

Riksdagens protokoll

1994/95:2

Tisdagen den 4 oktober

Kl. 14.00 – 14.48



Protokoll
1994/95:2

Efter gudstjänst i Storkyrkan, där predikan hölls av biskop Bengt Wadensjö, öppnades riksmötet i kammarens plenisal enligt det program som i bilaga fogats till detta protokoll.

1 § Öppnandet av riksmötet

Anf. 1 TALMANNEN:

Eders Majestät! Jag anhåller att Eders Majestät måtte förklara 1994/95 års riksmöte öppnat.

Anf. 2 HANS MAJESTÄT KONUNGEN:

Fru talman! Ärade ledamöter! Jag vill inleda detta tal till årets riksmöte med att än en gång inför er folkvalda ge uttryck för allas vår djupa sorg över den katastrof som drabbat vårt folk. Våra tankar och vår varma medkänsla går till alla de många anhöriga som runt om i Sverige tillsammans med oss sörjer de saknade.

När ni valda ombud för Sveriges folk i dag samlas här i Stockholm inleds en ny mandatperiod och ett nytt arbetsår för riksdagen. Ni har ett ansvarsfullt och krävande arbete framför er.

Många frågor av stor betydelse för vårt land och för oss alla kommer att bli föremål för riksdagens ställningstagande. En ny ministär kommer att överta regeringsansvaret eftersom valet den 18 september har inneburit en förändring av riksdagens sammansättning.

Jag vill tacka de ledamöter som har lämnat riksdagen och önska deras efterträdare framgång i det nya uppdraget som representanter för svenska folket i dess riksdag. Denna riksdag kommer att fatta det avgörande beslutet i den viktiga frågan om en förlängning av mandatperioden från tre till fyra år. En sådan förändring påverkar ert eget arbete i riksdagen.

Under det gångna året har den politiska oron runt om i världen fortsatt. Många länder och människor drabbas hårt av etniska och politiska motsättningar. Till följd härav uppstår stort lidande och svåra ekonomiska problem. Tyvärr har det visat sig svårt att genom gemensamma insatser från FN, EU och enskilda länder komma till rätta med situationen i exempelvis f.d. Jugoslavien.

Men under det senaste året har trots allt förutsättningarna för en fredlig utveckling i Mellersta Östern och på Irland förbättrats. Sverige

har aktivt medverkat till att ställa fredsbevarande resurser till FN:s förfogande. Vi har i övrigt engagerat oss, inte minst i den humanitära hjälpverksamheten och i de medlingsinsatser som utgör det första steget på vägen mot varaktiga politiska lösningar.

Konflikthärdarna kommer att kräva noggrann uppmärksamhet från världssamfundet. För Sveriges del kommer det med stor säkerhet att innebära nya omfattande insatser både på det bilaterala och på det multilaterala planet.

Vårt Sverige blir alltmera beroende av omvärlden. Det gäller inte enbart vårt engagemang i säkerhetspolitiska frågor och humanitära hjälpinsatser. Sverige är ett högindustrialiserat land, där större delen av produktionen har en begränsad hemmamarknad. De svenska företagen har sedan lång tid tillbaka varit avhängiga av den internationella marknaden – ett beroende som ständigt ökar.

Vi har under de senaste åren vidare upplevt hur nära vi också är knutna till den internationella kapitalmarknaden och hur kapital snabbt förflyttas från ett land till ett annat med hjälp av effektivare kommunikationssystem. Genom allt fler samhällsområden blir vi således beroende av den ekonomiska utvecklingen i den övriga världen, som vi måste anpassa oss till och på bästa sätt utnyttja.

Sverige befinner sig i en känslig fas när det gäller avvägningen mellan konjunktur- och strukturproblem i den svenska ekonomin. Stort budgetunderskott och stigande statsskuld innebär störningar med allvarliga konsekvenser för både den enskilde medborgaren och landet i dess helhet. I kombination med stor arbetslöshet innebär detta svåra påfrestningar för många människor. Fortsatt kraftfulla insatser för att komma till rätta med dessa problem är nödvändiga. Särskilt betydelsefullt är att förhindra att ungdomar fastnar i en nedbrytande långtidsarbetslöshet.

