sammanträden ej ovanliga praxis att 'sätta streck efter de anmälda talarna', så att efter fattat beslut härom inga nya talare få anmäla sig är oförenlig med riksdagsmans i RO § 52 stadgade rätt att yttra sig, har ävenledes förut framhållits (ibm). I riksdagens kamrar måste anmälda talare antecknas till erhållande av ordet ända tills kammaren på framställd proposition förklarat överläggningen avslutad, och sådan proposition får icke bifallas eller ens framställas så länge någon talare ännu finnes anmäld (jfr RO § 60 mom. 1).»

Malmgren i ett med hans medgivande här i vissa delar citerat uttalande, avgivet i anledning av att en viss tvekan på sina håll uppstått om den exakta innebörden av hans tidigare uttalande i ämnet:

»Efter min mening vill RO § 52 tillförsäkra kammarledamöterna en principiellt obegränsad yttranderätt, inte endast vid diskussion över »frågor», som blivit behörigen väckta, utan också beträffande »allt som inom kammaren sig tilldrager». Begränsningen i denna yttranderätt måste sökas antingen i kamrarnas kompetens eller i speciella stadganden av grundlags natur, sådana som den i RO § 57 p. 2 (»genast»). Man skall få yttra sig i varje fråga som grundlagsenligt toges upp i kammaren, om sådant icke är genom särskilt grundlagsstadgande förbjudet. Det kan nog ifrågasättas, om det som stadgats i Ost § 20 om beslut utan föregående överläggning över en interpellationsbegäran är alldeles oantastligt ur grundlagsenlighetens synpunkt, och det gäller ju här en fråga som kan ha en viss praktisk betydelse. Det ifrågasatta stadgandet att endast en person, den frågande, skulle få yttra sig är ur grundlagsenlighetens synpunkt ännu betänkligare än det om interpellation, ty här äro ju alla likställda. Hur skulle det ta sig ut, om vid en vanlig interpellation ingen mer än interpellanten finge yttra sig! Det skulle otvivelaktigt te sig som ett övergrepp. Jag tycker det smakar bra starkt av advokatyr, när det föreslås att förbjuda mer än en att yttra sig och man därigenom tror sig ha kringgått § 52: man lagar så att det inte kan bli någon att »överlägga» med. Resonemanget tycks gå ut ifrån att RO § 52 har tillämpning endast om det verkligen kommit till överläggning, d. v. s. först sedan minst två yttrat sig, medan verkliga meningen naturligtvis är att stadgandet har tillämpning så snart en fråga anmäles och ordet lämnas till någon.»

Reuterskiöld, Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866 (i Sveriges Riksdag, 10) sid. 163 ff., 177 ff.:

»Ett riksdagsärende är anhängiggjort, så snart väckt fråga medfört förpliktelse för riksdagen att pröva och avgöra densamma. Väckt är varje fråga, som blivit inom en kammare, ett utskott eller en deputation framförd i behörig ordning till övervägande. Om t. ex. vid utskottsöverläggning angående borttagandet av census fråga väckes om sammankopplande av denna fråga med den om fullgjord skattebetalning, så kan visserligen detta spörsmål komma under övervägande och, om yrkande göres, även under utskottets prövning, men om utskottet avslår yrkandet, blir frågan icke hos riksdagen anhängig, vilket däremot sker, om den skulle i någon form upptagas i utskottets hemställan. Även inom kamrarna kan fråga väckas utan att därför ett nytt ärende anhängiggöres, t. ex. fråga om återremiss eller om ändring. Först om fråga väckes genom särskild framställning, som upptages, kan anhängighet uppstå.»

