

Nr 9

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående tidsbegränsning av anförandena i riksdagens kamrar.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 70 i första kammaren av herr *Eskilsson* och nr 95 i andra kammaren av herr *Braconier m. fl.* hemställes »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om att författningsutredningen måtte få i uppdrag att utreda frågan om tidsbegränsning av anförandena i kamrarna».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Nuvarande bestämmelser. Vid kammares sammanträde äger, jämlikt § 52 första stycket riksdagsordningen, varje dess ledamot rätt att, med de undantag riksdagsordningen stadgar eller kammare med stöd därav föreskriver, till protokollet fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som under överläggning komma, och om lagligheten av allt, som inom kammaren sig tilldrager. Envar yttrar sig, jämlikt andra stycket av samma paragraf, i den ordning han därtill sig anmält och uppropad bliver. Dock må ledamot, på sätt kammaren särskilt föreskriver, kunna för genmäle till annan talare erhålla ordet i annan ordning. I tredje stycket av samma stadgande föreskrives, att riksdagsman må, på sätt kammare särskilt föreskriver, till ledamot av statsrådet framställa spörsmål i ämne utom föredragningslistan. Sådana spörsmål äro antingen interpellationer eller enkla frågor för upplysningars inhämtande. Kammare må föreskriva inskränkningar i ledamots rätt att erhålla ordet i samband med framställande av interpellationer eller besvarande av enkla frågor.

Statsråd äger, jämlikt § 53 riksdagsordningen, tillträde till vardera kammaren med rättighet att deltaga i överläggningarna.

Närmare föreskrifter om kammardebatterna meddelas i §§ 12 och 20 av kamrarnas i förevarande avseende likalydande ordningsstadgor. Om ordningsföljden mellan talare stadgas i § 12, att utan hinder av eljest gällande ordning ledamot må efter talmannens beprövande kunna erhålla ordet för kort genmäle, innefattande upplysning eller rättelse i anledning av föregående talares anförande eller bemötande av angrepp från dennes sida; genmäle må pågå högst tre minuter eller, där talmannen av särskilda skäl så medgivit, högst sex minuter. I samma paragraf föreskrives, att statsråd efter anmälan till talmannen erhåller ordet oberoende av ordningen kam-

marens ledamöter emellan, dock att ledamot, som erhållit rätt till kort genmäle, äger yttra sig före statsrådsledamot. Beträffande interpellationer och enkla frågor gäller jämlikt § 20 bland annat, att sedan vederbörande statsråd meddelat talmannen sin avsikt att besvara spörsmål, talmannen överenskommer med statsrådet om vid vilket sammanträde spörsmålet må besvaras, att svar å interpellation må före avgivandet i tryckt eller stencilerad form utdelas till kammarens ledamöter och att statsrådet i sådant fall må begränsa sitt anförande till en sammanfattning av huvudpunkterna i det uttalade svaret samt att vid besvarande av enkel fråga endast den ledamot, som framställt spörsmålet, och det statsråd, som lämnar svaret, må delta i överläggningen; kammaren dock obetaget att rörande viss fråga besluta upphäva den sålunda stadgade inskränkningen i yttranderätten.

Frågans tidigare behandling. Frågan om begränsning av yttrandefriheten i riksdagens kammare berördes av de år 1930 tillkallade sakkunniga angående riksdagens arbetsformer. I sitt år 1931 avgivna betänkande (SOU 1931: 26) uttalade de sakkunniga, att de icke ansåg tillräckliga skäl finnas för inskränkande av fria yttranderätten. Man fann emellertid, att debatterna stundom uttänjdes utöver vad som påkallades för en ingående allsidig belysning av föreliggande frågor samt att onödigt vidlyftighet och upprepningar förekom. De sakkunniga föreslog därför bestämmelser om begränsad replikrätt. Sådana infördes också år 1933.