De stora miljöproblemen som luftföroreningar, markföroreningar och sjunkande vattenkvalitet kan bara motverkas genom snabbare samarbete över nationsgränserna.

Östersjön är ett gott exempel där man kan redovisa positiva resultat av internationell samverkan.

Senare i höst kommer svenska folket att genomföra en folkomröstning för att ta ställning till om Sverige skall bli medlem av den europeiska unionen. Oavsett utgången kommer detta viktiga val att få stor betydelse för den fortsatta utvecklingen i Sverige och för ert arbete.

Jag har här inför er riksdagsledamöter önskat redovisa några för oss alla viktiga frågor där ni kommer att fatta de övergripande och avgörande besluten. Jag är övertygad om att ni kommer att utnyttja alla de positiva möjligheter som finns i vårt land och hos vårt folk. Vi kommer med uppmärksamhet och intresse att följa er i arbetet för vårt lands bästa.

Jag önskar er välgång i detta värv och förklarar härmed 1994/95 års riksmöte öppnat.

Eders Majestäter, Eders Kungliga Högheter, fru talman, mina damer och herrar!

Det demokratiska styrelseskicket grundas på optimism. Demokratins företrädare hävdar att ett folk har förmåga att styra sig självt. Budskapet är att öppen kritik och debatt skapar mera eftertänksamma, effektivare, förnuftigare och rättvisare beslut för medborgarna.

Gradvisa reformer som följer folkets åsikter skapar förutsättningar för både stabilitet och förändring. Genom en kontinuerlig process anpassar sig demokratin till nya villkor. På så sätt desarmeras revolutionen, och det demokratiska styrelseskicket framstår som överlägset totalitära politiska arrangemang.

Demokratins anhängare är emellertid i dag mindre optimistiska än tidigare. Den optimistiska grundtonen har delvis ersatts av pessimism. Trots kommunismens sammanbrott och trots att ett antal tidigare totalitära stater nu utvecklas i demokratisk riktning hörs ibland t.o.m. uttrycket demokratins kris.

Vilken grund har då denna pessimism? Jag vill peka på några omständigheter.

När det gäller utvecklingen inom de etablerade välfärdsdemokratierna har reformismen, som kanske varit ett av segervapnen i konkurrensen med de totalitära systemen, uppenbarligen i många länder stött på svårigheter när kostnadskrävande reformer efter hand adderats till varandra.

De gradvisa reformerna har kanske vittnat om eftertänksamhet när det gäller enskilda beslut, men inte alltid varit tillräckligt långsiktiga. Kanske har nationella aspekter alltför mycket tillåtit dominera över den disciplinerande roll som internationella perspektiv och restriktioner skulle ha givit. Kanske infann sig den allmänna insikten om politikens och ekonomins transnationella karaktär väl sent i många länder.

De parlamentariska välfärdsdemokratiernas handlingskraft har sviktat när det blivit fråga om att kraftigt retirera från gamla positioner.

En ständigt ökande informationsmängd har vidare skapat överbelastade politiska system som inte helt förmår upprätthålla just den effektivitet som demokratin förutsätter.

Allt fler politiska aktörer och intressenter trängs nu på den politiska scenen. Allt fler politiska initiativ tas. Allt fler krav ställs på de politiskt ansvariga, samtidigt som många ifrågasätter den politiska domänens omfattning.

En effektiv demokratisk process skall förhindra förhastade beslut. Tempot i politiken är emellertid nu så högt uppdrivet och förändringstrycket så stort att de demokratiska institutionerna har svårt att anpassa sig till nya förutsättningar och händelser.

Demokratins behov av utförlig debatt och dialog mellan de styrande och medborgarna har blivit svårare att tillfredsställa. Sambandet mellan

debatt och beslutsfattande har försvagats. Den tid som krävs för att noggrant pröva och diskutera behovet av förändringar saknas emellånåt.

Komplexiteten i de frågor och problem som politikerna ställs inför har ständigt ökat. Detta ställer stora krav på tidskrävande analys och koordinering av beslut från olika sakområden.