»Det tredje sätt, varpå enskild riksdagsman kan väcka en fråga annorledes än genom motion, är framställandet av interpellation. Det enda som rörande detta institut här bör behandlas är spörsmålet, om och i vad mån genom interpellation ett riksdagsärende blir anhängigt eller icke. Interpellation i teknisk mening föreligger icke, därest riksdagsman under debatt i annat ämne till statsrådsledamot riktar en fråga, utan det kräves att frågan erhåller formen av ett skriftligen uppställt fristående spörsmål av bestämt innehåll och

att interpellanten äskar kammarens tillstånd till dess framställande. I första kammaren fordrades dock före 1912 varken skriftlig form eller något äskande eller något tillstånd; vid ett tillfälle uttalades detta uttryckligen av talmannen, som därmed avböjde en framställning om sådant tillstånd (KF 1894 9 maj). I stället följdes under denna tid i första kammaren den praxis, som redan 1867 antytts av dåvarande justitiestatsministern L. De Geer (23 januari), att ledamot, som önskade upplysningar av statsråd, borde tillkännagiva detta i förväg för denne, så att han kunde vara tillstädes, när spørgsmålet väcktes. Det hände någon gång att sådant tillkännagivande uraktläts, såsom t. ex. 1874 av ett statsråd i svaret å en interpellation i första kammaren antyddes genom erinran om den interpellation, som 'lärer blivit avlämnad' (27 april); men statsrådet upptog ändock interpellationen. Kammarens tillstånd till interpellations framställande torde under sådana förhållanden icke kunna anses äga någon som helst betydelse för interpellationens anhängiggörande.

Tillståndet blir därför, när det numera är föreskrivet i båda kamrarna, icke konstitutivt utan deklarativt och innebär intet annat än en förklaring, att interpellationen får besvaras vid ett kammarplenum, och att interpellationen delgives statsrådet. Genom denna delgivning blir i verkligheten interpellationen anhängiggjord hos den statsrådets ledamot, till vilken den riktats. Efter delgivningen har kammaren icke någon som helst vidare befattning med ärendet, vars fortsatta handläggning helt och hållet beror av statsrådet. Under sådana förhållanden är också klart, att interpellationer ej beröras av RF § 90.»

»*Fristående debatter i icke anhängiga frågor* förekomma stundom, såsom då någon i anledning av fattat beslut eller hållen överläggning önskar uttala sig om lagligheten av vad som förekommit. Likaså hava ofta beslut om avslag å begärd interpellation framkallat fristående debatter.

Sälunda följde i andra kammaren vid 1910 års riksdag på ett dylikt avslag, beslutat med 92 röster mot 88, ej blott reservationer, utan även särskilda uttalanden av beklagande, vilka i sin tur föranledde förklaringar i motsatt riktning (AK 13 maj). Likaledes hände 1915 att efter avslag å en interpellations framställning i andra kammaren ett yttrande fick avgivas (AK 26 februari). Denna möjlighet har begagnats efter 1920 åtskilliga gånger även i första kammaren, så 1921 (FK 21 maj), 1923 (FK 30 januari), men utvecklingen hejdades 1924, då talmannen vägrade att lämna ordet åt vederbörande omedelbart efter beslutet och i stället tillät yttrande först vid plenums slut, sedan föredragningslistan blivit behandlad så långt ske skulle (FK 30 april). Redan vid 1917 års riksdag hade för övrigt i första kammaren reservation mot avslagsbeslut ej anmälts förrän vid plenums slut (FK 28 februari). Riktigheten av denna åtgärd visade sig 1933, då reservationer mot avslagsbeslut framkallades ej blott motiveringar för avslaget, såsom tidigare skett, utan tillika under debatten i anledning därav yttranden i själv sakfrågan, vilka talmanen avbröt med erinran att förbudet mot »föregående överläggning» icke finge vid avslag kringgå på det sätt, att efteråt sakfrågan debatterades (FK

20 april). Anordningen av 1924 i första kammaren har icke erfordrats i andra kammaren, men är i själva verket endast ett uttryck för den allmänna regeln, att debatt i fråga utom dagordningen får upptagas först vid plenums slut.

