

Nr 411.

Av herr **Johansson, Johan Bernhard, m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen, m. m.*

I proposition nr 244 med förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen m. m. föreslås, i anslutning till förslag av de den 17 oktober 1946 inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga rörande riksdagens arbetsformer, att den under de senare åren vanliga uppdelningen av den årliga riksdagens arbete på en vår- och en höstsession skall grundlagfästas såsom en normal institution. Enligt propositionen skall riksdagen i allmänhet uppdelas i en vårsession med början som nu den 10 januari och slut som regel senast den 31 maj samt en höstsession med början tidigast den 16 oktober. Om med hög grad av säkerhet kan beräknas att riksdagsarbetet för året skall kunna avslutas före mitten av juni, skall dock vårsessionen kunna få förlängas, längst till och med den 15 juni. Mellan den 31 maj och den 15 oktober skall riksdagen — med nyssnämnda möjlighet till modifikation — ha grundlagsfästa ferier.

Enligt detta förslag skulle alltså vårsessionen vara i 4¹/₂ månader. Även om det uttryckligen framhålls att höstsessionen icke skall vara obligatorisk — den bör äga rum endast då kvarstående material från vårsessionen gör den nödvändig — förutsättes den dock bli en normal institution. Att så är fallet understrykes av den omständigheten att det i propositionen betraktas som nödvändigt att riksdagen är samlad under sex till sju månader årligen. Utöver vårsessionen kräves därför i vanliga fall en tid av ca 2 månader för att riksdagen skall medhinna sitt arbete.

Den föreslagna ordningen synes förbunden med synnerligen allvarliga olägenheter. Föredragande departementschefen har själv framhållit, att det, om riksdagsarbetet uppdelas på två sessioner, blir svårare att med riksdagsmannauppgiften förena förvärvsverksamhet. Följden härav kunde bli att riksdagsledamöterna komma att bli yrkespolitiker i större utsträckning än nu är fallet. Departementschefen har icke gjort något försök att undanröja dessa farhågor utan endast uppställt andra, huvudsakligen rent tekniska olägenheter såsom argument mot genomförande av sådana lösningar av frågan om sessionstidens förläggning, vilka icke på samma sätt som den delade riksdagen verka befästade på riksdagsmännens yrkespolitiserings. Utvecklingen mot starkare yrkespolitiserings synes alltså accepteras endast på grund av nödtvång.

Vi ha emellertid icke kunnat övertygas om att ett sådant nödtvång faktiskt föreligger. De rent praktiska olägenheterna av den föreslagna uppdelningen av sessionstiden synas oss tvärtom vara större än de svårigheter som kunna vållas av det i diskussionen närmast framförda alternativet till den föreslagna uppdelningen av riksdagsarbetet på två sessioner (riksdag 1 december—början av juni). Såsom redan framhållits i en reservation till det av 1946 års riksdagsarbetsutredning avlämnade betänkandet måste varje uppdelning av sessionstiden, som förlägger de båda sessionerna till olika budgetår, vara mindre rationell. Vidare måste under höstsessionen arbetsfördelningen mellan utskotten bli mycket ojämn. Även om olägenheterna av en ojämn arbetsfördelning mellan utskotten kunna motverkas genom en sådan planering av riksdagsarbetet att under viss tid endast utskotten arbeta, kommer det sannolikt att visa sig, framhölls i reservationen, att samma anmärkningar skola kunna framställas som alltid hittills, nämligen att en höstriksdag utan budgetarbete är en misshushållning med många utskottslediga riksdagsledamöters arbetskraft samtidigt som dessa ändock hindras i sin borgerliga näring.

Av större omedelbar praktisk betydelse än den impuls till ökad yrkespolitiseri ng i riksdagen, som måste följa av den i propositionen föreslagna sessionsindelningen, äro de svårigheter, som måste vållas för budgetarbetet inom riksdagen. Erfarenheten har visat, att det stöter på avsevärda svårigheter att medhinna budgetarbetet till budgetårsskiftet den 1 juli; avkortas tiden för detta arbete med 2—4 veckor måste dessa svårigheter ytterligare skärpas. De kunna knappast kompenseras av den i propositionen föreslagna utökningen av riksdagens redan nu ojämförligt mest arbetstyngda utskott, statsutskottet, ej heller av möjligheten att fortsätta riksdagsarbetet under höstmånaderna efter den 15 oktober. Budgetregleringen måste ju vara färdig till den 1 juli, och reservmöjligheten att genom tilläggsstater under höstsessionen komplettera en ofullständig budget — ett system som i och för sig bör betraktas som förkastligt — står icke till buds, eftersom under höstsessionen inga nya propositioner skola få framläggas; sessionen avses ju endast för ännu ej färdigbehandlat arbetsmaterial, som avlämnats under vårriksdagen.

