

”Decline of parliaments”-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet

AV MATS SJÖLIN

1 Inledning

1.1 Parlamentsforskning och maktforskning

I traditionell parlamentsforskning var det naturligt att ställa frågan om representationsorganets roll och inflytande i det politiska livet i centrum. Sitt mest pregnanta uttryck har denna forskningsinriktning fått i ”decline of parliaments”-tesen; föreställningen om de parlamentariska institutionernas avtagande betydelse, eller rentav förfall. I modernare parlamentsforskning, med inriktning på massdataanalyser av parlamentarisk aktivitet och beslutsfattande, har den övergripande maktfrågan delvis kommit i skymundan (jfr Damgaard 1977, kap 1; Esaiasson & Gilljam 1985). I 1980-talets parlamentsforskning finns emellertid tydliga tecken på en renässans för de grundläggande frågor som ”decline of parliaments”-tesen aktualiserar. Ett exempel är David Arters (1984) studie av de Nordiska parlamenten. Bokens inledningskapitel bär den talande titeln ”The Nordic Parliaments: A Routine Case of Decline?”. Tidstypiskt är också att det i en rapport från den svenska maktutredningen förs en relativt utförlig diskussion om den svenska riksdagens roll i politikutformningen med direkt hänvisning till den klassiska parlamentslitteraturen (Petersson 1989b:96–100). Generellt gäller dock att parlamentsforskningens anknytning till modern maktteori är svag, för att inte säga obefintlig.

Inom den moderna maktteoretiska forsknings-traditionen ställs naturligtvis också den grundläggande frågan om olika institutioners politiska makt och inflytande i samhället. Däremot är studier av hur makten faktiskt utövas i politiska beslutsprocesser relativt sällsynta (jfr Hernes 1978; Svärd 1982). Den aktuella svenska maktutredningen (SOU 1990:44) och till den angränsande undersökningar är ett illustrativt exempel. I flera

omfattande studier analyserar hur medborgarna (Petersson & Westholm & Blomberg 1989), politikerna (Holmberg & Esaiasson 1988) och journalisterna (Petersson & Carlberg 1990) i Sverige uppfattar sin egen makt och maktförhållandena i samhället. De analyser av maktutövning i faktiska politiska beslutsprocesser, tex i riksdagen (Jacobsson 1989; Lane & Stenlund 1987) som dukas fram på maktutredningens bord duger på sin höjd som aptitretare för en parlamentsforskare.

En sammanfattande värdering ger vid handen att det saknas egentliga kontaktytor mellan modern parlaments- och maktforskning. Därmed har det inte heller funnits några förutsättningar för teoretiskt eller empirisk korsbefrukning mellan de två forskningstraditionerna.

1.2 Syfte och uppläggning

Huvudsyftet med denna uppsats är att, med utgångspunkt från data om den svenska riksdagen, konstruera en modell för hur empiriska analyser av parlamentariskt beslutsfattande kan anknytas till och integreras i modern maktteori.¹

I den inledande delen av uppsatsen, kapitel 2, diskuterar jag i vad mån den omfattande komparativa parlamentslitteraturen kan bidra till förståelsen av maktrelationerna mellan de centrala politiska institutionerna i ett parlamentariskt system som det svenska. Litteraturgenomgången är med nödvändighet selektiv och bygger väsentligen på moderna översiktsverk. Huvudfrågan är: Vilken vägledning kan litteraturen om den inflytelserika sk ”decline of parliaments”-tesen ge för en analys av riksdagens makt?

I kapitlen 3–6 konfronteras så empiriska data om beslutsfattandet i den svenska riksdagen under åren 1971–1988 med ”decline of parliaments”-tesen och olika maktteoretiska betraktelsesätt. Vilken relevans har ”decline of parlia-

ments"-tesen när det gäller den svenska riksdagens möjligheter att påverka politikutformningen? Kan man säga att riksdagens maktställning förstärkts eller försvagats sedan enkammarreformen för tjugo år sedan?

Avslutningsvis, i kapitel 7, diskuterar jag vilka slutsatser om riksdagens makt man kan dra med utgångspunkt från den tillämpade beslutsprocessansatsen.

2 'Decline of parliaments'-litteraturen

Huvuddelen av den parlamentsforskning som bedrivs i seklets begynnelse är numera bortglömd. Petersson (1987:20) skriver att:

Hur hedervärda dessa forskare än var på sin tid, brukar deras verk numera ringaktas. Deras faktasamlade anses perspektivlöst. Deras empirism saknade teoretisk ambition.

Som generellt påstående är detta säkert riktigt. Men det finns åtminstone ett viktigt undantag. I början av 1920-talet publicerade den brittiske historikern och statsmannen James Bryce (1921) boken *Modern Democracies*, ett mastodontverk i två volymer om demokratins funktionssätt i sex länder. I den avslutande delen av boken, där ett av kapitlen bar titeln "The Decline of Legislatures", hävdade Bryce att:

There is evidence to indicate in nearly every country some decline (in) the admiration of and confidence in the system of representative government.

Han diskuterar därvid

some general causes which in all the countries named, though in some more than others, have been tending to reduce the prestige and authority of legislative bodies.

Vad Bryce har i tankarna är i synnerhet parlamentets lagstiftningsmakt. Han hävdar att regeringsmakten har vunnit ökat inflytande på parlamentens bekostnad. Han pekar särskilt på två tendenser i den politiska utvecklingen: den ökade partidisciplinen i parlamenten och de politiska frågornas växande komplexitet (Bryce 1921:367 cit, 370 cit, 374 f, 387 ff, 633).

Bryce synsätt kom att influera generationer av statsvetare. I slutet av 1950-talet skrev Gunnar Heckscher (1957:89 f) att

it has set a pattern and coloured our attitude to such an

extent that we are rarely quite able to liberate ourselves from it.

På 1960-talet hävdade den engelske parlamentsforskaren KC Wheare (1963:221) att:

If a general survey is made of the position and working of legislatures in the present century, it is apparent that (they) have declined in certain important respects.

Så sent som på 1970-talet omtrycktes utdrag ur boken "Modern Democracies" i en antologi (Bryce 1971). Ännu denna dag förefaller det var närmast obligatoriskt med ett avsnitt om "decline of parliaments"-tesen i grundläggande läroböcker i komparativ politik – låt var att det ibland är med kritiska förtecken (se tex Ball 1983:185 f; Hague & Harrop 1987:210 f; Smith 1989:189 ff).