Beträffande fristående debatter vid justeringar eller utom föredragningsordningen, vilkas laglighet stundom ifrågasatts, visade andra kammarens talman redan 1874 (AK 21 februari) i handling, att han ansåge dem lagliga, och detta tysta svar skärptes 1875, då talmannen förklarade att varken under ståndstiden eller sedermera någon förmenats att i viktiga frågor avgiva yttranden och meddela upplysningar (AK 5 maj); att debatt i anledning av sådana kunde uppstå blev då en självklar sak. Sedan dess synes ej heller dessa debatters laglighet hava på allvar bestritts, och praxis är nu fullt stadgad beträffande möjligheten att erhålla ordet för andra frågors andragande — statsråden i allmänhet i början, ledamöter i allmänhet vid slutet av ett plenum.

Redan 1868 förekom ett dylikt fall i första kammaren, då en talare i anledning av fyra statsråds ingivna och beviljade avskedsansökningar framställde önskan om upplysning rörande orsakerna. Detta var icke någon interpellation ens i första kammarens form före 1912, ty framställningen var icke riktad till någon av statsrådets ledamöter, utan snarast till de avgångna statsråd, som voro kammarledamöter, och från dem erhöll talaren också två svar — debatten var därmed ett faktum (FK 11 april). Ett annat fall inträffade 1873, då frågan om kröningsbegäran i båda kamrarna genom vice talmansanföranden, under återopande av talmanskonferensens överläggningar, anhängiggjordes (FK 25 januari, AK s. d.).

Vid urtima riksdagen 1871 upptogs ej blott, såsom i det föregående omtalats, en fristående debatt i försvarsfrågan, som var riksdagens överläggningsämne, av statsråd (FK 22 september), utan även dessförrinnan av en kammarledamot (AK 16 september). Att politiska frågor givit anledning till regeringsförklaringar med därpå följande debatter, är likaledes förut nämnt (s. 121). En politisk tilläggsdebatt av säreget slag uppkom 1904 i anledning av ett kritiskt yttrande om regeringens undfallenhet för bolagsmakten; vid aftonplenum samma dag beklagade statsministern, att kammaren icke tagit avstånd från yttrandet, och tycktes häri finna ett misstroende mot regeringen. Följden blev vissa förklaringar att så ej var förhållandet, men också bestämda protester mot att kammaren på något sätt skulle behöva taga ståndpunkt till en ledamots yttranden inom kammaren (AK 30 april).

Under en interpellationsdebatt 1871 förklarade en talare, att han ryggade tillbaka för tanken att framställa ett dagordningsyrkande (AK 1 mars). Där emot blev 1908 efter den förut omnämnda regeringsförklaringen angående de s. k. status quo-deklarationerna ett dylikt yrkande framfört, ehuru blott i hypotetisk form, då en partiledare förklarade att, om ett dagordningsinstitut funnits, han skulle yrkat ett motiverat dagordningsbeslut av visst angivet gillande innehåll, och häri instämde ej blott hans eget parti utan även andra partier på det sätt, att de instämde i vice talmannens yttrande att han skulle, under samma förutsättning, hava varit med om samma beslut (AK 22 februari). Denna hypotetiska form användes även året därefter, 1909,

under en interpellationsdebatt i anledning av svarets otillfredsställande beskaffenhet: hade dagordningsinstitutet funnits, så skulle ett förslag framlagts om motiverad ogillande dagordning av samtidigt angiven avfattning, och även nu skedde instämmanden, men blott från oppositionen (AK 24 februari). Sedermera har denna hypotetiska form fallit bort, och endast massinstämmandet i viss avgiven förklaring kvarstår som ett slags ersättning. Dock hava förslag varit å bane om formligt införande av ett dagordningsinstitut, senast 1928 (konstitutionsutskottets bet. nr 18), 1930 (bet. nr 20), 1931 (bet. nr 13), och sistnämnda år beslöts skrivelse om utredning (nr 246).