Demokratin bör uppfattas som en uppgift som ständigt söker sin lösning, men när vi nu är inne i en internationaliseringsperiod består det demokratiska problemet i att utvecklingen accelererar så snabbt att de nationella institutionerna har svårt att bringas i samklang med det höga tempot.

Utländska finansiella aktörer och internationella byråkratier, som är mindre disponerade för ett offentligt samtal, har fått ökad makt. Tankar har framförts om att internationaliseringen kan medföra en risk för politisk tystnad och att den politiska makten anonymiseras.

Den moderna demokratis problem framstår sålunda i vissa avseenden som den internationaliserade demokratis problem. Hur effektiv den fortsatta problemlösningen kommer att bli avgörs bl.a. i denna kammare. Frågan är om en ny, till den internationaliserade demokratin anpassad parlamentarisk doktrin kan utformas som är både realistisk och optimistisk. För om det optimistiska tänkandet överges kommer uttrycket demokratis kris att bli en otillräcklig verklighetsbeskrivning. Och om vi inte drar de nödvändiga slutsatserna av de nya villkor som gäller under ett dramatiskt skede i demokratis historia, kommer de pessimister som varnade för vissa negativa tendenser efter hand att framstå som mer realistiska än optimisterna.

Den demokratiska reformismen har ansetts vittna om just realism eftersom den är erfarenhetsbaserad. Ett fundamentalt element i rättsstatsidén är att statsmakten och dess aktiviteter är förutsägbara. Konsekvenserna av olika politiska beslut skall vara tydliga för medborgarna. Om förutsägbarheten sviktar är det ett allvarligt memento för demokratin.

De enskilda staternas framtidsbedömningar har enligt min mening hittills i alltför stor utsträckning baserats på inomnationella erfarenheter. Betraktat i ett historiskt perspektiv domineras de enskilda staternas prognosunderlag av egna, nationella erfarenheter. I den internationaliserade demokratin är emellertid denna kunskapsbas helt otillräcklig.

De politiska frågorna blir allt svårare att analysera enbart i inrikespolitiska termer och många problem kan endast lösas om de hanteras på överstatlig nivå.

Nu krävs en synes av nationella och internationella erfarenheter. Jag tror att det finns kunskaper att hämta från utrikespolitikens område som kommer att bli allt viktigare efter hand som internationaliseringen fortsätter och tidigare inrikespolitiska frågor får internationella dimensioner.

Jag tror också att vissa erfarenheter från den internationella storpolitiken i någon mån kan verka inspirerande på de nationella parlamentarikernas arbete.

Tillåt mig att ge några exempel. Jag börjar med en samstämmig erfarenhet från det svenska riksdagsarbetet och den internationella politiken. Jag tänker på förhandlingarnas centrala roll i nästan all politik.

Den svenska demokratin är en förhandlingsdemokrati och den svenska riksdagen är ett förhandlande parlament. En skicklig svensk parlamentariker är en god förhandlare. Jag delar den danske statsvetaren Alf Ross uppfattning att förstahandsmålet i en demokrati är att förhandla, diskutera och debattera för att på så sätt nå fram till en gemensam uppfattning. Dialog och kompromisser verkar samlande, majoritetsavgöranden splittrande. Omröstning och majoritetsbeslut bör betraktas som en nödfallsutväg. I valet mellan att votera eller förhandla bör man enligt min mening välja att förhandla. Skickliga förhandlare bör se till att majoritetens diktatur ersätts med ett sofistikerat och generöst minoritetsskydd.

Förhandlingsinslaget i politiken förstärks genom internationaliseringen. Den främsta orsaken är den utrikespolitisering av tidigare inrikespolitiska frågor som ägt rum och äger rum.

Oavsett de internationella politiska arrangemang som svenska folket bestämmer sig för i höst kommer Sverige att ständigt befinna sig i internationella förhandlingar, förhandlingar som på ett utmärkt sätt illustrerar hur olika metoder kan överbrygga djupgående klyftor mellan olika politiska traditioner.

