

Nr 14

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motion om tidsbegränsning av anföranden i kamrarna.

I den till konstitutionsutskottet hänvisade motionen nr 2 i andra kammaren av herr *Gustafsson* i Borås hemställes, »att riksdagen för sin del måtte besluta sådana grundlagsändringar, som erfordras för tillgodoseende av syftemålet med ifrågavarande motion (tidsbegränsning av anföranden i kamrarna); samt att konstitutionsutskottet, efter närmare utredning av frågan, måtte utarbeta och framlägga förslag till grundlagsändringar i ämnet».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Gällande ordning. Enligt 52 § första stycket riksdagsordningen äger vid kammares sammanträde varje ledamot rätt att, med de undantag riksdagsordningen stadgar eller kammaren med stöd därav föreskriver, till protokollet fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som kommer under överläggning, och om lagligheten av allt, som tilldrager sig inom kammaren. En ytterligare garanti för yttranderätten återfinnes i 60 § 1 mom. Där stadgas att mål, i vilket överläggning ägt rum, icke får upptagas till slutligt avgörande, förrän kammaren på talmannens hemställan förklarat överläggningen slutad. Jämlikt 53 § andra stycket äger statsråd, även om han ej är ledamot av kammare, tillträde till kammarens sammanträde med rättighet att deltaga i överläggningarna.

De i riksdagsordningen angivna inskränkningarna i yttranderätten, till vilka 52 § hänvisar såsom undantag, är utan egentlig betydelse (se t. ex. 51 §, 52 § sista stycket, 53 § tredje stycket och 57 §). I nämnda § talas emellertid icke blott om att riksdagsordningen själv innehåller undantag från principen om fri yttranderätt utan även om att kammare med stöd av riksdagsordningen kan stadga ytterligare undantag från denna princip. Det enda stöd, som finns för sådana undantag, är upplaget i 52 § tredje stycket. Här stadgas att kammare må föreskriva inskränkingar i ledamots rätt att erhålla ordel i samband med framställande av interpellationer eller besvarande av enkla frågor. Med stöd härav har i ordningsstadgornas 20 § 2 mom. stadgats, att beslut, huruvida interpellation må framställas, skall fattas utan föregående överläggning. Vidare gäller enligt 20 § 4 mom. tredje stycket, att vid besvarande av enkel fråga endast den ledamot, som framställt spörsmålet, och det statsråd, som lämnar svaret, får deltaga i överläggningen. Kammare äger

dock, då viss fråga besvaras, på förslag av talmannen eller annan ledamot besluta upphäva den sålunda stadgade inskränkningen i yttranderätten; sådant beslut skall fattas utan föregående överläggning.

Slutligen bör nämnas, att tiden för s. k. kort genmäle är begränsad. Här är det emellertid icke fråga om en inskränkning av yttranderätten utan om en utvidgning av denna rätt utöver vad talarordningen egentligen medger.

Frågans tidigare behandling. Frågan om begränsning av yttrandefriheten i riksdagen upptogs under *förfarbetena till 1949 års reformer rörande riksdagens arbetsformer*. De sakkunniga, vilkas betänkande (SOU 1947: 79) låg till grund för reformerna, uttalade som sin mening, att det icke fanns något större behov av sådana ingripande restriktioner i den svenska riksdagen, där anföranden i obstruktionssyfte praktiskt taget aldrig förekom och yttrandena i regel icke var särskilt långa. Något behov av regler, som möjliggjorde tvångsvis avslutande av debatter eller förhandsbeslut om hur länge en debatt i en viss fråga skulle få pågå, fanns därför enligt de sakkunnigas mening icke. Ej heller ansågs det vara påkallat att begränsa antalet tillåtna anföranden i varje särskild fråga från en och samma ledamot. Däremot skulle det enligt de sakkunniga 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 borde kunna bidra till att minska uttänjning av debatterna, onödig vidlyftighet och upprepningar. Beslut om tidsbegränsning skulle enligt de sakkunnigas förslag endast på talmannens förslag kunna fattas av kammare. Det skulle äligga talmannen att föreslå, hur långa anföranden som skulle tillåtas efter tidsbegränsning. Vid behov skulle talmannen kunna föreslå ytterligare tidsbegränsning. Fattat beslut skulle gälla samtliga talare, även sådana som anmält sig före beslutets fattande. Någon skillnad mellan olika kategorier av talare — statsråd, utskottsordförande, motionärer o. d. — syntes icke behöva göras, då tidsbegränsning förutsattes i regel icke skola tillgripas annat än då överläggningen om en fråga framskridit så långt att alla huvudtalare redan hunnit yttra sig och några nya synpunkter icke kunde väntas framkomma. För att reformens syfte icke skulle förfelas, borde beslut om tidsbegränsning icke få föregås av någon debatt.