Vid A-riksdagen 1914 inträffade två fall av debatter utom ämnet. Det ena, som visserligen haft föregångare, t. ex. då 1895 vid behandlingen av tredje huvudtiteln debatt öppnades om norska frågan vid sidan av det egentliga överläggningsämnet (FK 13 februari), förekom 1914 i båda kamrarna, då vid behandlingen av första huvudtiteln en fristående debatt upptogs angående bondetåget och borggårdshändelserna (FK 7 februari, AK s. d.). Det andra fallet 1914 bestod däri, att statsministern erhöll ordet för avgivande av en redogörelse för förhandlingarna mellan konungen och statsrådet, som då hade begärt avsked (AK 11 februari). Redogörelser för politiska förhandlingar hava även senare givits, såsom 1918 vid urtima riksdagen av en partiledare under en remissdebatt rörande hans partis förhandlingar med regeringen (FK 26 november) och 1933 såväl av statsministern som av kammarledamöter, under debatt om ett utskottsbetänkande, rörande förhandlingar mellan visst parti och regeringen (FK 19 juni, AK s. d.). Vid 1929 års riksdag medförde en dechargedebatt i anledning av en anmärkningsanledning, som framkallat ett skarpt uttalande från konstitutionsutskottet, utan att regeringen syntes ämna fästa något avseende vid de gjorda uttalandena, en särskild debatt i ena kammaren om förhållandet mellan regering och riksdag, dock utan att regeringen däri deltog, och i medkammaren ett kort, nästan explosivt yttrande i samma fråga (FK 7 juni, AK s. d.). Den mest vittgående och långvariga debatten vid sidan av föredraget överläggningsämne, som torde förekommit, ägde rum 1931 i anledning av interpellation om reformering av krigslagarna; debatten rörde sig egentligen om de s. k. Ådalshändelserna (AK 15 maj).

Även smärre, helt opolitiska frågor hava framförts till överläggning, utan anhängiggörande i vanlig ordning och utom föredragningslistan.»

Rydin. Svenska riksdagen, sid. 201, 206 f.

»Varje ledamot av kammare äger enligt R. O. § 52 att fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som komma under överläggning, och rörande lagligheten av allt, som inom kammaren sig tilldrager, med rätt att yttra sin mening om vad som bör beslutas och framställa förslag därtill. Med avseende på beskaffenheten av vissa ärenden är dock överläggningsfriheten inskränkt, i alla de fall nämligen, där den skulle kunna på förhand beröva en riksdagsman rättigheten att få det förslag, han väckt, underkastat den prövning, han önskar åt detsamma. Därför är i R. O. § 57 stadgat ett förfarande, som ej

tillåter någon föregående överläggning, när fråga blivit väckt om ansvar för statsrådsledamot, ävenledes i A. K:s A. O. § 21 är överläggning förbjuden, då någon begär att få framställa interpellation. Riksdagsman äger även deltaga i alla beslut och omröstningar, dock i mål, som personligen röra någon ledamot, må väl denne övervara överläggningarna, men ej beslutet (R. O. § 53). Huruvida han skall kunna anses berättigad att deltaga i överläggningen, är ej genom denna föreskrift avgjord.»

»Till följd av den i R. O. § 52 varje kammarledamot ovillkorligen tillerkända rätt att yttra sig i alla frågor, som under överläggning komma, kan talmannen ej göra hemställan enligt R. O. § 60 om avslutande av överläggningen om det föredragna målet, förr än samtliga, som i laga ordning anmält sig till att erhålla ordet, haft tillfälle att därav begagna sig, och ej heller upptaga väckt förslag om överläggningens tidigare avslutning. Än mindre äger han sådan makt, som den, som tillkom honom enligt 1723 års R. O. § 16, nämligen såsom det hette 'giva tillkänna, att de (ledamöterna) skola uppehålla med diskurserna'. Någon rätt för majoriteten att, liksom förhållandet är i de flesta länder utom England, t. ex. i Nordamerika, Frankrike, Belgien m. fl. länder, besluta avslutning av diskussionen i en fråga finnes således icke.»

Bilaga 3.

P. M.

angående interpellationsinstitutets reglering i vissa främmande länder.