I den internationella politiken är förhandlingars värde som konfliktlösningsinstrument och som grund för vidare samarbete tydligt. Alva Myrdal hävdade en gång att internationella förhandlingar egentligen aldrig kan misslyckas, därför att oavsett om förhandlingarna ger några mera substantiella resultat, kan den kontakt som förhandlingarna ger bidra till ny information och kunskap.

Tanken är att varje effektiv dialog förutsätter gemensam kunskap som annars sannolikt blir fördold, kunskaper som efter hand kan spridas till medborgarna. Här ser man ett tydligt och intressant samband mellan förhandlingar och det offentliga demokratiska samtalet.

Erfarenheterna från decenniernas internationella förhandlingar visar att det faktiskt går att nå överenskommelser också mellan ideologiskt sett djupt oeniga förhandlingsparter.

Efter att under decennier ha prövat förhandlingsstrategier som *inte* befrämjade en dialog utan hade ett dominant inslag av konfrontation, ackompanjerad av offentlig, stundtals aggressiv propaganda, fann huvudaktörerna i den internationella politiken under det kalla krigets slutskede efter hand mera konstruktiva linjer. Man upptäckte att rituella konflikter hade ett alltför högt politiskt pris.

När ett gemensamt behov av överenskommelser uppstod, var de nationella beslutsorganen och hemmaopinionen inte alltid villiga att

göra eftergifter, eftersom den öppna propagandan gjort att hotbilden av motparten dominerade.

Alltför långa perioder av sekretessomgärdade förhandlingar ledde ibland till ett rutinmässigt ointresse för förhandlingarna hos hemmapartens opinionen. Risken att stödet uteblev för etablerade förhandlingspositioner och resultat var påtaglig.

Det är svårt att finna exempel på framgångsrika politiska förhandlingar – nationella eller internationella – som hela tiden äger rum i offentlighetens ljus. Men erfarenheterna säger också att detta är en insikt som måste balanseras mot att villkoret för en lyckosam förhandling förutsätter opinionsstöd. En förhandlingsposition som inte är förankrad internt är en bräcklig grund för överenskommelser. Slutsatsen blir att politiskt tålamod och tolerans är bra för demokratin. Långvarig politisk tystnad är ett hot mot demokratin.

De internationella förhandlingarna ger vidare vid handen att ett förhandlingsresultat som inte ger utrymme för framtida förändringar är ett – åtminstone ur demokratisk synvinkel – dåligt resultat. Ingångna kompromisser bör ha en viss flexibilitet, vad gäller både tillämpningen och beredskapen för framtida förändringar. Erfarenheterna visar också:

att krav på samtidiga och likvärdiga eftergifter inte sällan blockerar förhandlingarna och att sådana krav inte heller är nödvändiga,

att brott mot även informella överenskommelser skadar trovärdigheten under lång tid,

att politikens förutsägbarhet kan öka genom att internationella avtal och överenskommelser ingås – insikten om många nationalstaters ömsesidiga beroenden driver fram internationella beslut, vars uppgift bl.a. är att så långt som möjligt garantera politikens förutsägbarhet – samt

att små stater genom samarbete med andra stater, vars intressen man delar inom ramen för flerpartsförhandlingar, kan utöva ett större inflytande än man kan göra på egen hand. Detta har t.ex. varit tydligt på nedrustningsområdet.

Efter det kalla krigets slut och efter det att den nationella politiken alltmer internationaliserats har utövandet av idémakt på den internationella arenan blivit en ännu intressantare möjlighet än tidigare. Idéers styrka och originalitet har blivit än mer betydelsefulla.

Om debatt och diskussion får ett större spelrum kan mindre stater undvika att en mera materiellt betingad maktutövning tillåts dominera. Utvecklingen är positiv för de demokratiska småstaterna, eftersom makt i internationell politik tidigare i stor utsträckning definierats i militära och säkerhetspolitiska termer. Idémakten får nu sin chans.

Vilka slutsatser kan då de nationella parlamentarikerna dra utifrån den samlade nationella och internationella erfarenheten, och hur ser en internationaliserad parlamentarisk doktrin ut?