Mot de sakkunnigas förslag reserverade sig två ledamöter. Den ene avvisade helt tanken på tidsbegränsning av anföranden. Den andre anslöt sig i princip till förslaget men ansåg det icke rimligt, att statsråden skulle likställas med kammarledamöterna.

I den proposition (1938: 244), vari förslag på grundval av betänkandet förelades riksdagen, sade sig departementschefen icke vilja förneka, att vissa fördelar skulle vara att vinna genom den föreslagna möjligheten till tidsbegränsning. Med hänsyn till den synnerliga angelägenheten av att yttrande-

friheten i riksdagen ej i oträngt mål beskars och då, som de sakkunniga också vitsordat, några mera väsentliga olägenheter icke var förbundna med den rådande ordningen, hade han emellertid ej ansett sig böra biträda förslaget.

Särskilda utskottet (utl. 1948: 1) delade departementschefens principiella uppfattning men kunde för sin del ej anse, att de sakkunnigas förslag beträffande tidsbegränsning innebar ett rubbande av den hävdade principen. Utskottet tillstyrkte därför de sakkunnigas förslag och framhöll särskilt, att beslut om tidsbegränsning under utdragna debatter kunde medföra, att flera ledamöter fick tillfälle att yttra sig än under rådande förhållanden. I utlåtandet framhölls vidare, att ett särskilt stadgande, varigenom statsråd undantogs från beslut om tidsbegränsning, icke var erforderligt.

I en reservation till utskottets utlåtande anfördes, att tillräckliga skäl icke förebragts för att hindra riksdagens ledamöter från att i debatterna i kammarna andraga alla de argument för sin ståndpunkt som de önskade. Tidsbegränsning av anföranden kunde understundom innebära ett sådant hinder. Reservanterna ansåg därför, att utskottet bort i likhet med propositionen avvisa tanken på en tidsbegränsning.

Första kammaren antog reservationen och avslog utskottets förslag. Andra kammaren biföll både utskottets förslag och reservationen. Till följd därav antog riksdagen som vilande reservationens förslag. Detta genomfördes slutgiltigt år 1949. Det innebar, att möjlighet till tidsbegränsning av anförandenas längd ej infördes.

Frågan om införande av begränsning av anförandenas längd togs därefter upp i en *motion vid 1953 års riksdag*. I sitt vid påföljande års riksdag avgivna utlåtande (nr 19) upplyste konstitutionsutskottet, att frågan år 1952 hade övervägts inom utskottet och vissa av de politiska partiernas riksdagsgrupper. Tanken hade emellertid mött betydande motstånd, och frågan hade bl. a. därför fått falla. Erfarenheterna sedan dess hade icke gett utskottet anledning föreslå, att regler om tidsbegränsning infördes, varför utskottet avstyrkte motionen. Riksdagen följde utskottet.

