

GUNNAR BIÖRCK:

## Demokratins villkor och riksdagens arbetsformer

*Riksdagens arbetsformer är inte avpassade för den ökning av arbetsvolymen som ägt rum under senare år. "Är det en diskuterande folkförsamling vi har eller är det i stället 300 flitiga byråsekreterare plus några överordnade byråchefer, som sitter och 'förvaltar' sina uppgifter med stor plikttröhet men utan perspektiv och helhetssyn?" Frågan ställs av professorn och riksdagmannen (m), Gunnar Biörck, som också frågar sig om denna utveckling är en orsak till – eller en följd av – att politikens kraftcentrum så länge paralyserades av det långvariga socialdemokratiska regeringsinnehavet, att de regeringstroga riksdagsmännen förvandlades till ett osjälvständigt transportkompani. Riksdagens nuvarande arbetsvillkor är ett hinder för att den skall kunna uppfylla de villkor, som en effektiv demokrati kräver. Den är för svag då det gäller att sätta självsvåldiga myndigheter, hänsynslösa arbetsmarknadsorganisationer och landstings- och kommunförbund på plats, konstaterar författaren.*

Svensk Tidskrift har bett mig teckna ned några tankar under denna rubrik. Rimligtvis har det skett med anledning av att jag förra hösten gjorde ett försök att i SvD analysera de faktiska grunderna till det sk politikerföraktet. Föraktet – jag vill hellre begagna ordet "misstroendet" – härrör till stor del ur besvikelse: antingen att man ej kan uppnå större enighet eller att man uppnår enighet på bekostnad av program eller löften. Hur politikerna än vänder sig har de alltid några som faller dem i ryggen och anser sig svikna i sina personliga förväntningar. Realpolitik i ett läge där ingen har absolut majoritet måste bestå av försök till övergripande samförståndslösningar men dessa kan inte alltid uppnås, om priset ter sig för högt. Materiella pris kan man förhandla om, men pris som innebär uppgivande av väsentliga principiella värden är svårigen förhandlingsbara. Skillnaden i tolerans och temperament mellan å ena sidan moderaterna och å den andra de två övriga borgerliga partierna har manifesterats vid två regeringskriser: moderaterna har därvid haft den starkaste känslan för ordhållighet och fair play.

Jag har i debatten försvarat riksdagsmännen, och detta av två skäl. Det ena är att jag lärt känna det alldeles övervägande flertalet av kamraterna i kammarerna som hederliga och aktningvärda personer, därtill ganska resonabla så snart de befinner sig utanför kammarens väggar. Det finns ingen anledning att förakta dem och i allmänhet heller inte att misstro dem. Det skulle därför vara skönt om vokabulären i kammardebatterna kunde hyfsas – partiledarna är ofta värst, särskilt när TV-kamerorna går. –

Det andra skälet är att riksdagens arbetsformer är svårartade och inte avpassade för den arbetsvolym, som numera belastar verksamheten. Detta är icke enskilda riksdagsmäns fel.

#### Riksdagsarbetets omfattning

Enligt regeringsformen är riksdagen "folkets främsta företrädare". Dessa företrädare "stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas". Därjämte är det riksdagens uppgift att "granska rikets styrelse och förvaltning". Det bör tilläggas att riksdagsmännen i sin egenskap av "folkets" företrädare själva förväntas anhängiggöra frågor, klagomål och förslag från folkdjupen genom motioner, interpellationer och enkla frågor. Denna senare verksamhet är av betydande omfattning.

Under riksmötet 1981/82 erhöll riksdagen till behandling 229 propositioner från regeringen (förmodligen flera hyllmeter bara det) och 2572 av riksdagsmännen själva väckte motioner, varjämte det framställdes 187 interpellationer och 426 enkla frågor till statsråden. Antalet utskottsbetänkanden, som behandlade dessa propositioner och motioner var 673. För överläggningarna i kammaren härom åtgick 660 timmar, fördelade på 143 sammanträden på dagtid och 34 kvällssammanträden. Under dessa hölls 6950 anföranden, vartill kommer 2270 repliker, samt företogs 1680 omröstningar med rösträkning ("knaptryckning").