Trots att ett flertal författare genom åren argumenterat för – och ibland emot (se tex Blondel 1973:12) – "decline of parliaments"-tesen framgår det inte alltid klart vad deras slutsatser grundar sig på. Vad innebär egentligen påståendet att parlamentens betydelse eller makt minskat och vilken empirisk måttstock kan man använda för att analysera företeelsen?

2.1 Lärdomar av den klassiska litteraturen

Lord Bryce (1921 del III särsk kap LVIII, LIX, LXXVIII) för en stundtals mycket detaljerad diskussion om orsakerna till vad han uppfattar som parlamentens förfall. I enlighet med tidens bruk för Bryce däremot inte någon egentlig begreppslig eller metodisk diskussion. Av analysen framgår dock indirekt att han räknar med åtminstone två viktiga aspekter av begreppet.

För det första innefattar själva "decline"-begreppet en *tidsdimension*. Det kan förefalla trivialt att påpeka detta, men betydelsen av det tillämpade tidsperspektivet kan knappast överdrivas. Bryce (1921:367 f) själv jämför det tidiga 1900-talet med vad som betecknats som parlamentens guldålder vid 1800-talets mitt. Oavsett om hans slutsatser är korrekta eller ej, kan man i vilket fall som helst inte ta dem till intäkt för att dra några slutsatser om utvecklingen under senare tid. För detta krävs systematiska jämförelser grundade på moderna data. Tidsperspektivet är väsentligt också i ett annat avseende. Det är en sak att hävda att det skett en långsiktig försvagning av parlamentens roll orsakad av strukturella förändringar i det politiska systemet, och en helt annan att diskutera kortsiktiga fluktuationer i

parlamentens betydelse som resultat av svängningar i den politiska konjunkturen (jfr Lundquist 1987, kap 2).

För det andra framhåller Bryce (1921:374) att frågan om parlamentens förfall måste diskuteras i termer av vad vi med ett modernt språkbruk skulle kalla aktörerna i det politiska systemet. Han skriver:

It remains to enquire what have been the results of the reduced authority of representative assemblies. The power which has departed from them must have gone elsewhere. Whither has it gone?

Bryce (1921:375 f) diskuterar därvid tre olika aktörsrelationer. Förhållandet mellan parlament och regering gäller främst inflytandet över lagstiftningsmakten. Relationen mellan parlament och väljarkår handlar om parlamentets suveränitet och dess representativa funktioner. För det tredje, slutligen, diskuteras partiernas roll för den politiska debatten och de politiska institutionernas interna funktionssätt.

Föga förvånande har det riktats skarp kritik mot Bryce metodologiska ansats (Heckscher 1957:27 f). I en granskning av "decline of parliaments"-tesen påpekar Loewenberg (1971:15) att:

Decline, in short, is in the eye of the beholder and depends on his analytical perspective.

Och det måste medges att Bryce analytiska perspektiv är tvivelaktigt. Flera kritiker har framhållit att de data som samlades in om parlamentens roll i början av 1900-talet faktiskt inte jämförs med motsvarande parlamentariska praxis under 1800-talet, utan jämförs med en idealmodell av parlamentens guldålder som sannolikt aldrig existerat i verkligheten (Loewenberg 1971:6, 21; Wheare 1963:232 f). Även om Bryce (1921:367) faktiskt själv pekar på faran att idealisera det förgångna, måste det understrykas att slutsatser om en faktisk utveckling som grundar sig på jämförelser mellan en idealtyp och empiriska data inte kan accepteras som vetenskaplig metod. Det är ett klassiskt exempel på nivåfelslut (jfr Petersson 1987:102 f).

I en annan typ av kritik hävdas att Bryce – och framför allt hans efterföljare – förväxlat, eller rentav jämställt, strukturella förändringar med "decline". Ett exempel är parlamentens lagstiftningsfunktion. Blondel (1973:12) skriver att problemet

stemmed in large part from a misconception about the nature of lawmaking which led in turn to a misconception about the part which legislatures could be called upon to play in the legislative and policy-making process.

I det gamla samhället var statsmakten passiv, parlamentets roll vara att genom detaljerad lagstiftning reglera förhållandet mellan samhällsmedborgarna. Detta traditionella juridiska synsätt passar illa på den moderna aktiva statsmakten där parlamentens beslut syftar till att dra upp riktlinjer för politiken och påverka samhällsutvecklingen. De moderna parlamenten sysslar kort sagt inte huvudsakligen med lagstiftning utan med politikutformning, "policy-making". Att inflytandet över den traditionella lagstiftningen förskjutits till de exekutiva organen behöver därför inte alls innebära att parlamentets betydelse minskat (Blondel 1973:12 f; Loewenberg & Patterson 1979:44, 63 f).

Som Wheare (1963:219 f, 233) påpekat kan det i och för sig vara intressant att diskutera frågan om "decline of parliaments" på ett generellt plan, men för att kunna dra några egentliga slutsatser om tesens giltighet måste frågan närmare specificeras. Det är åtminstone två viktiga frågor om parlamentens eventuella minskade betydelse som måste kunna besvaras: *I vilket eller vilka avseenden* och *i relation till vad eller vem* har parlamentens betydelse minskat?

Starkt förenklat kan man säga att det i den komparativa parlamentslitteraturen finns två olika ansatser där dessa frågor behandlas. Det finns dels en, oftast äldre, litteratur som utgår från ett mer eller mindre renodlat *funktionalistiskt perspektiv* på parlamentets roll i det politiska systemet, dels en modernare litteratur där parlamentens betydelse huvudsakligen analyseras utifrån ett *beslutsprocess-perspektiv* (jfr Packenham 1970:546–576).

2.2 Lärdomar av den funktionalistiska litteraturen

En huvudfråga i den funktionalistiskt orienterade parlamentslitteraturen är: Vad betyder parlamenten för det politiska systemet? Därvid har det genom åren producerats en helt överväldigande lista på tänkbara parlamentariska funktioner, eller roller (Mezey 1979:7). Trots bristen på begreppslig enhetlighet, kan man ändå finna några gemensamma drag i litteraturen om vilka relevanta parlamentariska funktioner som finns i moderna väs-

terländska demokratier (Damgaard 1977:19).