I en *motion vid 1959 års riksdag* hemställdes, att författningsutredningen måtte få i uppdrag att utreda frågan om tidsbegränsning av anföranden i kamrarna. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 9) framhöll konstitutionsutskottet, att någon omständighet, som utgjorde tillräckligt skäl för ett ändrat ställningstagande i frågan, icke förelåg. Då författningsutredningen dessutom inom en nära framtid avsåg att framlägga förslag innebärande väsentliga ändringar beträffande riksdagens arbetsformer, avstyrkte utskottet motionerna. I en reservation framhölls, att då författningsutredningen med sina direktiv icke torde ta upp dessa frågor till närmare prövning, var det angeläget, att riksdagen uttalade sig för att utredningen fick i uppdrag att utreda frågorna.

I en *motion vid 1960 års riksdag* hemställdes om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan, att författningsutredningen måtte pröva frågan om viss tids-

begränsning av anföranden i riksdagens kamrar i syfte att befrämja en mera allsidig och likvärdig behandling av alla ärenden än vad gällande regler i praktiken ibland kunde leda till. I sitt av riksdagen godkända, avstyrkande utlåtande (nr 19) erinrade konstitutionsutskottet om att tidigare förslag av denna innebörd ej vunnit kamrarnas bifall. Ehuru det icke kunde förnekas, att kammarförhandlingarna någon gång uttänjts på ett sätt, som kunnat verka förryckande på debatterna, var det dock angeläget, att yttrandefriheten icke beskars i onödan.

Författningsutredningen. Den här aktuella frågan behandlas av författningsutredningen i dess förslag till ny riksdagsordning (SOU 1963: 18). Utredningen uttalar där, att det är uppenbart att behovet av en begränsning av anförandenas längd ej är särskilt påtagligt i den nuvarande tvåkammarriksdagen, och att det huvudsakligen torde föreligga i fråga om andra kammaren. Emellertid kan man enligt utredningens mening icke bortse från att behovet av tidsbegränsningsregler kommer att göra sig gällande med annan styrka, om man, som utredningens majoritet föreslår, övergår till ett system med endast en kammare, vilken är betydligt större än den nuvarande andra kammaren.

Med hänsyn till det anförda anser sig utredningen icke böra föreslå, att det införes regler angående begränsning av anförandenas längd. Å andra sidan förordar utredningen, att riksdagen med uppmärksamhet följer utvecklingen på ifrågavarande område. Om tidsbegränsningsregler skulle visa sig erforderliga, bör förslag till sådana utarbetas av en inom riksdagen tillsatt utredning.

Expertgrupp vid 1964 års riksdag. De demokratiska partierna överenskom i april 1964 att tillsätta en expertgrupp för undersökning av arbetsformerna för en enkammarriksdag med 350 ledamöter. Gruppen, som till utgångspunkt hade de i författningsutredningens betänkande framlagda förslagen, redovisade resultatet av sina överväganden i en den 22 maj 1964 dagtecknad, tryckt promemoria. I sammanfattningen uttalade gruppen bl. a., att det i en riksdag av den förutsatta konstruktionen torde bli ofrånkomligt med någon form av tidsbegränsning av anföranden. Ur de närmare motiven i denna del må följande här återges:

Även om tiden för yttranden hittills formellt varit obegränsad i den svenska riksdagen, har vetenskapen om den tillgängliga sammanträdestidens knapphet dock ofta kommit att i praktiken leda till en minskning av anförandenas längd och antal. Verkningsarna av ett system, där det beror av tillfälliga omständigheter om ett ärende skall kunna bli tillfredsställande debatterat eller ej blir i vissa fall mycket ogynnsamma. I en enkammarriksdag av den storlek som avses i denna undersökning torde det därför bli ofrånkomligt att söka finna vägar att förhindra att tidsnöd vid ärendebehandlingen i plenum vållar allvarliga olägenheter. Den planering, som härvid måste ske och som

ankommer på talmannen, hör i fråga om beslutsärenden ta sikte på att reglera den turordning, i vilken ärendena upptas på föredragningslistan, varvid det blir nödvändigt att frångå den nuvarande metoden att följa viss i riksdagsstadgan fastställd ordning mellan de olika utskottens utlåtanden. Då det gäller allmänna debatter måste talmannen ha frihet att — i likhet med vad som redan nu sker i betydande utsträckning — göra upp talarlistan med bortseende från stadgandet om ledamots rätt att erhålla ordet i den ordning han anmält sig. Vid båda formerna av reglering måste talmannen företaga svåra och ömtåliga avvägningar mellan olika intressen, varvid bl. a. måste beaktas kraven på information utåt, via press, radio och television.