Det är enligt min mening ett Guds under att det inte blir flera feltryckningar (multiplicera 1680 med 349 ledamöter!) än vad massmedierna skadeglatt redovi-

sar. Ett ögonblicks trötthet eller distraktion en kvart i tolv på kvällen, med auktionsförrättaren talman Eriksson i talmansstolen – och olyckan är framme, när majoriteten hänger på en röst, eller när kvittningsmännen (ära vare dem i höjden!) trots allt misslyckats med att få till stånd jämna par.

Vad är det då journalisterna finner sin glädje i? Jo, naturligtvis just i sådana sällsynta mänskliga svagheter, förutom det, förstås, att det är roligare att skriva om det, varom man är oense, än om de många, många tunga och viktiga beslut, där man likväl har resonerat sig fram till enighet: hälsan tiger still.

Men när det *inte* blir votering vet – tyvärr – sedan varken allmänheten eller de flesta riksdagsmännen själva, vad som egentligen har beslutats! Överhuvudtaget är det så gott som omöjligt att hålla reda på det materiella innehållet i sådana riksdagsbeslut, i vilkas behandling på utskottsplanet en riksdagsman inte själv deltagit. Man är helt enkelt tvungen att lita på sina partikamraters omdöme och följa dem i voteringarna. Kontroversiella ställningstaganden brukar normalt diskuteras i riksdagsgrupperna på tisdagseftermiddagarna – men det är så dags det, om ärendet skall behandlas på onsdagsförmiddagen! Kontakten mellan partiernas utskottsrepresentanter och motionärer, som inte tillhör vederbörande utskott, är enligt min erfarenhet alldeles för ofta otillfredsställande.

Riksdagens arbetsformer "utreds" med ojämna mellanrum, senast 1976, och nu pågår en ny runda. (Jag kan väl minnas hur min egen far, Wilhelm Björck, för fyrtio år sedan ledde en dylik

utredning.) Frånsett själva enkammarreformen har det väl i övrigt mestadels endast lett till små justeringar i marginalen. Ty riksdagen är en fruktansvärt konservativ inrättning – sannerligen troget efterlevande 1809 års konstitutionsutskotts rekommendation att vara "visligt trög till verkning men fast och stark till motstånd".

Med den ena eller andra motiveringen avslås förmodligen 2500 av de 2572 motionerna, hur vettiga de än är. Riksdagen är hård mot de sina! Eller rättare sagt, kanske: den är skicklig när det gäller att skjuta ifrån sig sådant som verkar "jobbigt", genom evinnerliga bordläggningar och till sist, om inget annat hjälper, hänvisning till någon utredning, pågående eller ännu inte påtänkt.

Vi har alldeles för många, för stora och för långsamma utredningar, som producerar oläsbara, repetitiva mammutvolymmer, där orden är till för att dölja bristen på tankar, och de leder sedan ofta till lika oformliga mammutpropositioner, som ingen hinner läsa. (Överhuvudtaget undrar man vilka de människor är, som verkligen hinner läsa alla trycksaker i "samhällsfrågor", som fn håller pappersmasseindustrin under armarna här i landet? Läser författarna ens varandras produkter?) Men när man under hänvisning till den gamla socialdemokratiska skomakaren och finansministern F W Thorssons sk Geddesyxa, med vilken han på 1920-talet avlivade tre fjärdedelar av de då sittande utredningarna, i besparingssyfte föreslår en ny kommitté-slakt – då skyggar riksdagen och vill bara inte.

Stort bättre öde rörer sällan interpellationerna eller frågorna. Regeringskans-

liets tjänstemän har nästan alltid till intet förpliktande svar att lägga i statsrådets mun. Vartill tjänar då all flit som riksdagsmännen utvecklar på (snarare än i) kammaren? Det kan man onekligen fråga sig. Min svärfar, som var en framstående industriman, men av plikt känsla förmått acceptera ett riksdagsmandat, beskrev sin situation med orden "tvånget att göra ingenting på bestämda tider". Det är inte så underligt att den svenska riksdagen numera är ganska väl tillgodosedd med "ombudsmän" men mycket fattig på kvalificerade jurister, historiker, ekonomer, tekniker, företagsledare och vetenskapsmän. Kanske skulle vi behöva en *senat*, med andra uppgifter och befogenheter än den gamla första kammaren, men med en betryggande sakkunskap?

