

BIRGER HAGÅRD:

Riksdagens roll

Riksdagsmannen och docenten i statskunskap, Birger Hagård, jämför Per Gahrtons sociologiska doktorsavhandling "Riksdagen inifrån" med en forskningsrapport om enkammarriksdagens tio första år av fil dr Magnus Isberg, föredragande i konstitutionsutskottet. Utgångspunkten för Isbergs vetenskapliga studie är riksdagens roll. Är den inte längre att formulera politiska alternativ utan bara att ratificera regeringens beslut? Gahrtons avhandling saknar allt man har rätt att kräva av ett förment vetenskapligt arbete, skriver författaren. Man kan rentav misstänka att det kanske inte så mycket är sakfrågan som intresserar massmedia då den rönt sådan uppmärksamhet.

På senare tid har vi begåvats med två studier av den svenska riksdagen. Den första har författats av fil dr Magnus Isberg, statsvetenskaplig forskare och tillika föredragande i konstitutionsutskottet. Den bär titeln "The first Decade of the Unicameral Riksdag. The role of the Swedish Parliament in the 1970's" och utkom förra hösten som en forskningsrapport (1982: 1) i den serie, som utges av statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Det är den första riksdagsstudien på engelska sedan Elis Håstad 1957 skrev "The Parliament of Sweden" i Hansard Society's serie om olika parlament. Isbergs studie kommer också att publiceras på svenska.

Den andra framställningen är Per Gahrtons sociologiska doktorsavhandling "Riksdagen inifrån. En studie av parlamentarisk handfallenhet inför ett samhälle i kris", på vilken han disputerade i maj i år.

Det är intressant, att två så olika studier kring så likartade ämnen har presenterats så pass nära varandra i tiden. Det ger anledning till jämförelser. Måhända är det också betecknande, att Isbergs studie inte blivit föremål för någon större uppmärksamhet, medan motsatsen förvisso gäller Gahrtons avhandling. Det leder till misstanken, att det inte är så mycket själva sakfrågan som intresserat massmedia utan snarare vissa skandalomsusade detaljer i Gahrtons framställning samt den utpräglade men sällan omdömesgilla exhibitionism, som karakteriserar hans person.

Magnus Isbergs utgångspunkt är, att – mycket förenklat – de statliga utredningarna formulerar politiska alternativ, regeringen gör det politiska valet och

ämbetsverken/styrelserna och kommunerna omsätter de politiska besluten i praktiken. Men vilken roll spelar riksdagen? Parlamenten i de västliga demokratierna, anmärker Isberg, tycks ha förlorat sin kärnfunktion i den politiska processen, nämligen att formulera politiska alternativ. Möjligen kan ett undantag göras för USA. I regel ratificerar parlamenten bara regeringarnas eller presidentens beslut. Gäller detta också den svenska riksdagen, frågar Isberg? Detta är hans huvudfrågeställning, och i sin undersökning koncentrerar han sig till de tre steg i den politiska processen, som allmänt vedertagits i den internationella forskningen, nämligen 1) initiering och formulering av politiska alternativ, 2) överväganden och beslut, samt 3) verkställighet.

Isberg har genom sitt gedigna kunnande på området och genom sin strategiska placering i konstitutionsutskottet haft sällsynt goda förutsättningar för att studera väsentligheterna i sammanhanget. Han bygger sin framställning på riksdagsmaterial, på kammarkansliets årliga statistik samt på intervjuer för att komplettera hårddata med mjukdata. Han är också väl förtrogen med forskningsläget på området såväl internationellt som nationellt.

Ökat deltagande

Slutsatserna av hans undersökning blir, att riksdagen ökat sitt deltagande i den politiska processen på främst två områden under 1970-talet, nämligen vad gäller representation i utredningar och verkstyrelser samt själva aktiviteten i riksdagen. I det senare fallet rör det sig inte

bara om formell aktivitet – de allmänna motionerna ökade i antal årligen fram till 1976 för att därefter minska och på nytt 1979 nå upp till samma nivå som 1976. Likaså ökade antalet interpellationer och frågor. Men också aktiviteten inom riksdagsgrupperna har ökat. Gruppsammanträdena har fått en större betydelse inom samtliga partier både beträffande frekvensen och sammanträdestiden. Riksdagen har också initierat tillkomsten av fler statliga utredningar och riksdagsrepresentationen i dessa har också blivit större.