Parlamenten har för det första en funktion när det gäller *politikutformning*, eller "policy-making". Det finns emellertid vitt skilda uppfattningar om vad denna funktion egentligen innefattar. Enligt en del författare handlar det om en *lagstiftningsfunktion* i klassisk bemärkelse, där parlamenten har betydelse inte bara för besluten om, utan även för initiativ till och utformning av lagstiftning. (Loewenberg & Patterson 1979:197). Andra författare uppfattar det mer som en *granskningsfunktion*, i engelskspråkig litteratur används termen "amendment power". Genom utskottsbehandlingen av lagar och andra regeringsförslag kan parlamenten påverka den slutliga utformningen av regeringspolitiken (Loewenberg & Patterson 1979:297; Mezey 1979:7f, 13f, 25f). I det senare fallet involverar parlamentens roll i politikutformningen också en *kontrollfunktion*. Den parlamentariska kontrollen innefattar ett vitt spektrum av åtgärder, från parlamentsdebatter, frågor och interpellationer, till möjligheten att i parlamentariska system avsätta regeringen genom en misstroendeförklaring (Loewenberg & Patterson 1979:56f; Mezey 1979:8).

För det andra tillhör det regeln att parlamenten tillskrivs en *representationsfunktion* (Loewenberg & Patterson 1979:44–50; Mezey 1979:8f). Själva representationsbegreppet är emellertid omstritt inom demokratiteorin (Birch 1971; Christophersen 1963 & 1964). Föga förvånande återfinns vi därför ett flertal olika tolkningar av representationsfunktionen i parlamentslitteraturen. Några exempel är geografisk representation, grupp- eller intresserepresentation och direkta väljarkontakter genom tex "errand running" (Holmberg & Esaiasson 1988:28–33).

Nära anknuten till representationsfunktionen är parlamentens *legitimerande funktion*, dvs deras uppgift att legitimera den demokratiska regimen genom att skapa stöd för den förda politiken (Mezey 1979:11). Man kan säga att legitimering är en slags summakategori, eftersom den beror på hur väljarna uppfattar parlamentets funktion i det politiska systemet överhuvud.

För det fjärde, slutligen, nämns ofta parlamentens *rekryteringsfunktion* i litteraturen (Loewenberg & Patterson 1979:51–56; Mezey 1979:10). Parlamenten är en "ledarskola" varifrån folk rekryteras till olika offentliga institutioner, främst regeringen.

De allmänna teoretiska och metodologiska invändningarna mot den funktionalistiska ansatsen till studiet av politik finns här inte utrymme att gå

närmare in på (för översikter se tex Harsanyi 1969:513ff, 532–536; Jones 1969:18–21, 97f, 101). När det speciellt gäller "decline of parliaments"-tesen synes det allvarligaste problemet vara att de olika funktioner som ett parlament kan ha inte är direkt jämförbara. Vad jag menar är att parlamentens legitimitets-, representations- och rekryteringsfunktion normalt diskuteras i termer som förtroende, auktoritet och effektivitet. När man däremot refererar till de olika aspekterna av parlamentens politikutformningsfunktion handlar det om en helt annan måttstock, nämligen makt och inflytande (jfr Wheare 1963:220).

Utvecklingen i dessa olika avseenden behöver inte heller vara likartad. Det är också svårt, för att inte säga omöjligt, att integrera värderingen av olika funktioner till ett enhetligt mått. Därmed blir också funktionalistiska slutsatser om parlamentens eventuellt minskade betydelse ofta diffusa och öppna för kritik.

2.3 Lärdomar av beslutsprocess-litteraturen

Alternativet till funktionalismens huvudsakligen intra-parlamentariska perspektiv är i modern litteratur en extra-parlamentarisk beslutsprocessansats. Några vattentäta skott kan man inte tala om. Det finns exempel på parlamentsstudier där man både resonerar i termer av funktioner och processer (Arter 1984; jfr Blondel 1973:16f). Det finns dock viktiga skillnader i fokus. Processansatsen anger i en mening ett bredare perspektiv. Det är inte längre de specifikt parlamentariska aktiviteterna som står i centrum, utan analysen omfattar parlamentens roll under de olika stadierna i den politiska beslutsprocessen (Blondel 1973:26). I en annan mening är perspektivet mer begränsat. Normalt intresserar man sig bara för parlamentens aktivitet, deltagande i olika beslutsprocesser, vilket sedan eventuellt värderas i termer av makt och inflytande (Mezey 1979:23–27; 47–56; jfr Packenham 1970:546–576). Andra frågor om parlamentens roll i det demokratiska systemet, tex representation och legitimitet, har däremot ingen plats i analysmodellen.

Beslutsprocess-perspektivet aktualiserar i korthet tre väsentliga frågor: Vilka *stadier* finns i den politiska beslutsprocessen? Vilka är de relevanta politiska *aktörerna*? På vilka sätt kan parlamenten delta och utöva *makt* i dessa beslutsprocesser?

Någon direkt anknytning till de, ofta mycket komplexa, klassificeringar av beslutsprocessen

som görs i den teoretiska litteraturen (se t ex Enderud 1976:10 f; Sahlin-Andersson 1986:29–38) kan man inte finna i parlamentslitteraturen. I stället använder man den formella uppdelningen av faserna i den politiska beslutsprocessen som utgångspunkt. Vanligen omfattar indelningen stadierna: initiativ, beredning, beslut och genomförande (Arter 1984:47; Cotta 1974:211; Isberg 1984:10).

Den största metodologiska svårigheten inom parlamentsforskningen rör förhållandet mellan parlamentet och dess omgivning (Blondel 1973:26). För att värdera parlamentets roll måste vi analysera relationerna till andra aktörer som också försöker påverka utformningen av besluten. Att man måste beakta regeringens roll under de skilda faserna i beslutsprocessen betraktas som självklart i litteraturen. Men vilka andra aktörer skall man räkna med? Wheares (1963: 227–230) nu mer än 25 år gamla uppräknin- g av politiska aktörer som kan påverka parlamentets position förefaller fortfarande relevant. Han tar upp massmedierna, den offentliga förvaltningen och intresseorganisationerna. En fullständig analys skulle, som illustreras i figur 1, kräva att vi för vart och ett av de fyra stadierna i beslutsprocessen ställer parlamentets inflytande i relation till det inflytande som de andra fyra huvudaktörerna på den politiska arenan utövar (jfr Enderud 1976:204 ff).

I praktiken får man naturligtvis ofta nöje sig med mindre omfattande analyser, begränsade till ett eller ett par stadier av beslutsprocessen eller till några strategiska aktörer. Vilken roll olika aktörer har i de skilda stadierna av den politiska beslutsprocessen varierar naturligtvis mellan olika länder (Cotta 1974:211–215). Det väsentliga är att man klargör vad slutsatserna om parlamentets maktställning grundas på, att man är medveten om vilka aspekter som uteslutits ur analysen.

