

PM 2010-10-14

Direktiv till utvärdering av frågeinstituten

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att genomföra en brett upplagd utvärdering av frågeinstituten. Syftet är att analysera de olika frågeinstituten från konstitutionell synpunkt.

Utredaren ska

- beskriva frågeinstitutens framväxt och tänkta funktion i det parlamentariska arbetet,
- studera omfattningen och användandet av de olika frågeinstituten och analysera dessas betydelse bl.a. som instrument för riksdagens kontroll över regeringen,
- undersöka och beskriva förhållandet mellan de olika frågeinstituten och i vad mån de kompletterar eller överlappar varandra,
- undersöka och beskriva förekomsten av samband mellan frågeinstituten och andra instrument för riksdagens kontrollmakt, samt
- bedöma hur de olika frågeinstituten inverkar praktiskt på statsrådsuppdraget och arbetet i Regeringskansliet.

Vidare bör utredaren inom ramen för gällande grundlagsreglering överväga den nuvarande ordningens ändamålsenlighet, och det står honom eller henne fritt att framföra förslag till förändringar som skulle kunna bidra till att förstärka frågeinstituten som politiska kontrollinstrument.

Till utredaren knyts en parlamentarisk referensgrupp som utses av konstitutionsutskottet och som har i uppgift att följa utvärderingsarbetet. Utredaren ska samråda med referensgruppen.

Uppdraget ska redovisas till konstitutionsutskottet senast vid utgången av år 2011.

Bakgrund

Äldre historik

I parlament runtom i världen finns en utbredd rätt att framställa interpellationer och frågor till regeringen och enskilda ministrar. Exakt hur denna rätt ser ut kan variera, men själva företeelsen får i dag ses som självklar i parlamentariska system, och framställandet av interpellationer och frågor är naturliga inslag i parlamentariskt arbete.

I Sverige är rätten för riksdagens ledamöter att framställa interpellationer och frågor etablerad sedan länge. Redan 1867, dvs. vid tvåkammarriksdagens start, infördes i riksdagen möjligheten att framställa interpellationer till statsråd. År 1938 infördes även möjligheten att framställa enkla frågor till statsråd. Dock dröjde det till 1949 innan frågeinstitutet grundlagsfästes, då bestämmelser om dem infördes i dåvarande riksdagsordningen. Mer detaljerade föreskrifter fanns i kamrarnas ordningsstadgor.

Allmänt om frågeinstitutets reglering

Sedan 1974 års författningsreform är bestämmelser om frågeinstitutet placerade i regeringsformen och riksdagsordningen. Den grundläggande bestämmelsen finns i 12 kap. 5 § regeringsformen.¹ Där stadgas att riksdagsledamot, i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen, får framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning. Bestämmelsen, som är oförändrad sedan nya regeringsformens tillkomst, är placerad i regeringsformens kapitel om kontrollmakten och ingår i vad som brukar benämnas riksdagens kontrollmakt. I kontrollmakten ingår även bl.a. konstitutionsutskottets granskning, riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

I riksdagsordningen återfinns bestämmelserna om frågeinstitutet i 6 kap. Vad gäller interpellationer föreskrivs där i 1 § bl.a. att en interpellation ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering, att den besvaras av ett statsråd inom två veckor från det att den överlämnats till statsrådet och att om ett svar inte lämnas inom angiven tid ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. Vad gäller frågor föreskrivs i 2 § att en fråga kan vara muntlig eller skriftlig. En muntlig fråga framställs, enligt 3 §, vid en frågestund som anordnas i kammaren och den besvaras omedelbart av ett statsråd. En skriftlig fråga får, enligt 4 §, vara försedd med en kort inledande förklaring och den besvaras skriftligen av ett statsråd. Ytterligare bestämmelser av huvudsakligen praktisk karaktär finns i tilläggsbestämmelser till nämnda bestämmelser i riksdagsordningen.

Till skillnad från bestämmelsen i regeringsformen har bestämmelserna i riksdagsordningen varit föremål för flera utredningar och under åren har också gjorts ett antal ändringar. Ändringarna har varit av både större och mindre slag. En större ändring var avskaffandet av institutet skriftliga frågor för muntliga svar och införandet av institutet skriftliga frågor för skriftliga svar och muntliga frågestunder. Andra ändringar har gällt t.ex. slopande av krav på att interpellationer bör begränsas till angelägenheter som är av större allmänt intresse, svarstider för interpellationer och frågor och debattregler i samband med besvarande av interpellation.