Isberg har fäst stor uppmärksamhet vid arbetet inom riksdagsgrupperna. En förutsättning för en fungerande parlamentarism är att partigrupperna är enade, centraliserade och disciplinerade. I själva riksdagsarbetet är det dock en stor skillnad i agerandet mellan oppositionspartier och regeringspartier. För oppositionspartier utgör riksdagen en huvudarena vad gäller politiska initiativ och propaganda, medan regeringspartier i stället främst agerar genom regeringen. Oppositionspartierna har genomgående fått ett ökat svängrum under 1970-talet. De är de som svarar för riksdagens ökade deltagande i den politiska processen. Konflikterna mellan de borgerliga och de socialistiska partierna har ökat markant sedan 1976.

Växlingarna vid regeringsmakten liksom antalet partier, som bildar regering, betyder självfallet mycket för riksdagsarbetets utformning. Oberoende av storlek måste ett oppositionsparti ta initiativ i form av motioner, interpellationer och frågor. Antalet sådana initiativ sjunker, om antalet oppositionspartier minskar och vice versa. Antalet individuella ak-

tioner per riksdagsledamot måste också med nödvändighet bli färre i stora partier än i små. I ett stort parti är det flera ledamöter, som företräder samma region, intresse eller sakområde, medan det i ett litet parti kanske endast rör sig om en enda ledamot. Ledamöterna i ett stort parti kan därför nöja sig med att gå samman kring en motion eller avstå från att motionera, interpellera eller ställa frågor, om en kollega redan har agerat. Resultatet blir följaktligen, att antalet initiativ per enskild riksdagsledamot måste bli färre i det stora än i det lilla partiet. Likaså sjunker antalet enskilda initiativ, då det egna partiet befinner sig i regeringsställning. Det starkaste belägget härför återfinns från 1978–79, då folkpartiet ensam bildade regering. Då sjönk antalet motioner, interpellationer och frågor från folkpartiledamöterna markant.

Isberg gör också den iakttagelsen, att uppfattningen om riksdagens roll går isär mellan de socialistiska och de borgerliga partierna, vilket kan bidra till att förklara riksdagens betydelse vid olika tillfällen. De socialistiska partierna är av tradition mer enhetliga och centralistiska till sin karaktär än de borgerliga, ehuru skillnaderna i praktiken kommit att bli rätt små. För de borgerliga partierna är emellertid riksdagen huvudarenan i det politiska beslutsfattandet. Regeringen bör vara underordnad riksdagen och lojalt verkställa dess beslut. Majoritetsregeringar utgör idealet men minoritetsregeringar kan accepteras. Intresseorganisationerna och särskilt de med anknytning till socialdemokratin ses med misstänksamhet. För socialdemokraterna åter är partierna och deras sidoorganisationer

viktigast. Besluten inom dessa – på kongresser etc – utgör hörnstenar i den politiska processen, medan riksdagen tillmäts en mindre betydelse. Riksdagsbesluten bör vara allmänt utformade, så att de kan ge regeringen ett relativt fritt spelrum. Minoritetsregeringar betraktas som en styggelse.

Analysen avslutas med att Isberg jämför riksdagen i Sverige med kongressen i USA, det brittiska underhuset och den västtyska förbundsdagen. Slutsatserna av denna jämförelse blir, att den svenska riksdagen spelar en större roll vid initieringen och utformningen av politiska alternativ än den västtyska förbundsdagen och det brittiska underhuset men sannolikt inte i jämförelse med den amerikanska kongressen. Under det andra skedet – överväganden och beslut – är däremot den svenska riksdagen mindre effektiv än kongressen och förbundsdagen. Då det gäller att kontrollera verkställigheten är riksdagen svagare än något av de andra parlamenten. Till skillnad från den amerikanska kongressen och den västtyska förbundsdagen har inget av de svenska riksdagsutskotten någon kontrollfunktion förutom konstitutionsutskottet, vars befogenheter dock är begränsade till de konstitutionella och legala aspekterna på regeringens arbete.