Beslutsprocess-perspektivet aktualiserar också ett annat besvärligt definitionsproblem. Vad är egentligen ett parlament (jfr Mezey 1979:5 f; Pölsby 1975:258–262)? Att parlament inte kan betecknas som några enhetliga institutioner är självklart. Väsentligast för en diskussion om "decline of parliaments"-tesen synes var att det motsatsförhållande mellan institutionerna parlament och regering som målas upp i litteraturen är föga relevant. Tvärtom är det ju så i parlamentariska system att det finns en väsentlig *enhet mellan regering och parlament*. Och det är de *politiska partierna* som är det sammanhållande kittet. Redan Bryce (1921:372, 387 ff) pekade på framväxten av ett starkt partiväsende med betydande intern sammanhållning inom partierna som ett av de mest utmärkande dragen i modernt parlamentariskt liv. Att fråga vilket inflytande parlamentet som institution har, är därför att ställa fel fråga. Parlament och regering domineras av politiska partier. Den relevanta frågan är istället: Vilken är maktfördelningen *mellan* de olika partierna och *inom* de enskilda partierna (Beyme 1983:344; Beyme 1985:313 ff)? Frågan om maktförhållanden mellan oppositionspartier och regeringspartier behandlas relativt utförligt i parlamentslitteraturen (se t ex Kolinski 1987; Giulj 1981), medan andra aspekter som maktfördelningen mellan ett partis regeringsmedlemmar och dess parlamentsgrupp är mer styvmoderligt behandlade (jfr Beyme 1983:353–356; Beyme 1985:320 ff).

Frågan om vad makt innebär och hur makt utövas är naturligtvis grundläggande för hela diskussionen om "decline of parliaments"-tesens eventuella giltighet. I kapitel 5 av denna uppsats kommer jag mer i detalj att behandla detta problem. Låt mig här bara påpeka att det i litteraturen inte sällan finns utförliga empiriska analyser av hur parlamenten kan påverka politikutformningen. Svagheten är att anknytningen till mo-

Aktörer:

| Stadium: | Parlament | Regering | Förvaltning | Intresseorg. | Massmedier |
|----------|-----------|----------|-------------|--------------|------------|
|----------|-----------|----------|-------------|--------------|------------|

Initiativ

Beredning

Beslut

Genomförande

Figur 1 Analysschema för parlamentariskt inflytande i den politiska beslutsprocessen.

dern maktteori är svag, eller rentav obefintlig. De empiriska måtten på makt och inflytande blir därför ofta teoretiskt tvivelaktiga.

3 Utgångspunkter för den empiriska analysen

I de följande delarna av uppsatsen kommer jag, med utgångspunkt från den svenska riksdagens roll i den politiska beslutsprocessen, att behandla två olika aspekter av förhållandet mellan regering och opposition, initiativmaktens och beslutsmaktens fördelning – illustrerat i figur 2.

Begränsningen av analysen till att gälla initiativ- och beslutsstadiet i den formella beslutsprocessen kan motiveras med att den politiska "normalprocessen" i Sverige innebär att regeringen har huvudansvaret för utredningsväsendet och genomförandet, implementeringen av de politiska besluten (Isberg 1984:39 ff; 84 ff; Sannerstedt 1989, kap 2). Detta skall naturligtvis inte tolkas så att riksdagen och oppositionspartierna är uteslagna från inflytandemöjligheter under dessa stadier i beslutsprocessen. Avgränsningen innebär istället att jag vill undersöka i vad mån oppositionspartierna faktiskt har förmåga att utnyttja riksdagens konstitutionella rätt att fatta beslut om lagar, budget och skatter (RF 1:4), och att få gehör för initiativ genom att "väcka förslag i allt som kan komma under riksdagens prövning" (RF 4:3; Holmberg & Stjernquist 1981, kap 8.4).

Huvuddelen av denna uppsats kommer fortsättningsvis att ägnas åt en analys av oppositionspartiernas beslutsmakt, deras möjligheter att förändra innehållet i regeringens propositionsförslag. En av anledningarna är att aktörsuppsättningen här är ganska given. Andra aktörer än regeringen och riksdagspartierna har ganska små möjligheter att påverka politikutformningen under den formella beslutsfasen (Eklundh & Sjölin 1990, avsnitt 2.4.3). Därmed finns också möjlig-

het att dra ganska bestämda slutsatser om oppositionspartiernas beslutsmakt.

Annorlunda förhåller det sig ifråga om riksdagens och oppositionspartiernas initiativmakt. Analysen syftar här till att undersöka i vad mån oppositionspartierna genom fristående motionskrav lyckas få gehör för sina förslag hos regeringen. Initiativstadiet i den politiska beslutsprocessen karaktäriseras emellertid av att alla viktiga aktörer i det politiska systemet – politiska partier, intresseorganisationer, myndigheter, massmedier – försöker ställa sina egna krav på den politiska dagordningen (jfr Petersson & Carlberg 1990: 28–33). En analys av enbart förhållandet mellan regering och oppositionspartier i riksdagen kan därför bara ge underlag för högst preliminära och ofullständiga slutsatser om initiativmaktens fördelning i svensk politik.

3.1 Datamaterialet

Analysen baseras på en undersökning av riksdagsutskottens betänkanden från enkammarriksdagens första år 1971 fram till 1988 års riksdag. Den allra senaste mandatperioden (1988–1991), då Miljöpartiet de gröna gjorde sitt intåg i den svenska rikspolitiken, ingår alltså inte i analysen.

För varje utskottsbetänkande har ett stort antal olika uppgifter samlats in. Variablerna kan grovt sett indelas i tre olika kategorier. Det är för det första data om utskottets *beslutsunderlag*: propositioner, motioner, skrivelser, uppvaktningar, utskottsfröhor etc. Den andra variabelkategorin syftar till att utifrån olika aspekter ge en bild av *innehållet* i de sakfrågor som behandlas av utskottet (budget-, lagstiftnings- och policyfrågor, sakområdesklassificering, ärendenas internationella anknytning etc). För det tredje, slutligen, analyseras utskottets *ställningstagande* till de framförda förslagen; t ex i vad mån propositioner

| Stadium: | Aktörer: | | | | |
|--------------|--------------------|------------------|-------------|------------------------|------------|
| | Oppositionspartier | Regeringspartier | Förvaltning | Intresseorganisationer | Massmedier |
| Initiativ | X | X | | | |
| Beredning | | | | | |
| Beslut | X | X | | | |
| Genomförande | | | | | |

Figur 2 Analyserade relationer i den politiska beslutsprocessen.

och motionsförslag vinner gehör hos utskottsmajoriteten, förekomsten av reservationer och andra minoritetsmarkeringar från partiernas representanter i utskotten.