#### Parlament eller ämbetsverk?

Själv formulerade jag mitt första intryck av riksdagen genom rubriken på en artikel i SvD (3/12 1977): "Parlament eller ämbetsverk?" Är det en diskuterande folkförsamling vi har, eller är det i stället 300 flitiga byråsekreterare plus några överordnade byråchefer, som sitter och "förvaltar" sina uppgifter med stor plikttrohet men utan perspektiv och helhetssyn? Och är en sådan utveckling en orsak till, eller en följd av, att politikens kraftcentrum så länge paralyserades av det långvariga socialdemokratiska regeringsinnehavet att de regeringstroga riksdagsmännen förvandlades till ett osjälvständigt transportkompani medan oppositionen ägnade sig åt ett ändlöst program- och motionsskrivande i hopp-löshetens tecken – l'art pour l'art? Allt

medan det vid sidan av riksdagen växte upp två-tre allt maktlystnare fackliga organisationer, som själv ville göra politik, och två kommunförbund, som gjorde anspråk på att få agera som oberoende stater i staten.

Och därtill massmedierna, den tredje statsmakten – framför allt televisionen – som fungerar i två samtidiga roller: dels som skådebana för verkliga politiska live-shows eller av beskäftiga och tilltagsna domptörer regisserade utfrågningar, dels som kanal för vänsterindoktrinering genom "politiskt medvetna" journalisters försorg – personer vilkas kvalifikationer och kompetens för sina uppgifter är och förblir förborgade för övriga medborgare, eftersom tillsättningen av deras tjänster inte är föremål för den insyn, som normalt gäller även för väsentligt mindre betydelsefulla poster i samhället.

Genom den nya regeringsformen har riksdagen nu blivit den första statsmakten, symboliserat därigenom att talmanen i rang går före statsministern och att riksdagen står före regeringen i statskalendern. Det är visserligen sant att "regeringen styr riket" – men med mycket väsentliga inskränkningar: riksdagen ensam stiftar lag och regeringens styrning kräver riksdagens förtroende och skall ske "under lagarna". Men myndigheterna lyder under regeringen och inte under riksdagen, och till myndigheterna kan regeringen delegera mycket av den "normgivningsmakt" som den själv disponerar. Vi har här i landet minst 300 statliga myndigheter (och ett oöverskådligt antal kommunala). Dessa utfärdar på egen hand, efter generella bemyndiganden, ett ävenledes oöverskådligt antal författ-

ningar, föreskrifter, bestämmelser och allmänna råd, som drabbar medborgarna och de verksamheter i vilka de är sysselsatta.

#### Riksdagens kontrollfunktion

För sin kontrollfunktion – att granska rikets styrelse och förvaltning – har riksdagen helt otillräckliga resurser: JO-ämbetet och riksdagens revisorer. Sedan JO:s ämbete trots, eller tack vare, tillkomsten av 4 JO:ar, förlorat sin karaktär av ett bart huggande svärd mot odugliga och fala tjänstemän och alltmera tenderat att bli ännu en kuratorsinstitution för att lugna ledsna och förtretade medborgare, och högre tjänstemän samtidigt kunnat huka sig bakom särskilda skyddsbestämmelser mot åtal, är det inte längre mycket bevänt med riksdagens kontrollmakt på den kanten. Och på revisionsområdet är riksdagens revisorer totalt underbemannade jämfört med det till regeringens förfogande stående Riksrevisionsverket. Moderata förslag att lägga det senare under riksdagen har hittills inte lett till något.

Nu är det väl så att den klassiska parlamentarismen velat göra en klar boskillnad mellan den lagstiftande makten och den dömande. Detta har förmodligen lett till att JO:s ämbetsberättelse bara "läggs till handlingarna" utan realbehandling eller debatt. Det föreligger en häpnadsväckande diskrepans mellan den möda riksdagens konstitutionsutskott och kammaren ägnar åt att påtala smärre formella felaktigheter från regeringens sida i dechargesammanhang och den totala bristen på intresse för beivrande av myndigheters missbruk och övergrepp. Om

inte riksdagen själv anser sig kunna ta befattning härmed borde i varje fall konstitutionsutskottet kunna uppdraga åt JO-ämbetet att syna anmärkningsvärda förhållanden på riksdagens vägnar.