De år 1946 tillkallade sakkunniga angående riksdagens arbetsformer tog utförligt upp frågan om tidsbegränsning av anförandena och föreslog att sådan under angivna förutsättningar skulle kunna införas. De sakkunniga anförde i sitt betänkande (SOU 1947: 79) bl. a. följande:

Enligt vår uppfattning existerar icke något större behov av ingripande debattrestriktioner i den svenska riksdagen, där anföranden i obstruktions-syfte praktiskt taget aldrig förekomma och yttrandena i regel icke äro särskilt långa. Något behov av regler, som möjliggöra tvångsvis avslutande av debatter eller förhandsbeslut om hur länge en debatt i en viss fråga skall få pågå, finns därför enligt vår mening icke. Ej heller anse vi det vara påkallat att begränsa antalet tillåtna anföranden i varje särskild fråga från en och samma ledamot. Restriktioner av här uppräknad art kunna dessutom uppfattas som en kränkning av den i 52 § riksdagsordningen åt riksdagens ledamöter givna yttrandefrihet.

De sakkunniga fortsatte:

Däremot skulle det enligt vår mening vara av värde, om möjlighet infördes att besluta begränsning av anförandenas längd. Om en sådan begränsning kunde tillgripas under det senare skedet av utdragna debatter, kunde dessa göras kortare, mera sakligt koncentrerade och livfullare. En reform av detta slag bör enligt vår uppfattning kunna bidra till att minska den uttänjning av debatterna, den onödiga vidlyftighet och de upprepningar som påtalades av 1930 års kommitté och som knappast kunna sägas ha helt eliminerats av på nämnda kommittés förslag genomförda

reformer. Vi anse icke att ett stadgande om rätt för kammare att besluta om tidsbegränsning av de särskilda anförandena kan utsättas för samma invändningar som de tidigare nämnda formerna av debattrestriktioner. Rätten att yttra sig i alla frågor, varom stadgas i 52 § riksdagsordningen, kvarstår fortfarande orubbad, även om inskränkningar beslutas beträffande anförandenas längd. Något hot mot minoriteterna i kamrarna skulle en bestämmelse av angiven art icke utgöra, eftersom den skulle drabba alla parter lika.

De sakkunniga föreslog därför, att begränsning av anförandenas längd skulle kunna tillgripas. Om den närmare utformningen av bestämmelserna härom anförde de:

Beslut om sådan tidsbegränsning bör endast på talmannens förslag kunna fattas av kammare. Därmed vinnes en enligt vår uppfattning betydande garanti för att tidsbegränsning tillgripes endast då sådan av arbetstekniska skäl kan anses påkallad. Det skall även åligga talmannen att föreslå hur långa anföranden som efter tidsbegränsning skola tillåtas. Vid behov skall talmannen kunna föreslå kammaren att besluta ytterligare tidsbegränsning av anförandenas längd. Kamrarna böra sålunda på talmannens förslag exempelvis kunna besluta först att anförandena skola begränsas till tio minuter, därefter, om den först beslutade tidsbegränsningen visat sig otillräcklig, till fem minuter o. s. v. Beslut om tidsbegränsning skall gälla samtliga talare, även sådana som anmält sig före beslutets fattande. Någon skillnad mellan olika kategorier av talare, statsråd, utskottsordförande, motionärer o. d. synes icke behöva göras, då tidsbegränsning förutsättes i regel icke skola tillgripas annat än då överläggning om en fråga framskridit så långt att dels alla huvudtalare redan hunnit yttra sig och dels några nya synpunkter icke kunna väntas framkomma. Tidsbegränsningens främsta syfte bör nämligen enligt vår mening vara att göra det möjligt att undvika vidlyftiga upprepningar av redan framförda synpunkter. För att reformens syfte icke skall förfelas böra besluten om tidsbegränsning icke få föregås av någon debatt. En bestämmelse att debatt ej skall få äga rum om sådant förslag torde visserligen innebära en inskränkning i den yttrandefrihet som riksdagsordningen nu stadgar. Trots att sålunda invändningar kunna resas mot vårt förslag i denna del, torde den föreslagna bestämmelsen dock knappast vara ägnad att inge farhågor. Redan nu finnas nämligen bestämmelser, som inskränka yttrandefriheten på ett i princip likartat sätt. Vi vilja i detta sammanhang erinra om dels bestämmelsen i 52 § sista stycket riksdagsordningen att om förslag väckes att den som på i paragrafen angivet sätt förgått sig må av talmannen erhålla varning eller att saken bör till laga domstols behandling överlämnas, skall beslut däröver av kammaren vid nästa sammanträde utan föregående överläggning fattas, dels föreskriften i kamrarnas ordningsstadgor (20 §) att beslut, huruvida interpellation må framställas, skall fattas utan föregående överläggning.

