

Nr 2

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

I motionen nr 3 i andra kammaren av herr *Gustafsson* i Borås hemställs, »att riksdagen måtte uppdraga åt konstitutionsutskottet att, i sådan tid att beslut härom kan fattas vid 1968 och 1969 års riksdagar, framlägga förslag till grundlagsändringar som möjliggör en tidsbegränsning av anförandena i riksdagens kamrar».

Gällande ordning

Enligt 52 § första stycket riksdagsordningen (RO) äger vid kammares sammanträde varje ledamot rätt att, med de undantag RO 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. De undantag som RO stadgar är utan egentlig betydelse (se t. ex. 51 §, 52 § sista stycket, 53 § sista stycket och 57 §), och stöd för föreskrifter av kammare om inskränkningar i yttranderätten ger RO (52 § tredje stycket) endast beträffande ledamots rätt att erhålla ordet i samband med framställande av interpellationer eller besvarande av enkla frågor.

Frivillig tidsbegränsning tillämpas i två fall. Anföranden i anslutning till besvarande av enkel fråga bör sålunda begränsas till 2—3 minuter. I remissdebatterna bör anföranden av statsråd och gruppledare begränsas till högst 40 minuter och övriga till högst 20 minuter.

Frågans tidigare behandling

Frågan om begränsning av yttrandefriheten i riksdagen upptogs under *förarbetena 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 inte fanns något större behov av talarrestriktioner i riksdagen. Det skulle dock vara av värde, om möjlighet fanns att besluta begränsning av anförandenas längd. Om detta kunde ske under det senare skedet av utdragna debatter, kunde dessa göras kortare, mera sakligt koncentrerade och livfullare. Beslut om tidsbegränsning skulle enligt de sakkunnigas förslag kunna fattas av kammare endast på talmannens förslag. Denne skulle också föreslå, hur långa anföranden som skulle tillåtas.

Vid behov skulle han kunna föreslå ytterligare tidsbegränsning. Fattat beslut skulle gälla alla talare, sålunda även statsråd och andra »huvudtalare».

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 inte rimligt, att statsråden skulle likställas med kammarledamöterna.

De sakkunnigas förslag på förevarande punkt upptogs inte i den proposition (1948: 244) som framlades på grundval av betänkandet. I särskilda utskottet uppkom delade meningar. Majoriteten anslöt sig till de sakkunniga, medan en minoritet följde propositionen. Båda de förslag till grundlagsändringar som sålunda framlades antogs av andra kammaren som vilande. Första kammaren däremot antog endast reservanternas förslag. Möjlighet till tidsbegränsning av anföranden infördes sålunda inte.

Frågan återupptogs i en motion vid 1953 års riksdag. I sitt påföljande år avgivna utlåtande (nr 19) upplyste konstitutionsutskottet, att frågan år 1952 hade övervägts inom utskottet och vissa av partigrupperna men fått falla till följd av det motstånd mot debattrestriktioner som framkommit. Utskottet avstyrkte motionen, vilken avlogs av riksdagen.

Frågan upptogs änyo i motioner vid 1959 och 1960 års riksdagar. I avgivna utlåtanden (nr 9 resp. nr 19) förklarade konstitutionsutskottet, att anledning till ändrat ställningstagande ej framkommit. Motionerna avlogs.

Frågan behandlades av *författningsutredningen* i dess förslag till ny riksdagsordning (SOU 1963: 18). Utredningen uttalade 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 inte bortse från att behovet av tidsbegränsningsregler kommer att göra sig gällande med annan styrka, om man övergår till ett system med endast en kammare, vilken är betydligt större än den nuvarande andra kammaren.

Med hänsyn till det anförda ansåg sig utredningen inte böra föreslå, att regler införs om begränsning av anförandenas längd. Utredningen förordade emellertid, att riksdagen skulle med uppmärksamhet följa utvecklingen. Om tidsbegränsningsregler skulle visa sig erforderliga, borde förslag till sådana utarbetas av en inom riksdagen tillsatt utredning.

Under författningsfrågans vidare beredning tillsattes en *expertgrupp vid 1964 års riksdag* för undersökning av arbetsformerna för en enkammarriksdag med 350 ledamöter. Gruppen, som hade författningsutredningens förslag till utgångspunkt, redovisade sina överväganden i en promemoria i maj 1964. Den uttalade däri bl. a., att det i en riksdag av den förutsatta konstruktionen torde bli ofrånkomligt med någon form av debattrestriktioner. Utan sådana skulle det inte kunna undvikas, att en ledamots möjligheter att yttra sig i många fall bleve reellt om än ej formellt beroende av vid vilket sam-

manträde ett ärende kom upp till behandling, vilken placering det fick på föredragningslistan och vilken plats talaren fick på talarlistan.

