

Motion till riksdagen

1989/90:K302

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

Riksdagens arbetsformer

Inledning

De villkor som gäller för riksdagens arbete är viktiga ur en rad olika aspekter.

Den folkvalda riksdagen är det främsta statsorganet i riket. Riksdagen har bl.a. det slutliga ansvaret för lagstiftning och budgetreglering. De uppgifter som är knutna till detta ansvar måste kunna genomföras effektivt och med stor noggrannhet.

Riksdagen är landets främsta forum för debatter och politiska initiativ. Det är i riksdagen partier och ledamöter lägger de förslag och redovisar de åsiktsbrytningar som utgör grunden för det politiska meningssutbytet och den politiska viljebildningen i landet som helhet.

Arbetsformerna har stor betydelse för hur rapporteringen genom massmedierna sker ut till medborgarna om de förslag som läggs i riksdagen, de beslut som fattas och de argument som förs fram.

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.

Riksdagsledamöterna måste således ha goda möjligheter att föra ut de politiska frågorna till allmänheten och att ta del av kritik, förslag och information från partimedlemmar och väljare. På grund av riksdagsarbetets upplagging är det numera svårt för ledamöterna att kunna avsätta tid för denna utåtriktade verksamhet.

Genomförda eller pågående reformer

Riksdagens arbetsformer har ett flertal gånger granskats och övervägts under den tid som gått sedan enkammarssystemet genomfördes. En del förbättringar kan också noteras. Partigrupperna har fått bättre kansliesurser och den tekniska utrustningen har moderniserats. 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. Det bör också nämnas att möjlighet till offentliga utskottsutfrågningar införts och fått ett visst genomslag.

Våra förslag

De grundläggande villkoren för uppläggningsen av riksdagsarbetet har dock inte förändrats genom de delreformer som genomförts. För att mera påtagliga förbättringar skall kunna ske, krävs det enligt vår mening mera djupgående förändringar.

Vi framlägger i denna motion en rad förslag som har detta syfte och som om de genomfördes skulle ge nya och bättre förutsättningar för en rationell planering av riksdagsarbetet och för ett tillgodoseande av de krav som ovan inledningsvis har angetts.

Några av dessa förslag är:

- budgetåret bör läggas om till kalenderårsbudget, vilket bl.a. innebär, att riksdagen när riksmötet börjar på hösten kan starta med budgetarbetet och ha detta klart till jul.
- den allmänna motionstiden bör vara knuten till budgeten och således infalla vid riksmötets start.
- riksdagsarbetet bör planeras för riksmötet som helhet, vilket på ett avgörande sätt underlättas genom ovan nämnda förslag.
- riksdagsfria veckor, under vilka ledamöterna kan vistas på hemorten, bör systematiskt läggas in under riksmötet.
- debatter och beslut i sakärenden bör i princip inte äga rum efter kl 18.00 i riksdagen.
- utskottens förslag bör sammanföras till ett mera begränsat antal betänkan- den och de debatter de föranleder bör i högre grad än nu gälla de övergripande principerna och huvudförslagen. Därmed möjliggörs kortare plentider.
- överläggningar bör upptas med SR om sändning av flera kammardebatter i radio och TV.
- riksdagen bör utge en tidning som på ett fylligare sätt än Från Riksdag och Departement redovisar förslag, debatter och beslut i riksdagen.
- en minoritet om en tredjedel av utskottens ledamöter bör ges rätt att besluta att utskottsutfrågningar skall vara offentliga.

1974 års författningsreform

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 riksdagen i januari och ledamöternas mandatperiod var knuten till kalenderåret. Den omläggning som skedde var av principiella och praktiska skäl riktig och nödvändig. Det var t.ex. orimligt att den nya uppställningen riksdagsledamöter fick vänta i fyra månader innan den trädde till.

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

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

Riksmötet börjar på hösten. Någon egentlig upptakt till riksdagsarbetet innebär dock inte riksdagsstarten. Underlaget för riksdagens arbete är i huvudsak motioner som skjutits från föregående riksmöte samt de propositioner, som lagts under sommaren eller som regeringen kan få fram vid sidan av det budgetarbete som pågår i kanslihuset inför nästa års budget.

