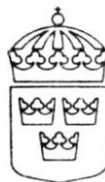


Motion till riksdagen

1988/89:K316

av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m. fl. (c)

Riksdagens arbetsformer



Mot.
1988/89
K316-317

Inledning

De villkor som gäller för riksdagens arbete är viktiga ur olika aspekter. Riksdagen har det slutliga ansvaret för lagstiftning och budgetreglering. Dessa uppgifter måste kunna genomföras effektivt och med stor noggrannhet.

Riksdagen är landets främsta forum för debatter och politiska initiativ. Det är där partier och ledamöter lägger de förslag och redovisar de åsiktsbrytningar som utgör grunden för det politiska meningsutbytet och den politiska viljebildningen i samhället som helhet. Arbetsformerna har stor betydelse för hur rapporteringen sker till medborgarna om det som händer i riksdagen.

Riksdagsledamöterna är folkrepresentanter. För att på ett tillfredsställande sätt kunna leva upp till detta måste de förtroendevalda ledamöterna också under riksdagssessionerna ha goda möjligheter att delta i informationsaktiviteter och kontaktverksamhet utanför riksdagen. Hur arbetet i riksdagen är upplagt är av stor vikt härvidlag.

På grund av riksdagsarbetets uppläggning är det numera under stora delar av året svårt att avsätta tid för denna utåtriktade verksamhet. Detta bidrar till att skapa onödiga avstånd mellan väljarna och deras representanter. Riksdagens ledmöter måste ha goda möjligheter att föra ut de politiska frågorna och att ta del av kritik, förslag och information från partimedlemmar och väljare.

Riksdagens arbetsformer har ett flertal gånger granskats och övervägts under den tid som gått sedan enkammarssystemet genomfördes. En del förbättringar har också skett genom t.ex. ökade kansliresurser och modernisering av den tekniska utrustningen. Ett arbete är på gång för fortsatta insatser på dessa områden.

Försök pågår också med ändrad ordning för frågestunder och vissa andra debatter och med så kallade samlade voteringar.

För att förbättringar skall kunna ske krävs det mera grundläggande reformer.

I denna motion tar vi upp förslag om förändringar som vi anser skulle ge nya och bättre förutsättningar för en rationell planering och för ett tillgodoseende av de krav som ovan inledningsvis har angetts. Således anser vi till exempel att en omläggning av budgetåret måste övervägas eftersom den nuvarande ordningen är en viktig orsak till de brister som föreligger.

1974 års författningsreform

Mot. 1988/89
K316

Författningsreformen innebar för riksdagens del bl.a. ett snabbare valgenomslag och en omläggning av riksdagsåret. Normalt löper numera ett arbetsår för riksdagen från början av oktober till början av juni. Tidigare startade riksmötet i januari och ledamöternas mandatperiod var knuten till kalenderåret. Den omläggning som skedde var av principiella och praktiska skäl riktig och nödvändig.

Om man bedömer omläggningen utifrån riksdagens möjligheter att fastlägga en arbetsordning som är rationell ur planeringssynpunkt och som kan tillgodose ledamöternas anspråk på rimliga arbetsvillkor framstår omläggningen som mindre lyckad. Till omläggningen av riksdagsåret har inte kopplats de ytterligare reformer som skulle behövas för att riksdagsarbetet skall kunna organiseras på ett tillfredsställande sätt.

Brister i nuvarande ordning

Det grundläggande felet med det nuvarande systemet är att viktiga bestämmelser om t.ex. budgetår och motionstider, vilka i hög grad avgör det reella innehållet i riksdagsarbetet, inte är anpassade till riksdagsåret.

Riksmötet börjar på hösten. Någon egentlig upptakt i riksdagsarbetet innebär dock inte riksdagsstarten. Underlaget för riksdagens arbete är i huvudsak motioner, vilkas behandling uppskjutits från föregående riksmöte, och de propositioner som lagts under sommaren eller som regeringen kan få fram vid sidan av det budgetarbete som under hösten pågår i kanslihuset.

Budgetpropositionen framläggs inte vid riksdagens början och någon allmän motionstid finns inte heller. Regeringens budgetförslag avlämnas som tidigare i början av januari och i anslutning till detta kommer de stora partimotionerna och en mängd enskilda motioner under den allmänna motionstiden. Senare under våren avlämnas också regelmässigt ett stort antal fristående propositioner och i anslutning till dessa följdmotioner.

Den största arbetsbelastningen kommer således, liksom före omläggningen av riksdagsåret, under våren med en särskild anhopning av viktiga beslutsärenden under riksmötets två sista månader. De förhållanden som här berörts gör det ytterligt svårt att åstadkomma en planering av riksdagens arbete som kan tillgodose de krav som inledningsvis nämnts i denna motion. Anhopningen av ärenden under våren försvårar arbetet i utskotten – de har alla en press på sig att få fram betänkandena så snabbt som möjligt. Beredningen riskerar således att bli mindre noggrann. Rapporteringen utåt i massmedierna blir begränsad. Riksdagsledamöterna blir hårt bundna till Stockholm och har således små möjligheter att ställa upp i aktiviteter på hemorten.