Å andra sidan, menar Isberg, är detta logiskt. Om riksdagen spelar en så pass stor roll i initialskedet, behöver den inte vara lika aktiv i senare skeden. Därtill kommer, att systemet med oberoende ämbetsverk/styrelser – med parlamentariskt inslag – samt offentlighetsprincipen och den opolitiska justitieombudsmannainstitutionen gör behovet av effektiv riksdagskontroll mindre. Dessut-

om finns det starka band mellan riksdagsledamöterna och kommunerna, som till stor del bär ansvaret för att verkställa riksdagsbesluten.

Gahrton ej vetenskaplig

I hjärt kontrast till Isbergs studie står Gahrtons doktorsavhandling. Den saknar egentligen allt, som man har rätt att kräva av ett förment vetenskapligt arbete, nämligen struktur, metodik och tillförlitlig källanalys. Gahrton formulerar en frågeställning, som i stort går ut på att samhället befinner sig i kris, men riksdagen utnyttjar inte sina möjligheter att lösa problemen på grund av inre spärrar och blockeringar i riksdagsarbetet. Man väntar sig, att Gahrton skall pröva sin hypotes, men så sker ingalunda. Hans "källa" är i huvudsak "deltagande observation", varmed Gahrton tycks förstå spridda anteckningar från sammanträden med folkpartiets riksdagsgrupp, till vars flitigaste besökare han dock inte lär kunna räknas. Deltagande observation ger en speciell sorts mjukdata, som kan vara användbara i vissa fall, nämligen om de kompletterar betydligt hårdare data, och om observationen tillämpas systematiskt och enligt en i förväg bestämd mall. Gahrton satt i riksdagen 1976-79, lämnade den efter diverse personliga och politiska kriser. I efterhand kom han tydligen på, att anteckningarna kanske kunde användas till något. Och så blev det en doktorsavhandling i sociologi!

Resultatet har blivit därefter. Det är ett absolut lågvattenmärke i vår akademiska värld, att avhandlingen godkänkts. Detta skedde i betygsnämnden med tre röster mot två. Nämndens statsvetare,

förre universitetsrektorn i Lund Nils Stjernquist, och prefekten vid sociologiska institutionen Rune Persson ville underkänna, men Gahrtons handledare och två sociologidocenter röstade för godkänt. Samme Israel, som så sent som den 19 april i år var utomordentligt kritisk i Svenska Dagbladet mot den bristande kvaliteten i det högre utbildningssystemet. Han skrev då: "Hela det högre utbildningssystemet är genomsyrat av ett kvantitativt tänkande, som domineras av föreställningar om effektivitet och försvaras som rationellt, men som varken är det ena eller det andra." Vilket hyckleri!

"Skomakare, bliv vid din läst", är ett gammalt visdomsord. Det blir ofta förödande resultat, när inkompetenta personer ger sig i kast med vad de inte behärskar. Alltför ofta – dock sällan på högre nivåer – har vi kunnat bevittna hur studenter och forskare försöker att ge sig i kast med det politiska området utan tillräckliga elementära statsvetenskapliga kunskaper. Gahrton utgör ett förskräckande exempel på detta. Han försöker ge sken av att ha studerat en del statsvetenskaplig litteratur på området men tycks själv vara helt oförmögen att tillägna sig ett perspektiv på riksdagens roll i det politiska systemet. Någon internationell jämförelse är han självfallet inte mäktig att göra utan irrar planlöst i den egna ankdammen. Det är betecknande, att han överhuvudtaget inte omnämner Isbergs framställning. Han var antagligen okunnig om dess existens, trots att den var tillgänglig mer än ett halvår före Gahrtons disputation. Om han studerat den, kunde han ha tillägnat sig ett perspektiv på vad han höll på med; på köpet

hade han fått kännedom om värdefull litteratur i ämnet, som han missat.