Budgetpropositionen framläggs således inte vid riksmötets början och någon allmän motionstid finns inte heller. Regeringens budgetförslag avlämnas – liksom på den tiden när riksmötet började på nyåret – i januari, och i anslutning till detta kommer de stora partimotionerna och en mängd enskilda motioner under den allmänna motionstiden. Senare under varen 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 varen 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 under varen 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 redan av det skälet att anhopningen av stora och viktiga ärenden gör en selektion nödvändig. Mycket av det som händer i riksdagen sker i massmedialt mörker. Medborgarna får således endast styckevis information om vad som försigår i riksdagen. Detta är betänkligt ur demokratisynpunkt.

Riksdagsledamöterna blir under långa tider hårt bundna till riksdagshuset och Stockholm och har således små möjligheter att ställa upp i aktiviteter på hemorten.

Ur allmän politisk synpunkt är det också otillfredsställande att riksmötets 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.

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

Detta uppskovsförfarande, som inte på något mera påtagligt sätt förbättrat möjligheterna till en mera långsiktig planering av riksdagsarbetet, är ur såväl praktisk som principiell synpunkt högst otillfredsställande.

Huvudregeln borde givetvis 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. Det förekommer inte så sällan att riksdagen behandlar förslag som väckts av ledamöter som inte längre sitter i riksdagen.

Den nuvarande ordningen innebär också i många fall onödigt dubbelarbete. Motioner som behandlas av utskott och kammare strax före jul återkommer i betydande utsträckning under den allmänna motionstiden i januari. 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.

Den ärendeanhopning som det nuvarande systemet ger och den orationella ordning som råder har tvingat fram en del ändringar av debatt- och beslutsformerna som i huvudsak inte är positiva ur arbetssynpunkt och inte heller ur informations- och publicitetssynpunkt. Ett par exempel skall nämnas.

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 – oavsett hur viktiga de debatterade sakfrågorna är – nästan undantagslöst i vad som ovan kallats massmedialt mörker. Bevakningen från radio och TV och tidningarna upphör som regel på eftermiddagarna. Sällningen av det som når ut till allmänheten bestäms således i betydande grad 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. Beslut i ärenden som debatterats 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 tas i så nära anslutning till debatterna som möjligt. Inte minst ur publicitetssynpunkt är detta viktigt.

Förslag om förändringar

Vi har ovan redovisat en del av de brister som finns vad gäller villkoren för riksdagsarbetet. Listan skulle kunna göras längre. Det har också framgått av vad som ovan sagts, att vi är övertygade om, att de förbättringar som kan uppnås inom ramen för de regler som nu gäller för riksdagsarets uppläggning, är begränsade. Det krävs således mera genomgripande förändringar. Vi redovisar i det följande förslag om sådana förändringar.

Budgetårets förläggning

Det mest avgörande hindret för en mera rationell planering av riksdagsarbetet är otvivelaktigt budgetårets förläggning, vilket framgått av den redovisning som getts tidigare i denna motion.

Redan grundlagberedningen, vars förslag låg till grund för omläggningen av riksdagsåret, framhöll att denna omläggning borde kombineras med en omläggning av budgetåret. Grundlagberedningens förslag vann dock inte ge-

hör härvidlag. Den erfarenhet som sedan vunnits visar att grundlagberedningens bedömning var framsynt.

En övergång till kalenderårsbudget skulle helt allmänt vara till fördel. Bl.a. skulle därmed uppnås parallellitet med vad som gäller i kommuner och landsting.