Danmark. Enligt grundloven (§ 61) äger varje ledamot av riksdagen med vederbörande tings tillstånd framställa till behandling vilken som helst offentlig angelägenhet samt över densamma begära förklaring från ministrarnas sida. I landstingets arbetsordning (§ 31) stadgas närmare härom, att interpellation skall inlämnas skriftligen till tingets ordförande och därefter avlämnas vid nästa sammanträde, varefter tinget vid det därpå följande sammanträdet utan överläggning avgör, om spørgsmålet får framställas; lämnas samtycke härtill, meddelas spørgsmålet av ordföranden till vederbörande minister och uppföres på dagordningen för ett senare sammanträde. Motsvarande bestämmelser innehållas även i folketingets arbetsordning (§ 23); dock gjordes år 1933 där det tillägget, att förhandlingen rörande en interpellation skall ske senast å tionde dagen efter den, då tinget medgivit interpellationens framställande, vederbörande minister obetaget att uppskjuta interpellationssvaret, om han anser landets intresse fordra det. Någon skyldighet för ministrarna att besvara interpellationer torde ej kunna anses vara för handen.

Finland. I riksdagsordningen (§ 37) regleras riksdagsmännens rätt att interpellera statsråden samt därmed sammanhängande spørsmål. Paragrafen skiljer mellan »spørsmål» och »interpellationer» i egentlig mening. En riksdagsman, som vill ställa spørsmål till ett statsråd i angelägenhet hörande till hans ämbetsområde, skall till talmannen avlämna sin fråga skriftligen avfattad och av bestämt innehåll; talmannen bringar frågan till vederbörande statsråds kännedom; statsrådet i fråga kan å tid, som bestämmes genom överenskommelse med talmannen, avgiva muntligt eller skriftligt svar, men han kan också avböja att besvara frågan; ärenden rörande dylika spørsmål kunna ej bliva föremål för överläggning i riksdagen. — Beträffande den enskilde riksdagsmannens avlämnande av interpellation gälla samma regler som i fråga om spørsmål, men för interpellationens vidare behandling finnas särskilda regler. För dess överlämnande till vederbörande statsråd äro vissa villkor stadgade. Efter det interpellationen blivit föredragen i riksdagen och legat på bordet till ett följande sammanträde, skall densamma, därest minst tjugu riksdagsmän, de som framställt interpellationen inberäknade, skriftligen anmält sin anslutning härtill, utan föregående överläggning i riksdagen, genom talmannen meddelas vederbörande medlem av statsråd; det åligger ministern i fråga att inom femton dagar avgiva svar å interpellationen, såframt icke å »statsrådets» — alltså hela regeringens — vägnar meddelas, att svar på grund av sakens beskaffenhet ej avgives; i detta fall

böra de skäl, som föranlett vägran att svara, tillkännagivas för riksdagen; sedan svar avgivits eller meddelande om vägran att svara lämnats kan överläggning äga rum i riksdagen. — Någon möjlighet till dagordningsbeslut finnes ej i samband med »spörsmål» men däremot i samband med behandlingen av »interpellationer».

Enligt riksdagsordningen (§ 36) kan ett statsråd utom dagordningen och utan att en fråga framställts i riksdagen giva »upplysning eller meddelande i något ärende, som angår rikets styrelse eller dess förhållande till utländska makter»; sedan statsrådet hållit sin föredragning, skall frågan bordläggas till ett följande plenum; härvid kan överläggning äga rum.