Någon ny kunskap tillför Gahrton inte. Det är till stor del fråga om en uppgörelse med det folkparti, som han lämnat. Stridigheterna inom partiet i kärnkraftsfrågan är väl kända redan tidigare. Och Gahrtons egna strider mot Ullsten och Tham liksom hans fördomar mot tidigare folkpartikolleger i riksdagen är inte särskilt intressanta, om man nu inte sätter Gahrton i centrum. Inte heller är Gahrtons slutsats, att folkpartiet satte taktiken före sakfrågorna 1976–79 någon nyhet.

Prioriteringar

Men har då Gahrton inte någonting att komma med, om man bortser från frånavarornas vetenskapliga halt i hans arbete? Jo, han har en del interiörer från riksdagen som arbetsplats, vilka i varje fall delvis kan roa, och som delvis borde kunna tas på allvar, om de inte varit så groteskt överdrivna. Han talar om riksdagsmännen, som springer omkring som ekorrar i en bur – från det ena sammanträdet till det andra. Bilden stämmer väl med mina egna iakttagelser från det första riksdagsåret. Det gäller förvisso att försöka sova och själv besluta sig för vad man bör hålla på med. Det mest frustrerande är, att det pågår ett antal aktiviteter samtidigt, som man alla borde ta del i, något som av praktiska skäl är omöjligt. Prioritering är en svår konst – i riksdagen ställs den på sin spets.

Gahrtons tes om riksdagsmännens planlösa och lättjefulla liv har ingen motsvarighet i verkligheten. Han vill påstå, att riksdagsmännen endast har ett halv-

tidsarbete, samtidigt som han i nästa andetag gör gällande, att de inte ens hinner tömma sina postfack. Det går inte ihop. Jag skulle ha förstått honom, om han menat svårigheten att ibland kunna planera sin tillvaro. Mycken "dödtid" uppstår ibland, särskilt under vårens plenarsessioner. Men detta beror på riksdagens arbetsformer, som lämnar mycket i övrigt att önska – däri ger jag honom rätt. Den enskilde riksdagsledamoten är dock utlämnad i detta hänseende och kan inte mycket påverka situationen. Införandet av samlade voteringar är dock en klar förbättring. I övrigt glömmer Gahrton bort allt sidoarbete, som riksdagsledamoten har att utföra, inte minst som partiarbetare med ofta återkommande anförenden på olika platser i landet. Möjligen var det så, att folkpartiet med sin svaga partiorganisation inte krävde så mycket av sådan aktivitet under Gahrtons tid.

Riksdagsmäns betalning

Gahrtons stora slutsats är förvisso trivial, nämligen att den enskilde riksdagsledamoten inte kan leva upp till sitt höga värv, därför att uppdraget som riksdagsledamot för honom främst har blivit en status- och försörjningskälla. Detta förutsätter dels att de svenska riksdagsledamöterna är amoraliska och saknar intresse för sitt uppdrag i det allmännas tjänst, dels att de är utomordentligt väl betalda och dels att deras "vanliga" arbeten har en låg status och är dåligt betalda. Det förutsätter också, att en tillvaro i Stockholm under veckans flesta dagar, fjärran från den egna familjen och under ideligt sammanträddande, skulle utgöra den

högsta lyckan. Gahrtons resonemang är naturligtvis helt groteskt, men hans påstående vad gäller riksdagsledamöternas ekonomi har alltför ofta tagits upp av okunniga kritiker av vårt politiska system och skall därför bemötas. Det sker bäst genom en internationell jämförelse. Årsarvodena för parlamentsledamöter i vissa länder (9/11 1982 – för Sverige dock siffror från juli 1983) är följande.