Formellt har riksdagsutskotten enbart till uppgift att yttra sig över ärenden som väckts i riksdagen, att framlägga förslag till beslut. Eftersom partisammansättning i utskotten utgör en miniatyravspiegling av partiernas styrkeförhållanden i riksdagen,² accepteras i praktiken nästan samtliga förslag från utskotten vid den slutliga omröstningen i riksdagen (jfr Isberg 1984:80). Man kan alltså säga att de reella besluten i riksdagen väsentligen fattas i samband med utskottsbehandlingen.

Av arbetsmässiga skäl har det inte varit möjligt att analysera samtliga avgivna utskottsbetänkanden – det rör sig totalt om ca 12 000 betänkanden under perioden 1971–1988. Huvudprincipen har i stället varit att välja ut ett år under var och en av de treåriga mandatperioderna, närmare bestämt mellanvalsåret. Därutöver har åren med nya regeringar under löpande mandatperiod (riksdagsåren 1978/79 och 1981/82) inkluderats i materialet för att täcka alla förekommande regeringstyper. Sammanlagt omfattar materialet alltså åtta riksdagsår och ungefär 5 000 utskottsbetänkanden.

Utskottsbetänkandena är av tre olika slag. Det finns för det första betänkanden där minst ett regeringsförslag, en proposition, behandlas. Ofta, men inte alltid, finns dessutom förslag till ändringar framförda av oppositionspartierna (i partieller sk kommittémotioner), eller av enskilda riksdagsledamöter. Kvantitativt sett omfattar dessa något mindre än 60 % av utskottsbetänkandena. Den andra huvudkategorin, som omfattar omkring 40 % av utskottsbetänkandena, gäller de fall där utskottet har att ta ställning till sk fristående motioner, som väckts under den allmänna motionstiden i januari månad. Dessa motioner kan antingen ha en partiofficiell karaktär (partieller kommittémotion) eller härröra från enskilda riksdagsledamöter. För det tredje, slutligen, finns ett mindre antal betänkanden där utskotten enbart behandlar regeringsskrivelser, rapporter från myndigheter som är redovisningsskyldiga inför riksdagen och ärenden som tagits upp på utskottens eget initiativ. Den sistnämnda kategorin ingår ej i det material som redovisas i denna uppsats.

4 Riksdagsbehandlingen av regeringsförslag 1971–88

En vanlig utgångspunkt för en diskussion om parlamentets inflytande i förhållande till regeringen är att studera i vilken utsträckning den parlamentariska beslutsprocessen medför några ändringar i de förslag regeringen lagt fram. På nordisk botten finns aktuella arbeten om Norge (Stordrange 1988) och Sverige (Isberg 1984; Sannerstedt 1989) där parlamentets maktposition diskuteras utifrån en analys av utskottsbehandlingen av regeringens lagförslag.

Det är lätt att inse varför flera författare valt ett lagstiftningsperspektiv för att analysera relationerna mellan regering och parlament. Lagstiftningsmakten är ju en statsrättslig hörnpelare i den parlamentariska verksamheten (jfr Damgaard 1977:211 ff). Samtidigt är det uppenbart att den empiriska begränsningen till parlamentens traditionella lagstiftningsfunktion passar ganska illa som analytisk kostym. Lagstiftning är ju bara en av flera olika tekniker för politiskt beslutsfattande i det moderna samhället. Teknikerna kan dessutom variera från land till land (jfr Loewenberg & Patterson 1979:63 f).

När det gäller specifikt svenska förhållanden kan sägas att relationerna mellan regering och riksdag i minst lika hög grad kommer till uttryck vid riksdagsbehandlingen av regeringens budgetförslag och "policypropositioner", som vid behandlingen av lagförslag. I tabell 1 redovisas riksdagsutskottens ställningstaganden till de tre olika typerna av regeringsförslag olika år under enkammarriksdagens tid.

Någon alldeles klar och entydig skiljelinje mellan olika typer av propositioner går det dock inte att dra. Ibland innefattar ett budgetförslag också lagändringar och lagförslag kan vara ackompanjerade av utgiftsförslag från regeringens sida. I dessa fall har en dubbelräkning skett. Det bör också påpekas att i Sverige fattas beslut om statens inkomster, dvs skatter, genom lag – dessa ingår alltså i kategorin lagförslag. Kategorin policyförslag är i viss mening en restpost. Hit har hänförts alla regeringslag som saknar konkreta lagförslag och utgiftsförslag.

Rent kvantitativt domineras faktiskt utskottens verksamhet av arbetet med regeringens olika budgetförslag. I mer än hälften av de utskottsbetänkanden som bygger på regeringsförslag behandlas budget-, kompletterings- eller annan typ av utgiftsproposition. Den andra stora gruppen utgörs av regeringens lagförslag, som behandlas i

Tabell 1 Andel utskottsbetänkanden som innebär förändring av regeringens förslag fördelat på olika typer av propositioner.

| | År och regeringspartier: | | | | | | | | Totalt |
|------------------------|--------------------------|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| | 1972 | 1975 | 1977/78 | 1978/79 | 1980/81 | 1981/82 | 1983/84 | 1986/87 | |
| | S | S | M/Fp/C | Fp | M/Fp/C | Fp/C | S | S | |
| Lagförslag | 32 % | 39 % | 44 % | 55 % | 42 % | 49 % | 40 % | 43 % | 40 % |
| Budgetförslag | 25 % | 36 % | 27 % | 40 % | 32 % | 43 % | 28 % | 26 % | 33 % |
| Policyförslag | 43 % | 44 % | 24 % | 51 % | 35 % | 52 % | 28 % | 48 % | 40 % |
| Samtliga propositioner | 26 % | 34 % | 28 % | 43 % | 33 % | 42 % | 29 % | 29 % | 34 % |
| N = | 258 | 299 | 319 | 367 | 347 | 426 | 359 | 315 | 2 690 |

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

drygt 35 % av utskottsbetänkandena. Utskottsbetänkanden föranledda av policypropositioner förekommer mindre ofta, det rör sig om drygt 10 % av de undersökta betänkandena. Enbart av detta skäl kan det således vara vanskligt att dra slutsatser om riksdagens roll baserat på en analys av lagstiftningsfrågor.