Ur allmän politisk synpunkt är det otillfredsställande att riksdagsårets början inte också innebär en mera substantiell upptakt i riksdagsarbetet. Riksdagen samlas i oktober efter ett förhållandevis långt sommaruppehåll. Det naturliga borde vara att börja riksmötet med budgetbehandling och allmän motionstid.

Att införa allmän motionsrätt också på hösten, vilket ibland föreslagits, skulle inte lösa några problem utan enbart medföra dubbelbehandling av

många ärenden under samma riksmöte. Det är inte heller meningsfullt att kombinera motionsrätt på hösten med ett slopande av den allmänna motionsrätten i januari. Budgetförslaget måste kunna ge motionsrätt och eftersom budgeten spänner över vida fält skulle den allmänna motionsrätten kvarstå praktiskt taget obeskuren. Allmän motionsrätt på hösten skulle således under nuvarande förhållanden under alla omständigheter medföra en automatisk och föga meningsfull ökning av riksdagens arbetsbörda.

För att i någon mån utjämna arbetsbördan under riksmötet har under senare år behandlingen av motioner och i någon mån av propositioner skjutits från vår till höst, d.v.s. i realiteten från ett riksmöte till ett annat.

Uppskovsförfarandet, som inte på något mera påtagligt sätt förbättrat möjligheterna till planering av riksdagsarbetet, är såväl ur praktisk som principiell synpunkt föga tillfredsställande. Huvudregeln måste vara att varje riksmöte skall ta ställning i de frågor som väckts under riksmötet. Särskilt betänkligt blir det, när ärenden som väckts under ett riksmöte uppskjuts till ett annat som startar efter ett riksdagsval.

Motioner som behandlas av utskott och kammare strax före jul återkommer i betydande utsträckning under den allmänna motionstiden. Systemet med uppskov leder således i många fall till dubbelbehandling av samma ärende under ett riksmöte. Ytterligare uppskov med ej behandlade motioner är inte heller tillfredsställande. Det kan leda till att motioner som väckts under den allmänna motionstiden ett år kommer att behandlas först i maj eller på hösten året efter.

De orationella arbetsförhållandena och den ärendeanhopning som det nuvarande systemet medför har gett anledning till en del ändringar av debatt- och beslutsformerna i riksdagen som inte varit positiva ur informations- och publicitetssynpunkt. För att ärendena skall hinna behandlas har det blivit nödvändigt att vissa tider anordna s.k. kvällsplena. Debatterna kan pågå till längst kl. 23.00.

Dessa debatter försiggår nästan undantagslöst i s.k. massmedialt mörker. Bevakningen från radio och TV och tidningarna upphör som regel på eftermiddagarna. Vad gäller det som når fram till allmänheten blir det således en sällning som bestäms av när på dygnet frågorna behandlas och inte efter frågornas vikt och allmänintresse. För informationen utåt är det således betydelsefullt att ärendebehandlingen kan ske på dagtid.

Voteringsstillfällena i riksdagen har minskat genom att flera ärenden sammanförs till gemensam votering. Därigenom uppkommer en viss tidsvinst. Voteringar äger som regel inte rum efter kl. 18.00. Besluten i ärenden som debatteras vid kvällsplenum tas vid ett följande sammanträde. I vissa fall kan det gå en vecka mellan debatt och beslut. Detta är enligt vår mening ingen bra ordning och belyser ytterligare nackdelarna med kvällsplenum. Besluten bör i princip alltid tas i anslutning till sakdebatten. Inte minst ur publicitetssynpunkt är detta viktigt.

Vi har här redovisat en del av de brister som finns vad gäller villkoren för riksdagsarbetet. Listan skulle kunna göras längre. Innan vi går in på vad som bör göras för att förbättra förhållandena vill vi ta upp en särskild fråga som vi i de här sammanhangen anser vara viktig och som har nära samband med planeringen av riksdagsarbetet.

Riksdagsfria veckor

Mot. 1988/89
K316

Inledningsvis har vi betonat hur viktigt det är att riksdagens ledamöter kan upprätthålla goda och kontinuerliga kontakter med partimedlemmar och väljare och deltaga i verksamheter även utanför riksdagen.

För att skapa bättre möjligheter för detta föreslog vi från centerpartiet redan 1973 att en ordning med återkommande i förväg planerade riksdagsfria veckor skulle införas. Ett resultat av detta förslag är att sedan några år tillbaka en vecka på hösten och en på våren hålls fria från plena- och utskottssammanträden.

Vårt förslag var emellertid mera långtgående och vi återknyter till detta. Enligt vår mening bör man således gå vidare på den inslagna vägen och under riksdagsåret som helhet lägga in regelbundet återkommande sammanhängande uppehåll i riksdagsarbetet. Så har man det t.ex. i den västtyska förbundsdagen.