Sverige	115 950 kr
Norge	182 999 kr
Danmark	153 376 kr
Finland	131 176–162 052 kr
England	181 375 kr
Västtyskland	262 215 kr
Frankrike	334 854 kr

I övrigt utgår kostnadsersättning, som i Sverige är skattepliktig, med 13 560 kr/år – avdrag måste kunna styrkas – och traktamente med ca 25 000 kr. (Jämförelsen har genomgående gjorts med parlamentsledamöter utanför respektive huvudstad.) Motsvarande siffror är för Norge 3 220 kr för tidningsprenumerationer och bostadstelefon samt 31 200 kr i traktamente, för Danmark 43 299 kr i omkostnadstillägg, för Finland ca 37 000 kr i traktamente (uppskattad siffra – 187 kr/dygn), för England 69 676 kr i traktamente och 110 250 kr/år för sekreterare- och utredningshjälp, för Västtyskland 157 320 kr i kostnadsersättning och 173 400 kr för lön till medarbetare, för Frankrike gäller att 150 685 kr av årsarvodet är skattefritt och ses som kostnadsersättning; därtill har den franske parlamentarikern rätt till ersättning för lön till en sekreterare och två utredare. (Källa: Riksdagens upplysningstjänst, PM 1983-04-12)

Som synes är ersättningen till svenska riksdagsledamöter i särklass lägst. Det är en farlig väg man slagit in på, då man av missriktade jämlikhetsskäl eller av andra obegripliga anledningar inte ger politikererna en anständig ersättning. Historien har lärt oss, att beslutsfattare och domare skall ha hyggligt betalt. Annars finns det alltid risk för korruption, något som vi dessbättre sedan ganska länge varit förskonade ifrån i Sverige. Därtill kommer, att det inte går att till riksdagen rekrytera de kvalificerade personer, som så väl behövs, därför att ersättningen inte är tillräckligt stor för att kompensera bortfallet av den vanliga inkomsten plus ersättning för den uppoffring, som ett liv i Stockholm trots allt innebär.

Detta har Gahrton inte alls förstått, lika litet som han förstått andra av livets realiteter. Det går an att säga, att riksdagsledamöterna inte bör bo i anknytning till riksdaghuset. De behöver komma ut därifrån. Så sant som det är sagt. Och Gahrton bodde säkert billigt hos sin släkting. I mitt eget fall hade jag under förra hösten genom riksdagen tillgång till en lägenhet om ett rum och kök "ute på stan" till ett pris av 1 030 kr/mån. Så tog det slut och jag fick erbjudanden på den öppna marknaden till priser mellan 1 600 och 1 800 kr/mån. Det skulle ha inneburit en hyra för en stockholmslägenhet på ca 20 000 kr/år. På resterande 5 000 kr av traktamentet hade jag inte kunnat leva länge i Stockholm. Därför fick jag i stället acceptera att bo och sova i mitt tjänterum till en kostnad av 6 000 kr/år.

Gahrtons avhandling tycks ha missat allt väsentligt. Det är inte någon vetenskaplig framställning. Men det är inte heller någon debattskrift, som i likhet

med tidigare alster av Gahrtons penna åtminstone kunde väcka ett visst intresse i sak. Det har blivit ett olyckligt *misch-masch*. Gahrton saknar perspektiv. Han ser inte skogen (riksdagens roll i det politiska systemet) för alla träden (de enskilda riksdagsledamöterna). Särskilt förödande för honom är givetvis, att Magnus Isberg ett drygt halvår tidigare publicerade en vetenskaplig studie kring i mångt och mycket samma problematik som Gahrton velat belysa.

Den svenska riksdagen liksom parlamenten i andra västdemokratier spelar i många hänseenden en undanskymd roll, om än inte på det sätt som Gahrton tror.

Detta är framför allt en följd av acceptandet av parlamentarismen, som ger regeringen den starkaste positionen. Det är också paradoxalt en följd av lagstiftningsraseriet i vissa länder, där socialismen fått fotfäste, som t ex i Sverige. Den enskilde riksdagsledamoten blir allt mer specialiserad och får allt mindre möjligheter att sätta sig in i ens en bråkdel av vad han har att formellt besluta om. Det är också delvis en följd av otidsenliga parlamentariska arbetsformer. Detta är problem, som kräver en lösning, som det dock sannolikt inte är lätt att enas omkring.