Av tabell 1 framgår att riksdagsutskotten totalt sett genomför förändringar i ungefär 1/3 av regeringens förslagen. Det finns också tydliga skillnader mellan olika typer av regeringens förslag. Det är betydligt vanligare att riksdagen gör ändringar i lag- och policyförslag än i regeringens budgetförslag. Resultatet tycks bekräfta den gängse uppfattningen att regeringen har ett starkare grepp om budgetprocessen än om lagstiftningsprocessen. Något annat än en gängse uppfattning är det knappast tal om – det saknas i Sverige forskning på området (jfr Lane & Back 1989:11–19). Här finns emellertid ett undersökningstekniskt problem. Budgeten behandlas under stark tidspress. Det är inte ovanligt att utskotten bryter ut okontroversiella delar av budgeten och samlar dessa i ett betänkande som snabbt kan beslutas av riksdagen. Detta kan ge en överdriven bild av enigheten om budgetförslag.

Riksdagens benägenhet att göra ändringar i regeringens förslagen varierar också kraftigt mellan olika år. En extrempunkt är den socialdemokratiska regeringen 1972 då endast omkring 1/4 av regeringens förslagen blev föremål för ändringar i utskotten. Den andra ytterligheten representeras

av den svaga folkpartiregeringen 1978/79 som fick finna sig i att riksdagen ändrade i närmare 45 % av propositionsförslagen.

4.1 Acceptans av eller intervention i regeringspolitiken?

För att få en mer realistisk bild av vad den parlamentariska situationen kan betyda för regeringens möjligheter att få igenom sina förslag i riksdagen, är det dock nödvändigt att försöka värdera tyngden i, eller vikten av, de gjorda ändringarna. Är det kort sagt fråga om väsentliga, genomgripande förändringar i regeringens förslagen, eller handlar det bara om marginella justeringar, krumelurer i kanten, från utskottens sida?

I tabell 2 har jag därför delat upp utskottens ställningstagande till regeringens förslagen i tre kategorier: inga ändringar, detaljändringar och substantiella förändringar. När vi har att göra med utskottens ställningstaganden till flera olika typer av frågor, ibland i ett och samma betänkande, är det mycket svårt att skapa en enhetlig måttstock för att särskilja "oviktiga" detaljändringar från "viktigare" substantiella ändringar. Det går ju egentligen inte att jämföra äpplen och päron. Jag har trots allt gjort ett försök. Allmänt kan sägas att min klassificering för att särskilja ändringar som enbart gäller detaljer i regeringens förslagen från mer substantiella förändringar bygger på följande principer:

I fråga om lagförslag finns det en tradition att

Tabell 2 Riksdagsutskottens ställningstagande till samtliga regeringsförslag.

| Resultat: | År och regeringspartier: | | | | | | | | Totalt |
|----------------------------|--------------------------|-----------|-------------------|---------------|-------------------|-----------------|--------------|--------------|--------|
| | 1972 S | 1975 S | 1977/78 M/Fp/C | 1978/79 Fp | 1980/81 M/Fp/C | 1981/82 Fp/C | 1983/84 S | 1986/87 S | |
| Inga ändringar | 74 % | 66 % | 72 % | 57 % | 67 % | 58 % | 71 % | 71 % | 66 % |
| Detaljändringar | 16 % | 16 % | 20 % | 19 % | 22 % | 17 % | 19 % | 15 % | 18 % |
| Substantiella ändringar | 10 % | 18 % | 8 % | 24 % | 11 % | 26 % | 9 % | 14 % | 16 % |
| Summa | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 101 % | 99 % | 100 % | 100 % |
| N = | 258 | 299 | 319 | 367 | 347 | 426 | 359 | 315 | 2 690 |

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

bygga på (jfr Grittith 1974:195 f; Isberg 1984:80 f; Stjernquist 1966:29 ff; Stordrange 1989:304 f, 315 f). Lagtekniska förändringar, såsom tidpunkt för lags ikraftträdande, språkliga ändringar utan större saklig betydelse, förändringar som av utskottet betecknats som redaktionella, och smärre innehållsliga tillägg i propositionens "anda" har alla klassificerats som detaljändringar. När utskotten förordat sakliga förändringar i eller tillägg till regeringens lagförslag har detta klassificerats som substantiella förändringar, i synnerhet om det gäller flera punkter i förslaget. Till denna kategori har naturligtvis också hänförts de få fall där utskotten helt avstyrkt regeringens förslag.

När utskotten behandlat anslagsfrågor har enstaka, marginella förändringar av de föreslagna anslagen (det gäller normalt utgiftshöjningar) klassificerats som detaljändringar. En tumregel har varit att förändringarna skall ligga inom marginalen för en miljon kronor och 10 % av anslagsbeloppet. Substantiella förändringar av budgetförslag anses föreligga när utskottet förordat ett flertal mindre justeringar eller en stor förändring av anslagsstorleken på minst en punkt.

Särskilt komplicerade och svårbedömda ur undersökningsteknisk synvinkel är policypropositionerna. Smärre redaktionella och språkliga förändringar i förhållande till propositionstexten, liksom marginella tilläggsförslag – tex preciseringar och krav på kompletterande utredning från utskottets sida – har hänförts till kategorin detaljändringar. När ett flertal detaljändringar eller en avgörande förändring på en punkt förekommer har det klassificerats som substantiell ändring.

Med en sådan uppdelning av ändringsförslagen framstår resultatet av riksdagsbehandlingen generellt som mindre imponerande. Resultaten i tabell 2 visar att i närmare 85 % av fallen passerar regeringsförslagen ograverade eller med detaljändringar genom utskottsbehandlingen eklut. Bara i drygt 15 % av betänkandena gör utskotten mer omfattande, substantiella förändringar i den tilltänkta regeringspolitiken.

Fortfarande finns det klara skillnader mellan behandlingen av olika typer av regeringsförslag. Det är betydligt vanligare att utskotten gör substantiella ändringar i lagförslag (21 %) och policyförslag (24 %) än i budgetförslag (15 %).