Den oundvikliga följden av detta system synes oss bli att den ram som uppdragits i de föreslagna bestämmelserna kommer att sprängas, antingen så att riksdagen med eller utan anlitan de av bestämmelsen om dess inkallande under ferierna kommer att kvarhållas till tiden för budgetårsskiftet eller genom att propositioner, mot avsikten i den föreliggande propositionen, komma att framläggas under höstsessionen för att fylla ut vår-sessionens ofullständiga budgetreglering med tilläggsstater. Helt otänkbart synes det icke heller att en alltför snävt tilltagen gräns för budgetarbetet leder till att den budget, som antages inför budgetårsskiftet, endast är

provisorisk och endast avser att täcka de närmaste månadernas behov. I det förra fallet kommer läget att bli detsamma som nu med vårsessioner, som sträcka sig långt in på sommaren, i det senare fallet kommer det förberedelsearbetet inför vårsessionen ödeläggande tvånget att få fram propositioner till höstriksdagen att uppstå, måhända i en värre form än tidigare. Det synes oss inte heller sannolikt att en reformnitisk regering kommer att kunna motstå frestelsen att utnyttja också höstsessionen till att framlägga nytt arbetsmaterial också av sådant slag som icke berör budgeten. Om regeringen verkligen önskar framlägga sådana propositioner, torde inga spärregler kunna göras så täta att de icke erbjuda några kryphål. Det är inte troligt att en riksdagsmajoritet med samma partifärg som regeringen i regel kommer att motarbeta sådana tendenser från regeringens sida genom att besluta om uppskov med behandlingen av dylika vid höstsessionen avlämnade framställningar, även om deras absoluta nödvändighet för att riket icke skall vållas allvarligt men är diskutabel.

De svårigheter, som äro förknippade med den i propositionen föreslagna sessionstiden, synes oss bäst kunna undvikas, om sessionens början förlägges till den 1 december. Normalt bör i sådant fall arbetet kunna vara slutfört i början av juni. Den sammanlagda riksdagstiden, jul- och påskferier inräknade, skulle i sådant fall bli 6—6 $\frac{1}{2}$ månader, vilket enligt propositionens uppfattning torde vara att betrakta som minimum för en normal riksdag. (Det bör å andra sidan erinras att propositionen synes förutsätta att riksdagen ibland icke skall behöva samlas till den normala höstsessionen utan åtskiljas för året redan efter ca 4 $\frac{1}{2}$ —5 månader med avslutning av den 10 januari började sessionen redan 31 maj—15 juni.) Det synes oss emellertid uppenbart att det planmässigare arbete som kan uträttas vid en sammanhängande riksdag än vid en på två sessioner uppdelad mer än väl kommer att uppväga den ökade sammanlagda arbetstid, som enligt propositionens alternativ kommer att stå till riksdagens förfogande. Att så kommer att bli fallet synes av flera skäl vara uppenbart. De synnerligen delikata problem rörande avvägningen av arbetet mellan vår och höst (liksom även det föreslagna uppskovsinstitutets användande i detta syfte) komma icke att uppstå. Prestige konflikter mellan regering och riksdag och mellan riksdagens partier rörande frågan om uppskov från vår- till höstsession eller från en riksdag till en följande kan tillgripas eller ej torde vid ett genomförande av det i propositionen framlagda förslaget till sessionsindelning i flera fall knappast kunna undvikas. Med den sammanhängande sessionstid, som blir möjlig, därest 1-december-alternativet väljes, undanröjes hotet av sådana konflikter, som i vissa fall torde kunna bli tidsödande och därmed motverka den rationalisering av riksdagsarbetet, som eftersträvas. Av den allra största betydelse är enligt vår mening att riksdagen hela tiden effektivt kan ägna sig åt budgetarbetet. Medan

propositionen för denna riksdagens centralaste funktion utmäter en tid av endast $4\frac{1}{2}$ —5 månader, kan budgetarbetet, utan några som helst av de nackdelar som följa av ett brytande av den med propositionens sessionsindelning sammanhängande ramen, pågå i 6— $6\frac{1}{2}$ månader. Medan svårigheterna att medhinna budgetbehandlingen, som redan nu äro avsevärda, komma att ökas, därest sessionen uppdelas på sätt som föreslås i propositionen, bli de avsevärt mindre, därest alternativet med en 1 december börjande, sammanhängande riksdag genomföres.

Härtill kommer den synnerligen väsentliga fördelen att starkare garantier vinnas för kansliet att icke behöva utarbeta propositioner för en höstrikdag. Erfarenheten synes ha givit vid handen att propositionsarbetet för höstriksdagarna är den kanske rent av allra väsentligaste orsaken till den ojämna tillförseln av arbetsmaterial till riksdagen under vårsessionerna.