Utredning och diskussion om frågeinstitutet

Under senare år har frågeinstitutet utretts och diskuterats i viss utsträckning. Konstitutionsutskottet har vid olika tillfällen behandlat motioner om frågeinstitutet. Våren 2009 behandlade utskottet en motion om hårdare

¹ I det förslag till ändringar i regeringsformen som riksdagen antagit som vilande finns bestämmelserna i 13 kap. 5 § regeringsformen (bet. 2009/10:KU19).

regler för att väcka interpellationer (bet. 2008/09:KU15 s. 16 f.). Enligt motionären ställs samma interpellationer gång på gång. Han ansåg att interpellationsinstrumentet hade börjat missbrukas och att talmannen borde ges rättigheten att stoppa interpellationer där svar nyligen redan givits på aktuellt ämne. Utskottet avstyrkte motionen med hänvisning till att det pågick beredning av Grundlagsutredningens förslag (se nedan).

Inom ramen för sin granskning har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen uppmärksammat statsrådets befattning med frågeinstitutet, senast hösten 2009 (bet. 2009/10:KU10 s. 148 f.). Utskottet genomförde då en översiktlig granskning av frågeinstitutet (interpellationer samt skriftliga och muntliga frågor). Frågeinstitutets utveckling i kvantitativt hänseende under senare år studerades. Bland annat framkom att antalet interpellationer ökat successivt under de tre senaste valperioderna. När det gäller antalet skriftliga frågor var trenden inte lika tydlig. Totalt framställdes under perioden 2006/07–2008/09 6 677 interpellationer och frågor, vilket innebär i genomsnitt drygt 2 200 per riksmöte. Vidare undersöktes i granskningen förekomsten av fördröjda interpellationssvar och överlämnande av interpellationer mellan statsråd samt tidsåtgången i kammaren för interpellationsdebatter och frågestunder. Utskottet framhöll att frågeinstitutet fyller en inom det parlamentariska systemet viktig funktion genom de möjligheter som de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen, och vikten av att dessa institut fungerar tillfredställande var mot denna bakgrund enligt utskottet uppenbar. Utskottet noterade att andelen fördröjda interpellationssvar hade legat på en hög nivå under den undersökta perioden. Vad gäller andelen överlämnanden av interpellationer mellan statsråden syntes en viss minskning ha skett även om andelen fortfarande var hög. I sitt ställningstagande anförde utskottet att en avgörande förutsättning för att frågeinstitutet ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen är att statsråden respekterar gällande reglering och praxis.

Grundlagsutredningen, som hade i uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen, uppmärksammade i sitt betänkande En reformerad grundlag att antalet interpellationer och frågor hade ökat under årens lopp (SOU 2008:125 s. 282 f.). Till detta kom de frågestunder som i regel hålls på torsdagar i riksdagen då ledamöter kan ställa frågor utan att anmäla dem i förväg. I sina överväganden anförde utredningen att interpellationer och frågor fyller en viktig funktion genom att skapa möjligheter i riksdagen för information och debatt (s. 287). Även för regeringen ansågs dessa vara viktiga då de ofta är ett sätt för regeringen att informera om sin politik. Utredningen anförde vidare att en aktiv användning av interpellationer och frågor innebär att regeringen är föremål för en löpande kontroll. Något behov av att ändra dagens bestämmelse hade enligt utredningen inte framkommit. I propositionen En reformerad grundlag framförde regeringen ingen annan bedömning (prop. 2009/10:80).

I litteraturen har frågeinstitutet fått en viss uppmärksamhet under senare år. Den stora ökningen av antalet interpellationer har uppmärksamats och utvecklingen har beskrivits som ”inflationär” (Fredrik Sterzel, ”Granskningsmakten”, i Ingvar Mattson och Olof Petersson [red.],

Svensk författningspolitik, 2003, s. 245 f.). Man har ansett att mängden interpellationer har förtagit deras kraft och att det är tveksamt om de ska omtalas som kontrollmedel. Den strida floden av spörsmål har dock ansetts onekligen innebära ett slags löpande kontroll av vad som händer.

Vidare har förhållandet mellan interpellationer och granskningsanmälningar till konstitutionsutskottet diskuterats (Fredrik Sterzel, Författning i utveckling, 2009, s. 176). En uppfattning har då varit att det skulle kunna vara parlamentariskt fördelaktigt med en viss ”överslussning” från konstitutionsutskottet till interpellationer. En annan samtidigt framförd tanke är att ”slipa” interpellationerna i nuvarande tappning och reservera begreppet för en mera politiskt tung aktion, vilket skulle kunna ske genom krav på ett visst antal ledamöter för väckande av interpellation (s. 178).

I litteraturen har också diskuterats den praktiska effekten av interpellationer och frågor (Olof Petersson, Den offentliga makten, 2:a uppl., 2009, s. 212). Även då har bakgrunden varit att antalet ökat kraftigt de senaste årtiondena. Uppfattningen har varit att den praktiska effekten är svårbedömd. Vissa debatter uppmärksammas av medier och berörda organisationer och myndigheter, men många når inte långt utanför riksdagshusets väggar. Däremot har det ansetts stå klart att den strida strömmen av interpellationer och frågor påverkar det interna arbetet i Regeringskansliet, då de ska beredas av berörda departement och utkast till svar cirkuleras genom delning.