Den realistiske optimisten ser nya möjligheter, men en beständig optimism bygger på att demokratins företrädare identifierar de problem som kan uppstå till följd av internationaliseringen och att de vågar angripa problemen. Ett synsätt som inte omfattar denna insikt är orea-

listiskt. Den realistiske optimisten vet att demokratin ständigt måste återerövas. Lika farligt som det är att förneka problemen, lika riskfyllt är det att kapitulera inför svårigheterna.

Doktrinen bör lämna utrymme för organiserade och etablerade former för samråd. Samrådsförfarandet i parlamentet bör syfta till en politik som leder till breda majoritetspositioner, främst i de internationaliserade sakfrågorna. Den gångna mandatperioden har påvisat behovet av samråd över blockgränserna, men också nackdelarna med ett improviserat samråd som inleds först efter det att en kris uppstått.

Ett regelbundet samrådsförfarande kan bidra till ett gemensamt, reellt ansvarstagande under lång tid och underlätta reaktionen på förändringar och aktioner för att åstadkomma förändringar. Dödlägen måste kunna brytas när kriserna kommer. Ett sådant samrådsförfarande skulle kunna säkerställa att berörda parter får adekvat och likvärdig information som underlag för sina beslut.

Då segern över kommunismen analyserades antogs att den fria marknadsekonomin och demokratin var en relativt harmonisk och samverkande kombination. Men det är uppenbart att vissa disharmonier har kunnat noteras under senare år. De beslutssystem som tänktes komplettera varandra verkar stundtals i stället konkurrera med varandra.

När politikens företrädare önskar stabilitet kan marknadens – inte sällan anonyma – företrädare, i en fullt legitim ambition, vilja åstadkomma variationer i den politiska utvecklingen. Det kanske värsta scenariot för finansmarknadens aktörer är stillastående. Det önskvärda är upp- och nedgångar. När politiska förändringar debuterar eller förutspås – t.ex. i samband med att opinionsundersökningar presenteras – kan detta i vissa fall t.o.m. leda till kalkylerade överreaktioner. Det som är legitimt och rationellt för de ekonomiska aktörerna blir en störning för politikerna i ansvarsposition.

Skilnaderna mellan privat och offentlig makt är ännu stora. Politikens territoriella bundenhet är fortfarande betydande. Politikernas förmåga att hålla ett högt beslutstempo är betydligt sämre än de ekonomiska aktörernas.

Hur kan då spänningarna mellan de två beslutskulturerna förmås att minska? Hur kan en större intressegemenskap uppnås? För att parlamentarikerna skall få tillfälle att informera om politikens villkor krävs att kontakterna med de politiska intressenterna från näringsliv och finansvärld intensifieras och organiseras på ett bättre sätt. Ett fastare organiserat samrådsförfarande bör arrangeras även i detta sammanhang så att beredskapen att reagera snabbare i akuta, tidspressade situationer ökar.

Politikens kvalitet kommer i allt större utsträckning att vara betingad av hur väl parlamentarikerna lyckas möta oväntade händelser.

Genom ett sådant samrådsförfarande skapas dessutom ett viktigt utbildningstillfälle i politik. Förhandlingskonsten förfinas genom att olika förhandlingstraditioner möts, samtidigt som förståelsen för politikens förutsättningar ökar. En gemensam kunskapsbas underlättar par-

lamentarikernas arbete med att åstadkomma politisk kraftsamling och snabbare reaktioner. Slutsatsen bör bli att en internationaliserad parlamentarisk doktrin också bör omfatta ett pedagogiskt uppdrag.

Uppgiften är att redogöra för de villkor som gäller för det parlamentariska arbetet, att påminna om att komplexa sakfrågor noggrant måste utredas och folkopinioner informeras och tillåtas reagera, att förklara att demokratisk politik kräver tid och eftertanke och att snabba beslut och forcerade beslutsprocesser inte alltid är av godo i politiken utan kan leda till dåliga resultat och beslut.

