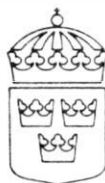


Motion till riksdagen

1988/89:K220

av Per Gahrton m. fl. (mp)
Förhållandet riksdag-regering



Mot.
1988/89
K220-221

Åter har en debatt kommit i gång om behovet av en stärkt riksdag. Den nye talmannen Thage G Peterson har tagit flera utmärkta initiativ, bl. a. i ett PM angående riksdagsarbetet 1988-12-14. Vid en middag för församlade ambassadörer den 17 januari 1989 erkände han dock att samtliga nya talmän sedan 1400-talet påstås ha haft samma ambition som han: med måttligt resultat. Hans förhoppning var att "trägen vinner".

Miljöpartiet de gröna instämmer i förhoppningen och kommer i olika sammanhang att medverka till att förverkliga en hel del av de goda uppslag till reformer i riksdagsarbetet som talmannen föreslår.

Det tycks dock som om talmannen likt många andra förmenta riksdagsvänner missar en poäng. Samhällsmakten är nämligen i detta sammanhang närmast att likna vid ett nollsummespel. Det skulle föra för långt att här försöka utföra den totala maktanalys som en särskild utredning har i uppgift att genomföra. Vi begränsar oss till den *demokratiska politiska makten på central nationell nivå* (och utesluter därmed hela den privata sektorn, hela administrationen och alla lokala och regionala organ plus mycket annat).

Men i ett givet ögonblick i ett visst politiskt system är det inte orimligt att anta att det finns ett visst bestämt mått av makt att utöva av politiska organ på central nationell nivå.

Därav följer att ett organ inte kan stärkas utan att ett annat försvagas. Svensk historia är full av strider mellan just olika centrala organ om makten: mellan kung och adel, kung och riksdag, kung och kyrka osv. Också mellan regering och riksdag.

Och det är där skon klämmer. Riksdagens makt kan knappast på allvar ökas utan att regeringens minskas!

Fram till 1970 reglerades Sveriges styrelse av 1809 års grundlag som stadgade att kungen allena ägde att styra riket. Riksdagen påverkade inte regeringsmakten. Efter hand, i början av 1900-talet, ungefär samtidigt som partier bildades och rösträtten utvidgades, blev det praxis att kungen skulle hämta regeringen ur riksdagens majoritet. Men riksdagen kunde varken välja eller avsätta regeringen. Det blev praxis att riksdagen i stället kunde uttrycka missnöje med regeringen genom att fälla ett regeringsförslag i en sakfråga. Omvänt blev det praxis att regeringen skulle få igenom sin politik ograverad, annars skulle den avgå. Sverige fick "starka regeringar". Och en svag riksdag!

Det talades på 1950-talet om riksdagen som regeringens "transportkompani", de folkvalda bara "transporterade" regeringsförslagen genom besluts-

processen. Senare har många studier visat hur s.k. majoritetsparlamentarism och "starka regeringar" oundvikligen leder till svaga parlament. Riksdagsledamöterna, som formellt är folkets mäktiga företrädare, förvandlas till maktlösa marionetter.

Allt detta kunde skönjas redan för 25–30 år sedan när det på allvar blev tal om att byta ut 1809 års grundlagar mot en ny författning med utgångspunkt i nutida demokratiska ideal. Flera grundlagsutredningar arbetade uttryckligen i syfte att "stärka folkmakten". I den regeringsform som gäller sedan 1970 heter det också: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket." På central nivå betyder detta att riksdagens makt måste stärkas. Därför är det numera så att riksdagen väljer statsminister. Riksdagen kan också avsätta regeringen, helt eller delvis, genom särskilda misstroendeförklaringar. Det behövs alltså inte några riksdagsmajoriteter mot sakförslag från regeringen för att framtinga regeringsavgång. Omvänt kan därför heller inte försluter för regeringsförslag i riksdagen tolkas som att riksdagen vill bli av med regeringen. *En riksdag kan mycket väl ogilla många regeringsförslag och ändå tycka att sittande regering är den bästa möjliga (eller minst dåliga).*

Så var det tänkt av "grundlagsfäderna". Men det blev inte riktigt så. Majoritetsparlamentarismen satt i ryggmärgen på flera generationer politiker och kommentatorer. Trots den nya grundlagens nya förutsättningar fortsatte regerandet ungefär som förut efter 1970. Inte ens när det 1973 blev dött lopp mellan de båda blocken lyckades de luckra upp sig själva och etablera levande riksdagsmakt; i stället lät riksdagspartierna folkmakten urarta till lotteririksdag och försökte gardera sig mot upprepning med att ändra antalet riksdagsmandat från 350 till 349 – som om landet hade ett tvåpartisystem med evig livslängd!