4.2 Politisk konjunktur och utvecklingstrender

Redan en yttlig besiktning av resultaten i tabell 2 visar att det finns ett samband mellan regeringens parlamentariska styrka och utskottens ändringsbenägenhet. Vid två tillfällen, efter riksdagsvalen 1976 och 1979, bildades *majoritetsregeringar* bestående av de tre borgerliga partierna. När regeringspartierna väl förhandlat sig fram till en gemensam linje kunde de normalt påräkna stöd för sina förslag i riksdagen. Under de två här undersökta riksdagsåren blev mindre än 10 % av regeringsförslagen föremål för substantiella förändringar under utskottsbehandlingen.

Motpolen är de svaga *minoritetsregeringarna utan blockmajoritet*. Folkpartiregeringen 1978/79 hade bara 11 % av mandatet i riksdagen bakom sig. Dessutom hade ett av de borgerliga partierna, Moderata Samlingspartiet, röstat emot regeringen vid statsministeromröstningen. Riksdags-

åren 1974–75/76 var den egenartade "lotteririksdagens" tid. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna (Vpk) förfogade över exakt lika många mandat som de tre borgerliga partierna tillsammans. Den socialdemokratiska regeringen var således tvungen att söka stöd hos minst ett av de borgerliga partierna för att få igenom sina förslag i riksdagen. Dessa svaga minoritetsregeringar fick ofta finnas sig i att oppositionspartierna genomdrev avsevärda förändringar i, och ibland to m helt avslag, propositionsförslag. I mer än 20 % av utskottsbetänkandena gjordes substantiella ändringar.

Under tre av de här analyserade riksdagsåren (1972, 1983/84 och 1986/87) förfogade den socialdemokratiska *minoritetsregeringen* med stöd av Vpk över en *blockmajoritet* i riksdagen. Ofta kunde därför socialdemokraterna agera som en de facto majoritetsregering. I genomsnitt gjorde utskotten under dessa år substantiella förändringar i drygt 10 % av regeringsförslagen – en siffra som är fullt jämförbar med vad som gällde under de borgerliga majoritetsregeringarnas tid.

Något av en främmande fågel i sammanhanget är mittenregeringen Fp/C 1981/82. Rent formellt kan den kanske hänföras till kategorin minoritetsregeringar med blockmajoritet, även om regeringen snarare tolererades än stöddes av Moderata Samlingspartiet. I praktiken var regeringen svag, direkt jämförbar med de svaga minoritetsregeringarna 1974–76 och 1978/79. Faktum är att vi under fp/c-regeringen finner den högsta andelen substantiella ändringar av regeringsförslag under hela den studerade perioden, sådana förekommer i mer än 25 % av utskottsbetänkandena.

En intressant fråga är naturligtvis om man kan spåra en *trendmässig* ökning i riksdagens benägenhet att ändra i regeringsförslagen, eller om variationerna enbart är en funktion av *regeringens parlamentariska styrka*. En möjlighet att konstanthålla den parlamentariska situationen är att jämföra riksdagsåren 1972 och 1986/87. Den socialdemokratiska regeringen kunde under båda dessa år påräkna stöd för sina förslag mot en enad borgerlig front i riksdagen endast om Vpk aktivt stödde regeringen linje. De borgerliga förfogade nämligen tillsammans över flera mandat i riksdagen än socialdemokraterna ensamma. 1972 förekom substantiella ändringar av den socialdemokratiska regeringens förslag i 10 % av utskottsbetänkandena. Motsvarande siffra femton år senare är 14 %. Ökningen är ingalunda dramatisk, men antyder ändå att situationen under det

sena 1980-talet inte är helt jämförbar det tidiga 1970-talets.

Det finns också vissa möjligheter att göra jämförelser längre tillbaka i tiden. I Isbergs (1984:81) undersökning av utskottens ställningstagande till regeringens lagförslag konstateras att 4 % av utskottsbetänkandena år 1969 innehöll "sakliga" förändringar. Detta år hade socialdemokraterna egen majoritet i riksdagen. Någon motsvarande parlamentarisk situation finns inte under enkammarriksdagens tid. Närmast till hands ligger att jämföra med 1983/84 års riksdag. Då hade socialdemokraterna ensamma fler mandat i riksdagen än de borgerliga partierna och kunde räkna med stöd för sina förslag så länge inte Vpk gjorde gemensam sak med de borgerliga. Detta år gjorde utskotten substantiella förändringar i 10 % av regeringens lagförslag. I en tidigare undersökning, avseende riksdagsutskottens ställningstagande till samtliga propositioner vid 1964 års riksdag konstaterar Stjernquist (1966:31) att i det i 12 % av fallen skedde en "reell" ändring och i några enstaka fall dessutom en "formell" ändring i den socialdemokratiska minoritetsregeringens förslag. Metoden i Stjernquists undersökning är dock inte helt jämförbar med den som avser enkammarriksdagen. Siffran 12 % skall närmast jämföras med den totala andelen ändringsförslag (jfr Stjernquist 1966:29 f). Under varje år under 1970- och 1980-talet har motsvarande siffra varit minst 10 %-enheter högre.

Slutsatsen av detta måste alltså bli att riksdagens benägenhet att ändra i regeringsförslagen inte enbart är en funktion av den parlamentariska situationen. Oppositionspartierna är i detta avseende mer framgångsrika numera än förr i tiden. Sannolikt sammanhänger förändringen till betydande del med att Vpk:s roll som stödparti åt en socialdemokratisk regering inte är lika självklar numera som tidigare. Det finns flera exempel från andra hälften av 1980-talet på att Vpk varit berett på att ta konflikt med socialdemokraterna, och to m göra gemensam sak med de borgerliga för att stoppa misshagliga regeringsförslag (Sannerstedt & Sjölin 1990:95 f) – något som var närmast otänkbart 15–20 år tidigare (jfr Holmberg 1975:216 ff; Stjernquist & Bjurulf 1970:151 f).

5 Riksdagsbehandling och riksdagsmakt

Hittills har jag pekat på några empiriska problem när det gäller att analysera förhållandet mellan riksdag och regering. Det tillhör emellertid också

regeln att analyser av parlamentens benägenhet att ändra i regeringsförslag tas som utgångspunkt för en bredare diskussion om parlamentets makt och inflytande. När det gäller utvecklingen i Sverige under 1970-talet drar t ex Isberg (1984:115) slutsatsen att: "Här kan knappast råda någon tvekan om att riksdagens ställning stärkts på regeringens bekostnad". Slutkapitlet i Stordranges (1988, kap 12) undersökning av behandlingen av lagförslag i det norska Stortinget bär den talande titeln "Hvordan bruker Stortinget sin maktposisjon?".