Ett genomförande av 1-decemberalternativet skulle också medföra den fördelen att riksdagen, medan den faktiskt är samlad, icke kommer att löpa samma risk som nu — en risk som propositionens förslag om uppdelad sessionstid icke undanröjer — att dödperioder, då effektivt arbete icke kan utföras, skola uppstå under den tid då riksdagen faktiskt är samlad. Vi vilja i detta sammanhang erinra om de synpunkter som framfördes i en reservation (av hrr Holmström, Herlitz, Thorell och Nolin) till 1943 års konstitutionsutskotts memorial (nr 16) rörande frågan om riksdagens arbetsformer och som därefter framförts i den av hr Håstad gjorda, i propositionen utförligt refererade reservationen till 1946 års betänkande med förslag angående riksdagens arbetsformer. Reservanterna i 1943 års konstitutionsutskottet ville med riksdagsbörjan omkring den 1 december vinna att riksdagen skulle öppnas så tidigt som behövdes för att det egentliga riksdagsarbetet med full kraft skulle kunna sättas i gång redan vid den tid, då riksdagen nu öppnades, den 10 januari. Fördelarna i detta hänseende kunna enligt vår mening sammanfattas på följande sätt: Riksdagen hinner erhålla en betydande del av sitt arbetsmaterial redan före julferierna. Före dessa hinna också riksdagens olika organ att väljas och utskottsremisser att verkställas. Under den tid mellan julen och den 10 januari, då riksdagen förutsättes taga ferier, blir det tillfälle att få motionerna tryckta, utskottskanslierna kunna börja sin verksamhet och ämbetsverken verkställa åtskilligt av det arbete, som påkallas för de från dessa infordrade remissyttrandena. Den oundvikliga dödperioden vid början av riksdagen, som nu infaller i januari—februari, kommer på detta sätt att förläggas till julferierna.

Den allvarligaste invändning som anförts mot att riksdagens början förläggas till 1 december torde vara den att detta skulle försvåra färdigställandet av statsverkspropositionen till riksdagens öppnande. Det har dock uttryckligen framhållits både av 1943 och 1946 års utredningar röran-

de riksdagens arbetsformer, att det ingalunda är omöjligt att med nuvarande budgetår få statsverkspropositionen färdig redan till den 1 december. Men också invändningarna mot ett på detta sätt påskyndat budgetarbete synas vara något överdrivna, då ju ämbetsverken, vilka närmast skulle drabbas genom att de tidigare än 31 augusti måste ha sina petita färdiga, komma att tidigare än nu kunna utföra verkställighetsåtgärderna med anledning av föregående riksdags beslut. Den tidsvinst som därigenom göres synes utan nackdel kunna utnyttjas till förberedande petita-arbete. Det må för övrigt i detta sammanhang erinras om att 1946 års riksdagsarbetsutredning i sitt betänkande framhållit önskvärdheten av ett förenklat petitaskrivande. Utrymme för en rationalisering, som kan underlätta och påskynda petitaarbetet, synes sålunda vara för handen.

Vid en omläggning av riksdagens sessionstid, så att dess början förlägges till den 1 december, blir en omläggning av riksdagsmännens mandattid nödvändig. Denna synes i sådant fall böra löpa från den 1 december under valperiodens första år till och med den 30 november under det sista året. Någon anledning att bibehålla urtimainstitutionen ens i den begränsade utsträckning som förutsattes i propositionen kommer i sådant fall icke att föreligga, då det enligt vår mening är välbetänkt att förlägga riksdagens formella avslutning till dagen före följande riksdags öppnande.

Vi vilja slutligen understryka att arvodesfrågan står i ett omedelbart samband med frågan om riksdagens sessionstider. Arvodesbeloppens storlek är i detta hänseende icke av principiell betydelse. Stor vikt bör däremot tillmätas önskemålet att arvodesbestämmelserna få en sådan utformning att de icke motverka en önskvärd koncentration i riksdagsarbetet. Ur denna synpunkt äro vi angelägna att en omläggning av dessa bestämmelser kommer till stånd i principiell överensstämmelse med de av föredragande departementschefen gillade linjer, som uppdragits av 1946 års riksdagsarbetsutredning.

Under hänvisning till vad sålunda anförts hemställa vi,

att riksdagen, med avslående av i proposition nr 244 framlagt förslag till grundlagsändringar med syfte att uppdelat riksdagens arbete på normalt två sessioner, för sin del måtte såsom vilande antaga ändringar av § 49 regeringsformen och § 2 riksdagsordningen, varigenom stadgas att riksdagens årliga sammanträde skall börja den 1 december,

samt att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till härför nödiga grundlagsändringar.

Stockholm den 29 maj 1948.

J. B. Johansson.

Karl Wistrand.

Fritiof Domö.

P. G. Lundgren.

Erik Arrhén.