Behovet av en utvärdering

De senaste decennierna har medfört ändrade förhållanden och förutsättningar för riksdagsarbetet. Till viss del rör det sig om förändringar som på olika sätt har direkt med riksdagen att göra. Här märks bl.a. ökningen av antalet partier i riksdagen, införandet av personval och överlåtelse av beslutsbefogenheter till följd av Sveriges medlemskap i EU. Bland förändringar på samhällsnivå som på ett eller annat sätt kan tänkas påverka riksdagsarbetet kan nämnas ökad rörlighet bland väljarna, nya former av politiskt engagemang bland medborgarna, ökat beslutstempo, informationsteknikens utveckling och medialisering (jfr SOU 2000:1 s. 50 f.).

I riksdagsordningen har under tiden gjorts ändringar avseende frågeinstitutet, en del av mer betydande karaktär. Främst gäller det avskaffandet och införandet av olika frågeinstitut, som inneburit ändrade former för hur frågor ska framställas och besvaras. Andra ändringar har gällt slopande av krav på att en interpellation bör avse angelägenhet som är av större allmänt intresse, tidsgränserna för besvarande av interpellation och fråga och regler för interpellationsdebatterna. Parallellt med detta kan konstateras att användandet av frågeinstitutet varierar över tid. Sett i ett längre perspektiv har användandet ökat kraftigt.

Hur de ändrade förhållandena och förutsättningarna för riksdagsarbetet har påverkat frågeinstitutet som konstitutionella kontrollinstrument har hittills inte studerats närmare. Inte heller har de utredningar som legat till grund för de nuvarande bestämmelserna kring interpellationer och frågor sett på frågeinstitutet ur konstitutionell synvinkel. Senast frågeinstitutet kan

sägas ha varit föremål för en något mer grundläggande diskussion var i samband med det utredningsarbete som föregick den nuvarande regeringsformen.

I samband med sin granskning hösten 2009 om frågeinstituten anförde konstitutionsutskottet att diskussionen om frågeinstitutens verkan och funktion syntes vara av en sådan karaktär att en mer fullödig genomlysning från konstitutionell synpunkt är befogad (bet. 2009/10:KU10 s. 163). Till detta kunde enligt utskottet läggas behovet av en utförlig diskussion om frågeinstitutens syfte i en mer grundläggande mening. En undersökning av detta slag skulle emellertid kräva ett vidare perspektiv än vad som kan anläggas inom ramen för utskottets granskning, och en möjlighet som omnämndes av utskottet var att göra detta i form av uppföljning och utvärdering. Vid en sådan uppföljning och utvärdering skulle kunna beaktas hur olika för styrelseskicket betydelsefulla förändringar sedan den nuvarande regeringsformens tillkomst, som t.ex. inträdet i EU, har påverkat förutsättningarna för frågeinstituten som politiska kontrollinstrument. Utskottet ansåg att det fanns anledning att framöver överväga att ta initiativ till en uppföljning och utvärdering med den i ställningstagandet förordade inriktningen.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att utvärdera frågeinstituten. Utvärderingen ska vara brett upplagd och främst inriktad mot konstitutionella aspekter. Utgångspunkten för utvärderingen är att frågeinstituten utgör en del av riksdagens kontrollmakt. Därutöver ska beaktas andra slags betydelser frågeinstituten kan ha i det parlamentariska arbetet.

En uppgift blir att göra en historisk genomgång av frågeinstituten och de uppfattningar som framförts om och legat till grund för dem. Att riksdagsledamöter får framställa interpellationer och frågor till statsråd är en sedan länge etablerad ordning i riksdagen. Likväl har genom åren frågeinstituten vid olika tillfällen varit föremål för utredning och diskussion, och utformningen av frågeinstituten har också varierat. Utredaren ska redogöra för denna utveckling och vad som därvid har sagts om frågeinstitutens funktion och betydelse i det parlamentariska arbetet. Av redogörelsen ska framgå hur de uppfattningar som har funnits om frågeinstitutens syfte i konstitutionellt hänseende har påverkat frågeinstitutens utformning.

Vidare ska utredaren studera användandet av olika frågeinstitut. Förutom att kartlägga omfattningen av interpellationer och frågor över tid ska studeras på vilket sätt de används i riksdagsarbetet och vilken betydelse de således kan sägas ha i olika hänseenden. Särskild vikt ska läggas vid hur frågeinstituten fungerar som instrument för riksdagens kontroll av regeringen, men även deras betydelse på andra sätt i ledamöternas arbete ska beaktas. Utredaren ska väga in hur statsrådets sätt att besvara interpellationer och frågor, och den skyldighet de har därvidlag, påverkar möjligheten till kontroll av regeringen. I sammanhanget ska analyseras konsekvenserna av den ökning av antalet interpellationer och frågor som har skett under nuvarande

regeringsformen. De iakttagelser som görs ska sättas i relation till vad som tidigare har sagts om frågeinstitutens funktion och betydelse i det parlamentariska arbetet.