Den traditionella svenska demokratins signum har varit kompromissens centrala position i politiken. Kompromissförfarandet kommer under den fortsatta internationaliseringen att få en ytterligare förstärkt roll. Övernationellt beslutsfattande stimulerar kompromissbenägenheten, och Sverige har inte sällan spelat rollen som den internationella politikens kompromissarie och medlare. När Sverige nu i snabb takt internationaliseras är både de nationella och de internationella förhandlingserfarenheterna av betydande värde.

Det framstår som en viktig pedagogisk uppgift för parlamentariker-na att återigen hävda kompromissens värde. Det behövs mer av saklig argumentation som formar internationellt slagkraftiga kompromisser och mindre av alltför hårt vinklade propagandistiska budskap som försvårar och fördröjer de ofrånkomliga kompromisserna. Ambitionen bör vara att öka politikens trovärdighet och legitimitet genom att låta det politiska budskapet närma sig det förväntade beslutet. Låt mig erinra om ett engelskt uttryck som lyder:

"If men cannot practice compromise themselves, they become victims of its practice upon them by others – men either compromise or get compromised."

Internationaliseringen aktualiserar enligt min mening behovet av en ytterligare vitalisering av riksdagsdebatten. Riksdagens opinionsbildande roll bör över huvud taget stärkas ytterligare. Debatten skall garantera att den politiska tystnaden inte tillåts dominera under tiden som övernationella beslutsprocesser pågår.

Det är viktigt med en tidig och förutseende ideologisk debatt och en sakpolitisk positionering i riksdagen så att svenska argument kan debutera tidigt i övernationella beslutsprocesser.

Ett modernt, internationaliserat politiskt ledarskap förutsätter att parlamentarikerna i större utsträckning fungerar på det internationella planet som idémaktsföreträdare. Det är också viktigt att medborgarna informeras om betydelsen av parlamentarikernas internationella verksamhet.

Hur utvecklad den svenska internationaliserade demokratin kommer att vara år 2000 är beroende av i vilken mån det går att upprätta en konstruktiv balans mellan behovet av samförstånd och behovet av öppen kritik och debatt. Båda behoven berör den demokratiska politikens legitimitet.

Uppgiften är att fullt ut återupprätta den demokratiska optimismen.
(Applåder)

Prot. 1994/95:2
4 oktober

3 § Ceremonin avslutades kl.14.48.

Vid protokollet

GUNNAR GRENFORS

/Barbro Nordström

Musik under samlingen

Lunds studentsångare framför

Bröllopsmarch

ur Bondbröllop av August Söderman

Linnékvintetten framför

Danses Hungroises

Av Ferenc Farkas

FANFAR

KUNGSSÅNGEN

Lunds studentsångare framför

På fjället i sol

Text och musik:

Wilhelm Peterson-Berger

TALMANNEN

HANS MAJESTÄT KONUNGEN

FANFAR

Lunds studentsångare framför

tre sånger av Josef Hedar

Lundagård

Text: Adolf Anderberg

Regnvisan
Text: Karl Asplund

Prot. 1994/95:2
4 oktober

Generationer
Text: Ernst Josephson

*Parlamentet
och den internationaliserade demokratin*

Föredrag av professor
Lars-Göran Stenelo

Lunds studentsångare framför

Kung Liljekonvalje

Text: Gustaf Fröding
Musik: David Wikander

NATIONALSÅNGEN

Linnékvintetten framför
GRANDE MARCHE
Musik: Charles Voss

MEDVERKANDE
Fanfartrumpetare Kjell Svantes, Johan Åkervall, Leif Forss och
Kenneth Kjäll
Linnékvintetten
Lunds studentsångförening
Arméns musikkår konserterar före riksmötets öppnande
I trapphallen medverkar Nacka musikskolas ungdomskör och
J P Nyströms
Folkdansgillet Kedjan paraderar med Sveriges landskapsfanor

Innehållsförteckning

1 § Öppnandet av riksmötet.....	1
Anf. 1 TALMANNEN:	1
Anf. 2 HANS MAJESTÄT KONUNGEN:	1
2 § Parlamentet och den internationaliserade demokratin.....	3
Föredrag av professor Lars-Göran Stenelo.....	3
3 § Ceremonin avslutades kl.14.48.....	9