Förutsättningarna för en bättre planering av riksdagens arbete, vilket är syftet med denna motion, skulle bli helt annorlunda med en kalenderårsbudget. Riksdagsarbetet skulle med en sådan uppläggning i stort kunna läggas upp efter följande schema:

Regeringens förslag till statsbudget överlämnas till riksdagen när riksmötet öppnas på hösten. Till budgetförslaget knyts den allmänna motionstiden. Huvudparten av riksdagsarbetet under hösten ägnas åt budgetbehandlingen, dvs. åt regeringens förslag och de motioner som innehåller budgetförslag. En särskild fördel med detta skulle vara att budgetfrågorna därmed fick en mera sammanhållen behandling än nu.

En invändning som någon gång framförts är att det skulle bli för kort tid för budgetbehandlingen. Erfarenheterna från andra med oss jämförbara länder, där man har kalenderårsbudget, t.ex. Norge, ger inte belägg för detta. Ett par månaders koncentrerad budgetbehandling skulle troligen innebära en betydligt bättre genomgång än den spridda och utsträckta beredning som nu sker under våren.

En annan invändning som framförts är att en omläggning av budgetåret skulle kräva att riksdagsvalen förlades till våren. En sådan ordning skulle ha vissa fördelar, bl.a. att valen kom i nära anslutning till riksmötets avslutning. Grundlagberedningen framlade också ett förslag om vårval.

Vi anser dock inte att en övergång till val på våren är någon förutsättning för en omläggning av budgetåret. En eventuell ny riksdagsmajoritet har efter valet goda möjligheter att under budgetarbetet under hösten göra de förändringar i den avgående regeringens budgetförslag som man anser erforderliga. Även här kan vi hänvisa till erfarenheten från andra länder. I Norge förelåg efter förra höstens val det här berörda scenariet, vilket i sig inte vållade några svårigheter. Om man vill ge ett längre tidsutrymme kan man tidigarelägga valen exempelvis en eller två veckor.

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

Vårt förslag innebär att budgeten antas innan riksdagen gör uppehåll för julhelgen. Under våren skulle därmed riksdagen få mera tid att ägna sig åt principfrågor och lagfrågor i anledning av propositioner och motioner.

Uppläggningsen av detta arbete skulle också kunna bli mera planmässig. Ett påtagligt bekymmer med den nuvarande ordningen är nämligen, att regeringens propositioner ofta läggs sent på våren, vilket starkt bidrar till ärendehanpningen under de två sista månaderna av riksmötet.

Med vårt förslag är regeringens huvudsakliga budgetarbete avslutat när riksdagen samlas. Regeringen kan därför under hösten ägna sig åt proposi-

tioner av annat slag, vilket gör att flertalet borde kunna föreligga redan i januari. Även detta skulle verksamt underlätta planeringen av riksdagsarbetet.

Men även i övrigt skulle den av oss föreslagna omläggningen ha positiva effekter. Arbetsplenium på kvällarna skulle t.ex. säkerligen helt kunna undvikas. Och bevakningen från massmedierna skulle kunna bli mer heltäckande.

Den omläggning vi förordar skulle också underlätta genomförandet av ett annat förslag som vi anser vara angeläget, nämligen förslaget om regelbundet återkommande riksdagsfria veckor.

Riksdagsfria veckor

Inledningsvis har vi betonat hur viktigt det är att riksdagens ledamöter kan upprätthålla kontinuerliga kontakter med partimedlemmar och väljare och delta i olika aktiviteter utanför riksdagen. Politiker får inte bli någon avskild grupp i samhället. De skall vara möjliga att nå och påverka och de skall kunna delta i samhällsdebatten på hemorten.

Särskilt under senare tid har också ofta framhållits att politikertillvaron, så som den nu gestaltar sig, kan medföra stora påfrestningar för privat- och familjelivet.

Med de omläggningar som vi argumenterat för ovan och de förbättrade möjligheter till planering som dessa omläggningar skulle medföra blir det ökat utrymme för ledamöterna att vistas på hemorten kring helgerna.

Men vi anser att man bör kunna gå längre härvidlag. Redan 1973 föreslog vi från centerpartiet för första gången, att en ordning med i förväg planerade riksdagsfria veckor skulle införas. Vi har sedermera vid flera tillfällen återkommit med detta krav.