Mot denna del av de sakkunnigas förslag anfördes reservation dels av herr Håstad och dels av herr Senander. Den förre anslöt sig till tanken på tidsbegränsning för talare men ansåg att dylik begränsning icke borde gälla statsråd. Den senare ansåg att inga debattrestriktioner borde införas.

I prop. 244 till 1948 års riksdag biträdde föredragande departementschefen icke de sakkunnigas förslag om tidsbegränsning bl. a. under hänvisning till den synnerliga angelägenheten av att yttrandefriheten i riksdagen icke i oträngt mål beskars.

Särskilda utskottet anförde i sitt utlåtande (nr 1) över nämnda proposition:

Utskottet delar departementschefens principiella uppfattning, men kan för sin del icke anse, att de sakkunnigas förslag beträffande tidsbegränsning innebär ett rubbande av denna princip. Utskottet vill hänvisa till vad de sakkunniga anfört i denna fråga och härutöver framhålla, att beslut om tidsbegränsning under utdragna debatter kan medföra, att flera kammarledamöter få tillfälle att yttra sig än vad nu är fallet. Utskottet föreslår därför, i enlighet med de sakkunnigas förslag, att i 52 § riksdagsordningen en bestämmelse införes, att kammare, på förslag av talmannen, äger besluta, att anförande i viss fråga icke må överskrida av kammaren fastställd tidslängd och att sådant beslut skall fattas utan överläggning och genast träda i tillämpning.

Beträffande denna regels tillämpning vill utskottet i likhet med de sakkunniga framhålla, att tidsbegränsning endast bör tillgripas under det senare skedet av utdragna debatter, vilka därigenom kunna vinna i saktighet, koncentration och livfullhet. Utskottet har övervägt huruvida statsrådets ledamöter genom ett särskilt stadgande skulle undantagas från beslut om tidsbegränsning. Enligt utskottets mening är ett sådant undantagsstadgande icke erforderligt. Skulle, sedan beslut om tidsbegränsning fattats, debatten ta en sådan vändning att fortsatt begränsning av anförandenas längd icke längre är lämplig, böra kamrarna givetvis ha rätt att på talmannens förslag besluta att upphäva det tidigare fattade beslutet om tidsbegränsning.

I reservation till utskottsutlåtandet anslöt sig herrar Pettersson i Norregård och Hedlund i Rådomb till det i propositionen framlagda förslaget.

I kamrarna bifölls reservationen, varför förslaget om tidsbegränsning av anföranden föll.

Frågan togs ånyo upp vid 1953 års riksdag i motion (I: 101) av herr K. J. Olsson. Behandlingen av motionen uppskötts sedermera till 1954 års riksdag, då konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 19) upplyste att frågan om tidsbegränsning vid 1952 års riksdag övervägts inom utskottet och vissa av de politiska partiernas riksdagsgrupper. Tanken härpå hade emellertid mött betydande motstånd och därför fått falla. Erfarenheterna sedan dess hade icke givit utskottet anledning föreslå att regler om tidsbegränsning infördes.