Om villkoren för riksdagens arbete i övrigt ändras på det sätt som vi föreslår borde det vara möjligt att planera in en riksdagsfri vecka i varje månad. Vi är övertygade om att en sådan ordning på ett avgörande sätt skulle förbättra riksdagsledamöternas möjligheter att fullgöra de uppgifter utanför riksdagen som är nära förknippade med och en förutsättning för riksdagsuppdraget men som nu ständigt kommer i kollision med det direkta riksdagsarbetet.

De riksdagsfria perioderna skulle också ge bättre andrum för inläsning av det material som ligger till grund för riksdagsärendena.

Sammanträdesfria perioder av den omfattning som här angetts kräver en betydande omläggning av arbetsrutinerna i riksdagen. En sådan omläggning borde dock kunna ske utan allt för stora svårigheter. Arbetet i riksdagens, utskottens och partiernas kanslier skall givetvis fortgå även under de tider ledamöterna vistas på hemorten.

Förslag om förändringar

Som framgått av vad vi redan sagt är vi övertygade om att de förbättringar av arbetsvillkoren i riksdagen, som kan uppnås inom ramen för de regler som nu gäller för riksdagsårets uppläggning, är begränsade. Det krävs således betydande förändringar härvidlag.

Det avgörande hindret för en rationell planering är otvivelaktigt budgetårets förläggning. Redan grundlagberedningen framhöll på sin tid att den då föreslagna omläggningen av riksdagsåret borde ha kombinerats med en omläggning av budgetåret. Den erfarenhet som sedan vunnits bekräftar att detta var en riktig iakttagelse. Den redovisning vi lämnat ovan visar vilka svårigheter som är förbundna med den nuvarande ordningen.

Förutsättningarna för en bra planering av riksdagens arbete skulle vara helt annorlunda om statsbudgeten följde kalenderåret. Statsbudgeten skulle då presenteras för riksdagen vid riksmötets början och åtföljas av allmän motionstid. Huvudparten av riksdagsarbetet under hösten skulle ägnas åt budgetbehandlingen. Budgetfrågorna skulle därmed också få en mera sammanhållen behandling, vilket i sig skulle vara en fördel. Denna ordning har man i flertalet med oss jämförbara demokratier, t.ex. Norge.

Under våren skulle riksdagen få tid att mera ingående ägna sig åt lagfrågorna. Regeringens propositioner i dessa frågor skulle kunna läggas betydligt tidigare än nu eftersom budgetarbetet klarats av under hösten. Även detta skulle verksamt underlätta en bättre planering av riksdagsarbetet och medföra en jämnare spridning av riksdagsärendena. De av oss förordade riksdagsfria veckorna skulle utan svårighet kunna planeras in under hela riksdagsåret.

Men även i övrigt skulle den här angivna omläggningen ha en positiv verkan för riksdagsarbetet. Arbetsplenum på kvällarna skulle t.ex. säkerligen helt kunna undvikas. När vi från centerpartiet tidigare tagit upp de förslag som här aktualiserats har vi inte mött några särskilt relevanta invändningar i sak. De flesta har varit överens om att villkoren för riksdagsarbetet av skilda skäl bör reformeras på ett mera genomgripande sätt och de flesta har medgett att en omläggning av budgetåret och de förändringar som skulle följa med detta härvidlag skulle vara av stor betydelse.

I något sammanhang har som ett skäl mot en omläggning anförts, att den skulle medföra att regeringens och kanslihusets personal skulle tvingas ta en del av sensommaren i anspråk för budgetberedningen. Vi ser inte detta som något tungt vägande argument. Det regeringar utomlands klarar bör nog även en svensk regering gå i land med.

Vad som kan behöva övervägas är om en omläggning av budgetåret kräver att riksdagsvalet förläggs till en annan tidpunkt på året. Val på våren, d.v.s. i maj eller i början av juni, har ibland förordats även av andra skäl. Vi anser att även denna fråga bör prövas. Det borde helt allmänt kunna vara fördelar med att ha riksdagsvalet i närmare anslutning till riksdagens avslutning. Även en tidigareläggning på hösten kan övervägas. Avgörande för en omläggning av budgetåret bör dock inte tidpunkten för riksdagsvalet vara. Det visar exemplen från flera andra länder.

De frågor vi tagit upp i denna motion berör viktiga förutsättningar för en reformering av riksdagens arbete. Vi anser att dessa frågor bör övervägas på nytt och vi föreslår att denna uppgift anförtros en parlamentarisk utredning.

Hemställen

Med hänvisning till vad som anförts i motionen hemställer vi

att riksdagen hos regeringen begär tillsättandet av en parlamentarisk utredning för att utarbeta förslag om en omläggning av budgetåret och en reformering av riksdagens arbetsformer i enlighet med vad som angetts i motionen.

Stockholm den 23 januari 1989

Bertil Fiskesjö (c)

Mot. 1988/89

K316

Bengt Kindbom (c)

Martin Olsson (c)

Stina Eliasson (c)

Ingbritt Irhammar (c)

Anders Svärd (c)

Birger Andersson (c)

Rosa Östh (c)

Karin Starrin (c)

Kjell Ericsson (c)