Vissa delresultat har vi också uppnått. Sedan några år tillbaka hålls regelmässigt en vecka på hösten och en på våren fria från pleni- och utskottssammanträden. Detta har varit mycket uppskattat.

Våra förslag har emellertid varit mera långtgående och vi återkommer för den skull till frågan. Enligt vår mening bör man således gå vidare på den inslagna vägen och under riksdagsåret som helhet lägga in regelbundet återkommande sammanhängande veckouppehåll i riksdagsarbetet. Det kan nämnas att så har man det t.ex. i den västtyska förbundsdagen.

Vi är övertygade om att en sådan ordning på ett mycket verksamt sätt skulle förbättra ledamöternas 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 riksdagsarbetet. Och de skulle ge större utrymme för vardagligt familjeliv.

Sammanträdesfria veckor i den omfattning som här angetts kräver en betydande omläggning av arbetsrutinerna. En sådan omläggning borde dock kunna ske utan allt för stora svårigheter. Arbetet i utskottens och partiernas kanslier borde efter givna direktiv kunna fortgå även under de tider när ledamöterna är på hemorten.

Det bör tilläggas att om villkoren för riksdagsarbetet i övrigt ändras på det sätt vi föreslagit ökar möjligheterna att infoga de riksdagsfria veckorna i planeringen.

Rapporteringen från riksdagen

Medborgarnas kunskaper om vad som händer i riksdagen bestäms i mycket hög grad av den bild som ges i olika slag av massmedier. På grund av den mängd sakärenden och debatter som förekommer är det nödvändigt med en selektion vad gäller det som återges, sänds och kommenteras.

Det är mediafolkets uppgift att stå för denna selektion och ingrepp i denna uppgift vill vi inte föreslå. Sådana ingrepp skulle vara högst betänkliga ur yttrandefrihetssynpunkt. I många avseenden fungerar också rapporteringen högst tillfredsställande. Många journalister har mycket god kännedom om riksdagen och gör ett utmärkt jobb.

Som vi framhållit ovan finns det dock inslag i riksdagens arbetssätt som försvårar journalisternas arbete och som gör att selektionen bestäms av faktorer som inte har med nyhetsvärderingen att göra. En sådan faktor är onekligen kvällsplena och ordningen med voteringar som kan komma långt efter sakdebatterna.

Detta är ytterligare ett skäl utöver dem som vi tidigare framfört att avskaffa kvällsplena och att alltid ha voteringar samma dag som sakärendena debatteras.

Det finns dock många medborgare som vill ha tillgång till en utförligare information om vad som försiggår i riksdagen än den som ges i tidningar, radio och TV. Detta är ur allmändemokratisk synpunkt positivt och riksdagen bör söka tillgodose dessa önskemål.

Vi föreslår därför att riksdagen beslutar att den tidning som nu finns, nämligen Från riksdag och departement, utvidgas och får ett fylligare och mera mångsidigt innehåll. Med detta avser vi såväl direkta redovisningar av förslag, debatter och beslut som allmänna reportage kring riksdagen, debattinlägg och recensioner av politisk litteratur. Även inslag om vad som händer i andra länders parlament borde kunna förekomma. Det finns utomlands exempel på tidningar av detta slag, vilka kunde tjäna som förebild.

Det har visat sig att direktsändningar i Radio och TV från riksdagen tilldragit sig stor uppmärksamhet. Förvånansvärt många – med tanke på arbetstider och påstått allmänt ointresse för riksdagen – följer dessa direktsändningar helt eller delvis.

Antalet direktsändningar är dock starkt begränsat, och med den uppläggning som varit vanlig är det i första hand debatter mellan partiledarna som sänds. Från de sakdebatter som ständigt förekommer i kammaren är sändningarna mycket få.

Vi anser att det skulle vara av stort värde om sändningarna från riksdagen blev fler. Vi är medvetna om att det i en del fall inte är möjligt att koordinera tider på ett sådant sätt att debatterna kan sändas samtidigt som de pågår. I såväl radio som TV finns det dock tider när andra sändningar inte pågår. Här borde inspelade debatter kunna sändas.