Vid 1965 års riksdag väcktes en motion av samme motionär och med samma syfte som den nu föreliggande. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 14) avstyrkte konstitutionsutskottet motionen och anförde som motivering härför:

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 kammarsystem. Härvid bör även beaktas andra möjligheter att stimulera till livfulla och för åhörarna intresseväckande debatter.

Frågan om behovet av debattrestriktioner uppmärksammades även av riksdagens organisationsutredning i dess första delbetänkande, avseende vissa reformer i riksdagsarbetet (bil. till KU 1965:47). Utredningen underströk särskilt, att det stora problemet inte är anförandenas längd utan deras antal enligt vad företagna undersökningar gett vid handen. Utredningen anförde vidare härom:

Utredningen vill inte förneka, att det under varje session förekommer debatter, där de anförda synpunkterna likaväl kunde ha framförts av ett mindre antal talare. Då man kritiserar den gällande ordningen i detta hänseende, måste man emellertid beakta ytterligare två synpunkter utöver de nyss anförda. Till en början innebär gällande utskottsregler, att en mycket stor del av ledamöterna, särskilt i andra kammaren, saknar möjlighet att aktivt delta i utskottsarbetet. Bereder man inte ledamöterna bättre sysselsättning i utskotten, är det svårt att införa begränsningar av antalet talare vid kamrarnas överläggningar. Vidare kan det onekligen sägas, att olägenheterna av de många och långa arbetsplena under kamrarnas mest belastade tidsperioder knappast bör i första hand tillskrivas mängden av anföranden, så länge det är normalt, att av vårsessionens plenitid, remissdebatten frånräknad, närmast lika stor del är förlagd till maj månad som till hela den föregående tid, under vilken arbetsplena kan hållas. En sådan ordning medför naturligtvis bl. a. att åtskilliga talare, som velat yttra sig i ett ärende, ser sig nödsakade att avstå eller i vart fall att väsentligt avkorta sina anföranden.

Det vill alltså synas som om frågan om begränsning av kammaranförandena måste ses i ett större perspektiv än som vanligen sker. Kammararbetets planering över riksdagsåret och utskottsorganisationens uppbyggnad måste föras in i bilden. Hela detta frågekomplex måste uppenbarligen bli föremål för grundliga och förutsättningslösa överväganden, men i detta sammanhang kan begränsning av ledamöternas yttrandefrihet inte upptas till prövning. Härför talar också att riksdagen innevarande år, med godkännande av konstitutionsutskottets utlåtande nr 14, avslagit en motion i ämnet. Det bör även fortsättningsvis ankomma på partigrupperna och de enskilda ledamöterna att tillse, att debatterna inte blir onödigt långa.

Slutligen må nämnas att den i april 1966 tillsatta grundlagberedningen bl. a. har i uppdrag att framlägga förslag rörande arbetsformerna för en en-

kammarriksdag med omkring 350 ledamöter. Beredningens arbete skall enligt direktiven inriktas på en partiell reform, omfattande bl. a. övergång till en sådan enkammarriksdag, åren 1968 och 1969.

Motionen

Motionären erinrar om huvudpunkterna i frågans tidigare behandling och uttalar att det är uppenbart att riksdagen i avvaktan på en enkammarreform måste vidtaga åtgärder redan nu för att åstadkomma en bättre ordning för kammardebatterna. Starka skäl föreligger enligt motionären för att snarast införa någon form av debattrestriktioner. Inte minst riksdagens ständigt ökande arbetsbörda talar därför.

Utskottet

I förevarande motion hemställs att riksdagen måtte, utan avvaktande av grundlagberedningens arbete på en enkammarreform, vidtaga grundlagsändringar som möjliggör tidsbegränsning av anförenden i kamrarna.

Som framgått av den föregående redogörelsen inriktas grundlagberedningens arbete på att en partiell reform, omfattande främst övergång till enkammarssystem, skall kunna beslutas av statsmakterna åren 1968 och 1969. Redan på grund härav synes det inte vara anledning att överväga sådana ändringar inom tvåkammar-systemets ram som motionären åsyftar. Utskottet har ej heller funnit skäl att frånga sin senast år 1965 uttalade uppfattning, att tillräckliga skäl inte under nuvarande förhållanden föreligger för införande av debattrestriktioner i kamrarna.

Utskottet hemställer sålunda,

att motionen II: 3 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 1 februari 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, Erik Olsson, Sveningsson, Dahl, Sörenson, fröken Stenberg och herr Karl Pettersson*; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, von Friesen, Wahlund, Magnusson i Tumhult, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra* och Andersson i Storfors.

* Ej närvarande vid justeringen.