Så hjälplös gentemot byråkratin som riksdagen är borde den inte behöva vara. Likväl skyndar man långsamt, i filttofflor, när det gäller att kupera myndighetsstatens avarter och försvara medborgarna mot myndigheterna. Jag är också rädd att det kamaraderi, som de parlamentariska lekmanrepresentanterna i verkstyrelser och statliga företag – genom sin funktion som gisslan hos myndigheterna – hotar att inneslutas i, riskerar att försvaga i stället för att förstärka den kontrollfunktion, som folkets främsta företrädare borde känna ett primärt ansvar för.

#### **Riksdagen är för svag**

Uppmaningar till riksdagen att ta sig samman och karska upp sig – mot myndigheter, mot fackliga organisationer och mot landstingsförbundet, för att återföra makten dit där den hör hemma, nämligen hos de folkvalda – har tyvärr förklingat ohörda och obeaktade. Alltför många personer sitter på båda sidorna samtidigt. Enligt min mening är riksdagen för svag när det gäller att sätta självsvåldiga myndigheter, hänsynslösa arbetsmarknadsorganisationer och de överorganisationer för landsting och kommuner, som tror sig vara något slags extra statsmakt, på plats. Gustaf Wasa reducerade kyrkans makt, Karl XI reducerade den besuttna börsadelns makt och Gustaf III såg i varje fall till att riksdagsmännens slutade att ta utländska mutor. Då var

kungarna första statsmakten. I dag är det riksdagen. Kanske är tiden inne att i samband med återflyttningen till Helgeandsholmen försöka samla, som norr-männen sade, "all makt i denna sal". Eller i varje fall litet mer än för närvarande.

– Ja detta var några tankar (och känslor) rörande demokratins villkor. Ordet "villkor" kan ha två innebörder: dels krav som det är nödvändigt att få uppfylla för en tillfredsställande funktion, dels, mera prosaiskt, de för närvarande faktiskt existerande verksamhetsbetingelserna. Evad det gäller riksdagen har jag funnit att dess arbetsvillkor försvårar ett effektivt tillvaratagande av de enskilda medborgarnas intressen gentemot andra maktgrupper i samhället, som inte berörs av konstitutionella stadganden. Riksdagen är för svag och för långsam: "too little and too late". Riksdagen själv är den enda institution, som skulle kunna vidtaga ändringar härvidlag, men riksdagen har så svårt att besluta sig. Med andra ord: dess nuvarande arbetsvillkor är ett hinder för att den skall kunna uppfylla de villkor, som en effektiv parlamentarisk demokrati kräver.

Och här, till sist, ett varningens ord till de egna. I ett litet, kämpande parti finns det vanligen en god överensstämmelse mellan partiorganisationen och riksdagsgruppen, såväl i sak som till person. Den boskillnad mellan partiledare och riksdagsgrupp, som omständigheterna under det gångna riksdagsåret för moderaternas del framvingat, har inte varit bra. Partihögkvarterets unga tjänstemän och rådgivare har på något sätt kommit att framstå som en inre cirkel, som givit ut direktiv och anvisningar till bl a riksdags-

ledamöterna. Dessa senare är dock, generellt sett, de som besitter den största erfarenheten, både från yrkes- och samhällslivet och från den dagliga umgänngen med andra partiers företrädare. Antingen partiet är i regeringsställning eller i opposition är det till syvende och sidst i riksdagen partiets program skall omsättas i handling. Riksdagsgruppen får aldrig förvandlas till ett de namnlösa parti-strategernas transportkompani. I ett stort riksdagsparti måste det finnas utrymme för en mångfald av *personliga* insatser från dem som är verksamma på

fältet.

Fyrtiofyra år av socialdemokratisk ledning av rikets styrelse har åtföljts av fyra borgerliga regeringar under sex år. Oavsett septembervalets utgång är det nödvändigt att den moderata politiken utformas med ett långsiktigt perspektiv, som inte alltför mycket skymms av kort-siktiga taktiska finter. Demokratins livsvillkor är frihet. Frihetens förutsättning är självständiga och orädda medborgare – både bland väljarna och bland dem som valts till deras företrädare.