Norge. Interpellationsrätten är jämförelsevis ingående reglerad i stortingets arbetsordning (§ 45). Här skiljes mellan »spörsmål» och »interpellationer» i egentlig mening. I fråga om de förra gäller, att därest representant önskar till ledamot av regeringen framställa ett spörsmål, avlämnar han detta i skriftlig avfattning till stortingets president, som efter samråd med vederbörande ledamot av regeringens bestämmer, när spörsmålet må kunna framställas; i regeln bör så ske vid första sammanträde, som hålles, efter det begäran att framställa spörsmålet till presidenten inkommit; då spörsmål framställles, sker detta utan därtill fogad motivering; därest vederbörande ledamot av regeringen förklarar, att spörsmålet icke besvaras, är ärendet därmed slutbehandlat; besvaras spörsmålet, står det dess framställare och vederbörande ledamot av regeringen fritt att vardera ytterligare en gång yttra sig för att å ena sidan framställa tilläggsspörsmål och å andra sidan därå avgiva svar; annan må ej yttra sig i ärendet. — I fråga om interpellationer i egentlig mening gäller att även dessa skola avlämnas skriftligen avfattade till stortingets president, som snarast möjligt från statsministern eller vederbörande statsråd inhämtar förklaring om tid, då ärende må i tinget lämpligen till behandling upptagas; ärendet skall sedan efter presidentens avgörande upptagas till behandling antingen vid slutet av ett tings-sammanträde, eller sedan det på förhand blivit på tingets dagordning uppfört; presidentens avgörande meddelas statsministern eller vederbörande statsråd. Såsom framgår av dessa bestämmelser underställes icke frågan om en interpellations framställande stortingets prövning. När interpellationen företages till behandling, får interpellanten först utveckla sin framställning. Därefter besvaras interpellationen, såvida icke vederbörande minister vägrar att svara, i vilket fall förhandlingen i ärendet avslutas. Efter interpellationssvaret kan följa debatt; för talerätten under denna gälla särskilda restriktioner och i det hela får den icke — annat än om stortinget fattar beslut om förlängning — pågå mer än två timmar.

Ett enkelt spörsmål kan icke utmynna i dagordningsbeslut; detta kan däremot bliva fallet med en interpellationsdebatt.

England. Varje ledamot av underhuset har enligt arbetsordningen (regeln nr 9) rätt att ställa frågor (questions) till ministrarna. Sådana frågor

skola i skriftlig form inlämnas till husets sekreterare åtminstone en dag innan de önskas besvarade; de få icke innehålla argumentation eller kritik utan endast ett fastställande av de punkter, i vilka upplysning önskas. Om muntligt svar kräves, utmärkes detta genom en asterisk vid frågan. En mångfald dylika frågor förekomma vid varje session. I regel är tre kvarts timme (3—3.45 e. m.) avsatt under fyra dagar i veckan för frågornas besvarande. Ministrarna kunna vägra att besvara frågor; de svar som lämnas ha nästan alltid karaktären av korta, sakliga uttalanden. På svaret kunna följa nya frågor av frågeställaren inom den av den första frågan angivna ramen, men debatt är i princip icke tillåten. Skriftligt svar lämnas, då muntligt svar ej begärts eller icke medhunnits under den för frågorna anslagna tiden. Frågorna ha sålunda en helt annan karaktär än interpellationerna i andra stater; de äro närmast att jämföra med den speciella frågeform vid sidan av interpellationerna som på vissa andra håll utbildats. Frågeställarna i underhuset begära sakliga upplysningar i någon bestämd detaljfråga; de kunna icke inlåta sig på någon kritik av regeringens politik, även om avsikten att påpeka ett misstag eller ett förbiseende ofta är uppenbar. Under de fyrtiofem minuter, som vissa dagar avsätts för dessa ärenden, kunna flera tiotal frågor avverkas. Talmannen ingriper energiskt mot alla försök att i strid med arbetsordningen åvägabringa verkliga interpellationsdebatter. Dylika debatter äro dock icke helt uteslutna. En medlem kan i samband med svar å fråga enligt (regel nr 10 i) arbetsordningen påyrka, att huset skall »ajournera sig i syfte att diskutera en bestämd fråga av trängande allmän betydelse». Sådan motion skall upptagas till behandling oberoende av dagordningen i övrigt, om den stödjdes av minst fyrtio ledamöter eller om huset eljest så beslutar. På kvällen samma dag som svar lämnats, alltså efter några timmars uppehåll, skall i så fall en debatt äga rum; denna debatt gäller formellt frågan om ajournering, men kan i praktiken bli en debatt i sak, och ett bifall till motionen innebär ett slags misstroendevotum. Motioner av denna art ha dock, särskilt under senare tid, varit mycket sällsynta; talmannen vakar över att de icke framställas annat än i de av arbetsordningen angivna fallen, och kammarmajoriteten kan på olika sätt, som här ej skola beskrivas, tämligen effektivt hindra oppositionen att på denna väg göra sig gällande. För den parlamentariska ansvarighetens utkrävande spelar metoden knappast någon roll; man har aldrig framkallat ett regeringsskifte på denna väg.