Vi föreslår därför att riksdagen i förhandlingar med företrädare för SR undersöker möjligheterna till flera sändningar från riksdagen.

En given förutsättning för ökad publicitet för riksdagsarbetet är att detta i så hög grad som möjligt är offentligt. Offentligheten är också vidsträckt i den svenska riksdagen. Den har också vidgats ganska nyligen genom att utskottsutfrågningar numera kan vara offentliga.

Det är majoriteten i ett utskott som bestämmer om en utfrågning skall vara offentlig eller ej. Som regel har inte detta medfört några problem. Men det finns exempel på att utskottsmajoriteten motsatt sig krav från en betydande minoritet om offentlighet. Vi finner det högst olyckligt om detta skulle bli mera vanligt. Ett syfte med den nyordning som införts har varit att utfrågningar även i ärenden som är kontroversiella skall kunna vara offentliga.

Med hänvisning till detta föreslår vi en ändring av riksdagsordningen med innebörd att en tredjedel av utskottets ledamöter skall ha rätt att avgöra om en utfrågning skall vara offentlig eller ej.

Utskottsbetänkandena ger underlaget för sakdebatterna i kammaren. Praxis varierar mellan olika utskott vad gäller betänkandenas utformning och omfång.

Enligt vår mening skulle det vara en fördel ur många olika synpunkter om angränsande ärenden i högre grad än nu sammanfördes i ett betänkande och om betänkanden inom samma ämnesområde i större utsträckning än nu togs upp till debatt i kammaren vid samma tillfälle.

En sådan ordning skulle ge underlag för mera principiellt hållna debatter och också underlätta rapporteringen i medierna.

Genomförandet av våra förslag

De förslag vi framlagt i denna motion är av olika karaktär och bör för den skull beredas på olika sätt.

Förslaget om en omläggning av budgetåret bör behandlas av en sedvanlig parlamentarisk utredning eftersom det har betydelse för verksamheter och organ också utanför riksdagen.

Förslaget om rätt för en utskottsminoritet att besluta om offentliga utfrågningar kan beslutas av riksdagen genom en ändring i riksdagsordningen.

Övriga förslag som rör riksdagens arbete bör behandlas av en parlamentariskt sammansatt utredning som tillsätts av riksdagen, lämpligen genom talmanskonferensens försorg.

I detta sammanhang vill vi fästa uppmärksamheten på att det finns en rad olika arbetsgrupper som på ett eller annat sätt sysslar med frågor som rör riksdagens arbete. Sådan verksamhet bedrivs t.ex. av arbetsgrupper underställda talmanskonferensen, förvaltningskontoret och konstitutionsutskottet. Detta försvarar samordning och överblick.

Vi föreslår därför att all utredningsverksamhet om riksdagens inre arbete samordnas i den utredning som vi förordat ovan.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning

om en omläggning av budgetåret i enlighet med vad som anförts i motionen.

Mot. 1989/90
K302

2. att riksdagen beslutar att 4 kap. 12 § första stycket riksdagsordningen skall ha följande lydelse:

”Utskott skall --- skall vara offentligt. Sådan offentlig utfrågning skall anordnas om minst en tredjedel av utskottets ledamöter förenar sig därom.”

3. att riksdagen ger talmanskonferensen i uppdrag att tillsätta en parlamentarisk utredning om de förslag som framläggs i motionen om riksdagsfria veckor, om ordningen för debatter och beslut i kammaren samt om förbättrad information om riksdagens arbete,

4. att riksdagen uttalar sig för att de utredningar om riksdagens inre arbete som pågår i skilda grupper skall inordnas i den ovan nämnda utredningen.

Stockholm den 18 januari 1990

Bertil Fiskesjö (c)

Bengt Kindbom (c)

Sina Eliasson (c)

Anders Svärd (c)

Birger Andersson (c)

Martin Olsson (c)

Rosa Östh (c)

Hugo Andersson (c)