Vidare torde någon form av debattrestriktioner böra införas. Om så ej sker torde det icke kunna undvikas att en ledamots möjligheter att yttra sig i många fall reellt om än icke formellt blir beroende av vid vilket sammanträde ett ärende kommer upp till behandling, vilken placering ärendet får på föredragningslistan eller vilken plats talaren får på talarlistan. Regler om tidsbegränsning är ägnade att minska den risk för konfliktsituationer, som är förenad med ett system där talmannen har att angelägenhetsgradera förekommande ärenden eller söka avgöra vilka talare som bör äga företräde då en viss fråga debatteras.

Motionen. I den nu föreliggande motionen anföres, att mycket talar för ett införande av en begränsning av anförandenas längd under vissa förhållanden. Särskilt framhålles, att långt utdragna debatter i en enda fråga bidrager till att endast ett ringa fåtal av kamrarnas ledamöter åhör de långa anförandena, medan en tidsbegränsning under det senare skedet av en utdragen debatt kunde göra denna kortare, mera sakligt koncentrerad och livfull. En mer rättvis och skäligen fördelning av tiden för anförandena skulle vidare skapa en viss garanti för en någorlunda likformig behandling av ärendena. Motionären, som upplyser om den tidigare diskussionen i ämnet och återger författningsutredningens rekommendation till riksdagen att med uppmärksamhet följa utvecklingen, uttalar för egen del, att starka skäl talar för att riksdagen snarast vidtar åtgärder för införande av en för alla nyttig tidsbegränsning i kamrarna.

Utskottet. Frågan om tidsbegränsning av anföranden i kamrarna har, som framgått av redogörelsen ovan, varit föremål för överväganden i flera sammanhang under senare år. Sålunda har riksdagen vid tre tillfällen under det senaste årtiondet på utskottets hemställan avslagit motioner i ämnet. Behov har ej ansetts föreligga av tidsbegränsningsregler, även om det medgetts, att debatterna stundom blivit väl långvariga, särskilt i andra kammaren. Denna uppfattning har delats av författningsutredningen, som emellertid även framhållit, att ett ökat behov av tidsbegränsningsregler kan uppkomma vid övergång till ett system med endast en kammare, vilken är större än den nuvarande andra kammaren. Utredningen har därför rekommenderat riksdagen att med uppmärksamhet följa utvecklingen i berörda hänseenden. Slutligen upptogs spörsmålet vid 1964 års riksdag av den då tillsatta expertgrup-

pen för undersökning av arbetsformerna i en enkammarriksdag med 350 ledamöter. Gruppen kom till slutsatsen, att tidsbegränsningsregler torde bli ofrånkomliga i en sådan kammare.

Utskottet har icke funnit sådana omständigheter ha tillkommit, sedan frågan senast behandlades, som motiverar ett ändrat ställningstagande. Tillräckliga skäl föreligger sålunda enligt utskottets mening icke för att nu överväga tidsbegränsningsregler. Som författningsutredningen framhållit bör emellertid frågan följas med uppmärksamhet, särskilt med hänsyn till möjligheten av ett ändrat kammersystem. Härvid bör även beaktas andra möjligheter att stimulera till livfulla och för åhörarna intresseväckande debatter.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,
att motionen II: 2 icke måtte föranleda någon riksdagens
åtgärd.

Stockholm den 23 mars 1965

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, Sveningsson, Erik Olsson, Carl Albert Anderson, Dahln, Dahlberg, fröken Stenberg och herr Sörenson; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, Magnusson i Tumhult, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Andersson i Billingsfors, Johansson i Dockered, Keijer och Gustafsson i Stenkyrka.