I uppdraget ingår också att undersöka och beskriva hur de tre nuvarande frågeinstituterna – interpellationer, skriftliga frågor och muntliga frågor – förhåller sig till varandra. Frågeinstituterna kan på olika sätt vara sinsemellan kompletterande alternativt överlappande, och utredaren ska studera i vilken utsträckning de är det och vilka konsekvenser det i så fall får för med sig. I detta ingår även att analysera i vad mån karaktären på frågor som tas upp genom olika frågeinstitut skiljer sig åt.

Utöver frågeinstituterna ingår i riksdagens kontrollmakt ytterligare ett antal särskilda kontrollinstitut som regleras i 12 kap. regeringsformen.² Vidare finns i såväl regeringsformen som riksdagsordningen andra former för parlamentarisk kontroll, till exempel utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och anordnande av debatter i kammaren med anledning av aktuella händelser. I grunden kan alla kontrollinstitut som ingår i riksdagens kontrollmakt sägas knyta an till den granskningsuppgift som riksdagen har enligt 1 kap. 4 § regeringsformen (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 524). Kontrollinstituterna är dock olika till sin karaktär och har olika inriktning, och gällande vissa av kontrollinstituterna har betonats att användandet av dem ska hållas isär. Vad gäller frågeinstituterna är den enda föreskrivna inriktningen att frågorna ska röra statsrådets tjänsteutövning. Eventuella samband med övriga kontrollinstitut kan innebära upprepning av kontroll som företrädesvis bör utföras inom ramen för endast ett av kontrollinstituterna. Men det kan också finnas samband som innebär att kontrollinstituterna berikar eller kompletterar varandra. Till exempel kan interpellationer och frågor till statsråd ha sin utgångspunkt i och följa upp vad som framkommit vid annan kontroll, och vad som framkommit i svar på interpellationer och frågor kan på motsvarande sätt utgöra underlag vid utförande av annan kontroll. Utredaren ska undersöka och beskriva förekomsten av samband mellan frågeinstituterna och övriga kontrollinstitut och analysera hur dessa samband svarar mot uppdelningen av kontrollmakten i olika kontrollinstitut.

Hur frågeinstituterna är utformade och används är inte enbart en angelägenhet för riksdagen. Det påverkar även statsrådets agenda och arbetet i Regeringskansliet. Framför allt interpellationer har betydelse för planeringen av statsrådets aktiviteter. Statsråden måste vara beredda att skapa tidsutrymme för besvarande av interpellationer i kammaren. Hur mycket tid som härvidlag behöver avsättas kan variera stort mellan olika statsråd och över tid. Även i övrigt kan mängden åtaganden, obligatoriska såväl som icke obligatoriska, som ska hinnas med variera mellan statsråd och över tid. Utredaren ska bedöma hur användandet av interpellationsinstitutet inverkar på de praktiska förutsättningarna för statsråden att fullgöra andra åtaganden. Vidare föranleder både interpellationer och frågor arbete i Regeringskansliet. Svar ska inom utsatt tid tas fram av ett departement samt beredas gemensamt och delas i

² I det vilande grundlagsförslaget 13 kap. (bet. 2009/10:KU19).

Regeringskansliet (SB PM 1996:2, rev. 1998-02-20). Även hur användandet av frågeinstituten påverkar arbetet i Regeringskansliet ska bedömas av utredaren.

Om utredaren ser att det finns ett sådant behov får han eller hon överväga hur en rationellare användning av frågeinstituten kan åstadkommas. Inom ramen för gällande grundlagsreglering får föreslås lagändringar som skulle kunna förstärka frågeinstituten som instrument för riksdagsledamöterna att kontrollera regeringen.

Det står det utredaren fritt att belysa frågeinstituten även i andra avseenden än de ovan nämnda.

Uppdragets genomförande

Till utredaren knyts en parlamentarisk referensgrupp som utses av konstitutionsutskottet. Referensgruppen har i uppgift att följa utvärderingsarbetet. Utredaren ska i den utsträckning han eller hon bestämmer samråda med referensgruppen. Väljer utredaren att lägga fram förslag till ändringar av gällande ordning ska referensgruppen ha getts möjlighet att föra fram synpunkter på dessa.

Till sitt stöd ska utredaren ha en sekreterare. Därutöver ska riksdagsförvaltningen bistå med viss hjälp som kan behövas i samband med de undersökningar som behöver vidtas.

Uppdraget ska redovisas till konstitutionsutskottet senast vid utgången av år 2011.