De borgerliga regeringarnas olika turer 1976–82 blev knappast något genombrott för en levande riksdag. Fp-regeringen 1978–79 valdes med stöd av nedlagda s-röster, men regerade sedan nästan helt med stöd av en borgerlig majoritet. Likadant var det med mittenregeringen 1981–82. Dock fanns undantag och själva förekomsten av minoritetsregeringar utan given riksdagsmajoritet började så sakta påverka tänkandet. Under de socialdemokratiska minoritetsregeringarna 1982–88 har det ju också hänt att regeringen förlorat sakfrågor och ändå suttit kvar. Det är bra!

Men mycket mer behövs för att stärka folkmakten och riksdagen. En enhällig folkstyrelsekommitté har nyligen uttalat att "det ankommer på politikerna att åter igen göra riksdagen till en intressant politisk skådeplats" (Folkstyrelsens villkor, SOU 1987:6). Det är ju precis det de gröna vill göra, ja, de vill inte bara göra riksdagen till en "intressant skådeplats" utan till ett *centralt beslutscentrum*. Den politiska styrningens dilemma löser man inte genom "starkare regering" utan genom en bättre folklig förankring av politiken, genom att på allvar göra riksdagen till "folkets främsta företrädare" (regeringsformen paragraf 4).

Hur skall det gå till då?

Kärnfrågan om förhållandet regering–riksdag har formulerats av statskunskapsprofessorn Olof Ruin på följande sätt:

"Det är ofrånkomligt: Så länge vi har ett parlamentariskt system kan

vardagsarbetet i riksdagen inte ge ledamöterna den känsla av delaktighet i beslutsfattande som högtidstal och regeringsform ger sken av. En del av parlamentet har framför allt som sin uppgift att se till att regeringsförslagen går igenom, en annan att kritiskt granska och opponera. Riksdagen är främst ett debatterande och kontrollerande organ." (SDS 25 februari 1988.)

Eller med andra ord: Strikt "parlamentarism" medför 1) att riksdagen blir maktlös, 2) att politikerna tvingas gruppera sig i två block, regering och opposition, oberoende av sakfrågor och ideologi, samt 3) att riksdagens granskning av regeringsutövningen blir tandlös, eftersom konstitutionsutskottet har samma politiska majoritet som regeringsblocket.

En stark riksdag förutsätter alltså att regeringen inte har någon våldisciplinerad riksdagsmajoritet till sitt förfogande. Det går inte att samtidigt ha en stark regering och en stark riksdag.

Lika viktigt som att komma på olika tricks för att "stärka riksdagen" är det att "försvaga regeringen"! Det enklaste sättet är att folket i val ser till att ingen klar blockmajoritet bildas. Men en riksdag som seriöst vill stärka sin egen makt skulle kunna vidta vissa åtgärder för att försvaga regeringens:

1. Hela regeringen skall väljas av riksdagen (alltså samtliga statsråd), givetvis efter hårda förhör om lämplighet etc. (Efter en idé av Agne Gustafsson (s) i Aftonbladet den 27 september 1988.)
2. Ge riksdagsutskotten rätt och resurser att tillsätta egna offentliga utredningar.
3. Inför en regel om att den/de riksdagsmotionärer som genom motioner föranlett en utredning har närvarorätt under utredningens arbete.
4. Låt riksdagsutskotten ta över utnämningar av alla högre politiska tjänstemän (generaldirektörer etc.); regeringen kan fortsätta att utnämna de lägre.
5. Ge större motioner och utskottsinitiativ minst samma dignitet som propositioner. De skall kunna läggas vid samma tidpunkter, prioriteras likartat i handläggningen etc.
6. Gör det lika förpliktande för statsråd att delta i debatter i sina ärenden som det är för utskottsmedlemmar.
7. Förändra frågor och interpellationer så att ett statsråd helt enkelt inte får låta bli att svara; inom viss tidsram skall statsrådet vara skyldigt att svara på följdfrågor. Som vid ett vittnesförhör.
8. Regeringens officiella överläggningar skall protokolleras ordagrant och ställas till riksdagens förfogande på samma sätt som regeringen nu får riksdagens snabbprotokoll. Andra sekretessregler än normala (som också gäller för riksdagsutskott) behövs inte.
9. Sänk valspärren så att fler partier kommer in i riksdagen vilket ev. ytterligare kan lösa upp blockpolitiken.
10. Lagfäst en regel som säger att regeringspartier inte får ha majoritet i konstitutionsutskottet och inte heller tillsätta ordförandeposten.

Skulle då inte allt detta leda till en så svag regering att det blev kaos? I detta land som litat så mycket till sina "starka regeringar"!