Frankrike. Bestämmelser om den parlamentariska kontrollens utövning saknas i författningen. Interpellationsinstitutet har emellertid betraktats som konsekvenser av den parlamentariska demokratin. Under den tredje republiken har det ingående reglerats i kamrarnas arbetsordningar. I deputeradekammarens arbetsordning (kap. 14) skiljes mellan »spörsmål» och »interpellationer». De förra kunna framställas skriftligen eller muntligen; skriftligt spørsmål skall i kort avfattning ingivas till deputeradekammarens president; inom åtta dagar efter dess inlämnande bör spørgsmålet tillika med

vederbörande ministers därå avgivna svar i tryck offentliggöras. Minister äger befogenhet skriftligen förklara, att det allmännas intresse hindrar honom att avgiva svar, eller, i undantagsfall, att uppskov med svarets avgivande för att hinna inhämta nödiga upplysningar synes honom erforderligt. Muntligt spörsmål må vid slutet av sammanträde å tisdagar eller torsdagar och därvid senast klockan 19 till minister framställas; för spörsmålets framställande må icke mer än en fjärdedels timme tagas i anspråk. Sedan ministern därå svarat, har allenast den kammarledamot, som framställt spörsmålet, rätt att under högst fem minuter i anledning av svaret yttra sig; på dagordningen för ett och samma sammanträde må icke mer än två spörsmål uppföras. Begäran om »interpellation» skall i deputeradekammaren framställas i skriftlig form; härvid skall lämnas en kortfattad redogörelse för interpellationens innehåll, som av presidenten uppläses för kammaren. Något medgivande från kammarens sida förekommer ej, och interpellation kan enligt praxis endast vägras då den strider mot konstitutionen eller innehåller förolämpande uttalanden. Någon skyldighet att besvara en interpellation förekommer å andra sidan icke, ett förhållande, som i realiteten har mycket ringa betydelse. Beträffande tidpunkten för interpellationers framställande i egentlig mening gäller att kammaren efter inhämtande av yttrande från någon av regeringens ledamöter utan föregående överläggning i sakfrågan bestämmer dag då interpellationen må framställas; beslut om fastställande av diskussionsdagen skola fattas vid ett sammanträde i veckan, på fredagarna; dock skall, om interpellant skriftligen så begär, presidenten, efter att härom hava lämnat meddelande till regeringen, utan uppskov förelägga kammaren frågan om diskussionsdagen skall fastställas omedelbart. Yttranderätten härom är ytterst snävt begränsad. Vidare är stadgat att interpellationer i inrikespolitiska frågor icke få uppskjutas längre tid än en månad. I realiteten innebär kammarens rätt att bestämma tidpunkten för interpellationers framställande möjlighet att i stor utsträckning avgöra, huruvida en interpellation över huvud taget skall framställas eller ej. Beträffande interpellations framställande och behandling äro också ingående stadganden givna. Flera interpellationer kunna sammanföras till gemensam behandling. — Bestämmelserna om spörsmål, interpellationer och dagordningsbeslut äro i huvudsak desamma i senatens arbetsordning som i deputeradekammaren, delvis äro de dock något mera kortfattade. — Endast interpellationer, men ej spörsmål, kunna föranleda ett dagordningsbeslut.