Utskottet. Frågan om tidsbegränsning av anförandena i riksdagen har, såsom framgått av den lämnade redogörelsen, vid olika tillfällen under senare år behandlats inom riksdagen, men framställda förslag om sådan begränsning har icke vunnit kamrarnas bifall. Någon omständighet, som utgör tillräckligt skäl till ett ändrat ställningstagande i frågan, har icke

åberopats i motionerna och föreligger enligt utskottet ej heller. Till det sagda kommer, att 1954 års författningsutredning, såsom framhållits i utskottets utlåtande nr 4, inom en nära framtid avser att framlägga förslag, innebärande väsentliga ändringar beträffande riksdagens arbetsformer. Utskottet hemställer alltså,

att motionerna I: 70 och II: 95 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 5 mars 1959.

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Sveningsson, Lundström, Erik Olsson, Carl Albert Anderson*, Källqvist, Axel Emanuel Andersson, Aspling och Eric Carlsson; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Norén, Spångberg, Magnusson i Tumhult, Jonsson i Haverö, Gustafsson i Bogla*, Braconier, Bark, Hammar och Hamrin.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

dels av herrar *Källqvist* och *Hammar*,

dels av herrar *Sveningsson*, *Magnusson* i Tumhult och *Braconier*, vilka sistnämnda ansett att utskottet bort uttala följande:

Vid flera tillfällen har det i riksdagen av en betydande opinion givits uttryck för den uppfattningen att möjligheter borde skapas att besluta om tidsbegränsning av anföranden. Den ståndpunkten har framförts av talmän och andra med stor parlamentarisk erfarenhet. Önskemål i detta syfte har framkommit av olika skäl. Det välbekanta förhållandet, att ofta mycket utdragna debatter i en enda fråga bidragit till att endast ett mycket ringa antal av kamrarnas ledamöter åhört en stor del av anförandet har påtalats många gånger. De tomma bänkarna varom pressen ofta och icke utan skäl talar är icke sällan en realitet. Detta kan vara ägnat att ge intryck av ledamöternas bristande intresse för riksdagens viktiga arbete samt minska riksdagens anseende.

En stark opinion från olika partier — se exempelvis särskilda utskottets motivering 1948 — har pekat på möjligheterna att söka få mera fria, kon-

centrerade anföranden genom tidsbegränsning. »Om en tidsbegränsning kunde tillgripas under det senare skedet av utdragna debatter kunde dessa göras kortare, mera sakligt koncentrerade och livfullare.» Man skulle kunna minska den uttänjning av debatterna, den onödiga vidlyftighet och de upprepningar som påtalats av kommittéer och utskott. Genom tidsbegränsning skulle inte minst i riksdagens slutspurt också kunna skapas vissa garantier för något så när likformig behandling av ärendena. När många frågor står på föredragningslistan och man önskar få dem avgjorda en viss dag kunde det vara behövt med en tidsbegränsning.

Det har framhållits, att långa debatter faktiskt medfört praktiska hinder för nya talare att framträda. Vid ett par tillfällen har ett slags faktiskt sabotage skett av talare genom demonstrationer från kammarens sida. Som påpekats i förevarande motioner kunde även en mild form av tidsbegränsning ha betydelse. Rätten att yttra sig i alla frågor, varom stadgas i riksdagsordningen § 52, skulle fortfarande stå orubbad, även om en kammare på förslag av talmannen skulle kunna besluta inskränkningar i anförandenas längd. Något hot mot minoriteterna skulle, som påpekades i SOU 1947: 79, icke ske, eftersom en tidsbegränsning skulle drabba alla parter lika. Beslut om tidsbegränsning skulle faktiskt kunna medföra att flera kammarledamöter finge tillfälle att yttra sig än vad nu är fallet.

Då författningsutredningen med nuvarande direktiv icke torde ta upp dessa frågor till närmare prövning synes det angeläget, att riksdagen uttalar sig för att författningsutredningen får i uppdrag att söka utreda frågan om tidsbegränsning.

Med stöd av det anförda hemställes sålunda,

att riksdagen med bifall till motionerna I: 70 och II: 95 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om att författningsutredningen får i uppdrag att låta utreda frågan om tidsbegränsning av anföranden i kamrarna.