Statsvetaren *Torbjörn Larsson* har i sin bok, *Regeringen och dess kansli (Studentlitteratur)* krossat många myter om Sveriges "starka" regeringar. Efter omfattande empirisk undersökning av hur det faktiskt går till i regeringen och dess departement konstaterar han bl.a.

- att regeringen inte alls utgör någon väl integrerad helhet, utan är starkt departementaliserad.
- att regeringen inte i praktiken utgör en fristående enhet över förvaltningen utan att departementen fungerar som delar av en myndighetshierarki.
- att regeringen "till stor del sitter fast i det dagsaktuella".
- att "varje departement eller statsråd sköter sina frågor i stort sett på egen hand" och
- att "den svenska exekutiven är mer skickad att syssla med tillämpning än med utformning av politik".

Detta är något ganska annorlunda än den idealbild majoritetsparlamentarismens förespråkare målar upp av en "stark regering" som övergripande planerar samhällsutvecklingen. Torbjörn Larssons bild är i stället förvillande lik den beslutsprocess som i facklitteraturen kallas för "the garbage can-model", dvs. soptunnemodellen. Den hävdar att mycket beslutsfattande sker på måfå, med ett samlat resultat av ungefär samma klarhet och samordning som innehållet i en soptunna!

En liknande bild framträder i f.d. fp-handläggaren Hans Bergströms doktorsavhandling *Rivstart*, framlagd i oktober 1987. Den sätter en central fråga på sin spets: Spelar det någon roll om Sverige regeras av en socialdemokratisk eller borgerlig regering? Den frågan har ofta lyfts fram till dominerande och överordnad valfråga, det har talats om risken för eller förhoppningen om s.k. "regimskifte" som om det som skulle kunna hända efter ett svenskt val vore jämförbart med en revolution, om än genomförd med fredliga medel. Varenda människa skulle efter ett utbyte av regering kunna känna i sitt vardagsliv att något nytt hade skett!

Den här föreställningen var starkast före 1976, men har senare försvagats i takt med att regeringar bytts ut (sammanlagt faktiskt sex gånger på tio år) medan de påtagliga förändringarna i den politiska, sociala och ekonomiska verkligheten blivit blygsamma eller inga alls.

Nya statsråd drabbas av två chocker. menar Bergström, mediachocken och riksdagschocken. I detaljerade tabeller visar han att statsråden blir mer utsatta för massmediabevakning och riksdagsfrågor än de blev före utnämningen - vilket ju knappast kan komma som en överraskning för dem! Allvarigare är då vad den nya situationen innebär för det politiska arbetet. "Statsrådet reagerar väl så mycket som han regerar", skriver Bergström, kort sikt vinner över lång sikt. rutinfrågor kommer före medvetna politiska initiativ. Också här har Bergström gjort statistik, dock med måhända mer oväntat resultat. Under sina nio första månader tog de nya borgerliga statsråden 1976 i genomsnitt 3,5 synliga initiativ vardera (dvs. nya utredningar, tilläggsdirektiv, propositioner eller beslut om att lägga ner utredningar). De nya socialdemokratiska statsråden 1982 var ännu initiativlösa, deras genomsnittssiffra var bara 2,6. Fram träder en bild av statsråd som i stor

utsträckning fungerar mer som formella beslutsundertecknare i en stillastående förvaltning än som dynamiska samhällsförändrare.

Det är alltså inte mycket att förlora på en rejäl försvagning av regeringsmakten. Men mycket att vinna: En stärkt folkvald initiativrik riksdag!

Men utan rejäla ingrepp i regeringsmakten kommer det att gå för den nye talmannens ambitioner som för hans företrädares; riksdagens maktlöshet kommer att öka.

Tillsammans med inskränkningar av regeringsmakten kan dock en hel del positivt göras för att stärka riksdagen. Om detta mer i en annan grön motion.

Det är varken rimligt eller lämpligt att riksdagen ber regeringen genomföra åtgärder för dess egen försvagning. De medel som redan står riksdagen till buds bör dock rätt utnyttjade kunna räcka en bit på vägen.

Konstitutionsutskottet bör kunna utarbeta lagtexter i några fall. Talmanskonferensen kan ta upp andra.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen som sin mening ger till känna att en reformering av regerings- och riksdagsmakt enligt de i motionen angivna riktlinjerna bör genomföras genom beslut och verkställighet direkt i berörda riksdagsorgan.

Stockholm den 23 januari 1989

Per Gahrton (mp)

Eva Goës (mp)

Carl Frick (mp)

Lars Norberg (mp)

Elisabet Franzén (mp)

Gösta Lyngå (mp)

Kent Lundgren (mp)

Mot. 1988/89
K220