Det finns dock flera svårhanterliga teoretiska problem om man vill tolka riksdagsbehandlingen av regeringsförslag i termer av makt och inflytande. Man kan inte, i varje fall inte utan närmare precisering, tolka andelen ändrade eller avslagna regeringsförslag som ett uttryck för parlamentets inflytande över politikutformningen – inte ens om vi begränsar maktfrågan till att gälla den formella beslutsfasen. Detta är för övrigt en fråga som har relevans för hela litteraturen om "decline of parliaments". Det är onekligen ganska remarkabelt att det inte ens i annars teoretiskt ambitiösa arbeten som exempelvis Blondel (1973), Loewenberg & Patterson (1979) eller Mezey (1979) finns någon som helst diskussion om eller referenser till den omfattande maktlitteraturen. Jag skall i det följande analysera hur den teoretiska maktlitteraturen kan länkas till empirisk analys av parlamentariskt beslutsfattande.

5.1 Riksdagens autonomi

I beslutsteoretisk litteratur är det vanligt att tolka politiskt beteende i termer av *aktörsautonomi*. Utan att här gå in på en detaljerad diskussion om en definition av begreppet, som är komplicerat och omstritt (jfr Petersson 1989, kap 5), kan allmänt sägas att autonomi eller självbestämmande handlar om aktörers möjligheter att fatta beslut i enlighet med sina egna preferenser eller prioriteringar (Dahl 1982:16 f; Lundquist 1987:37 f). Autonomi implicerar en relation mellan två eller flera aktörer under vissa givna strukturella betingelser (Dahl 1982:20 f). För att återknyta till den tidigare presenterade figur 2, kan vi säga att oppositionspartiernas autonomi i den svenska riksdagen påverkas av olika strukturella förhållanden samt av regeringspartiernas, intresseorganisationernas, massmediernas och andra politiska aktörers agerande (jfr Lundquist 1988:112).

För att avgöra hur stor autonomi en aktör har måste vi därför ta hänsyn till två olika dimensio-

ner av begreppet. Den första handlar om aktörens *handlingsfrihet*, dvs i vilken utsträckning det finns formella, juridiska restriktioner för vad aktören får lov att göra (Lundquist 1987:38; jfr Petersson 1989:120). I detta avseende kan autonomi liknas vid en negativ frihet i klassisk liberal bemärkelse (Dahl 1982:19 f; Gould 1988:5 f; jfr Petersson 1989:87). Att kunna handla utan väsentliga hinder är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för aktörsautonomi (Petersson 1989:85). De konstitutionella regler som anger parlamentets kompetens, beslutsregler etc är alltså en viktig faktor som måste tas med i bedömningen av oppositionens autonomi i förhållande till regeringen (Blondel 1973:35–43; Mezey 1979:23 ff; Petersson 1989:100 f). Om vi tar den grundlagsmässiga regleringen av den svenska riksdagens befogenheter som utgångspunkt kan sägas att det finns relativt få begränsningar i handlingsfriheten. Regeringsformen (RF) stadgar endast om förbud mot inskränkningar i vissa fri- och rättigheter och intervention i myndigheters och domstolars handläggning av enskilda ärenden. Det finns inte heller, med undantag från vissa grundlagsändringar, några krav på kvalificerad majoritet vid beslutsfattandet. Tvärtom är det så att RF framhåller riksdagens suveränitet, jfr t ex stadgandet om att "Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas" (RF 1:4).

Den andra dimensionen av autonomibegreppet rör aktörernas *handlingsförmåga*, dvs vilka faktiska möjligheter de har att utnyttja den formella handlingsfriheten (Lundquist 1987:38 f; Petersson 1989:85 f). En aktörs handlingsförmåga kan i sin tur uppdelas i två olika komponenter, en yttre och en inre förmåga. Den yttre förmågan handlar om kapacitet, om att *kunna* utnyttja den formella handlingsfriheten. Den inre förmågan däremot, handlar om *viljan* att utnyttja handlingsfriheten (jfr Lundquist 1987:149; Petersson 1989:120). De två komponenterna är inte helt oberoende av varandra. Viljan att utnyttja en handlingsfrihet påverkas av om man tror att man kan utnyttja den. Sannolikt gäller även det omvända, viljan att handla kan påverka förmågan.

Vid komparativa analyser av flera politiska system är den formella handlingsfriheten naturligtvis en viktig bedömningsgrund. Eftersom det handlar om strukturella faktorer, som på kort sikt inte förändras kan man ibland bortse ifrån, "konstanthålla", handlingsfriheten när man analyserar utvecklingen i ett enskilt land.

Förvisso har det i Sverige skett en rad konstitutionella förändringar sedan den partiella grundlagsreformen då enkammarriksdagen infördes (Stjernquist 1985:259–265). Låt oss emellertid här anta att de inte nämnvärt påverkat riksdagens autonomi. Låt oss vidare, starkt förenklat, betrakta riksdagsbehandlingen som en tvåpartsrelation: förhållandet mellan oppositionspartierna och regeringspartiet/partierna. I vilken utsträckning oppositionspartierna faktiskt fattar autonoma beslut om politikutformningen blir då en funktion av kapaciteten och den politiska viljan att åstadkomma förändringar i den politik som regeringen föreslår riksdagen. Om vi kombinerar variablerna *kunna* och *vilja* förändra ger detta i sin enklaste form fyra olika utfallsmöjligheter illustrerade i figur 3.

Vad har nu detta med riksdagens makt att göra kan man naturligtvis fråga. För en del författare är relationen mellan makt och autonomi oproblematiserad. Petersson (1989) använder begreppen jämsides utan att närmare gå in på deras inbördes förhållande. Andra tycks anse frågan irrelevant. I en omfattande semantisk analys av maktbegreppet (Lane & Stenlund 1984) nämns överhuvudtaget inte begreppet autonomi. Robert Dahl (1984:33) har däremot hävdad att aktörsautonomi är det logiska komplementet till makt. Om en aktör utövar makt över en annan aktör, minskar den senares autonomi. Även om begreppsrelationen på ett teoretiskt plan ej är helt klar (jfr Widegren 1989:109), kan vi för vårt begränsade syfte nöja oss med att konstatera att det i maktlitteraturen finns tydliga paralleller till vårt hittills förda resonemang. Det är, som jag skall visa,

| | | Oppositionen: | |
|---------------|----------------|---------------|-----------------|
| | | vill ändra | vill inte ändra |
| Oppositionen: | kan ändra | 1 | 2 |
| | kan inte ändra | 3 | 4 |

Figur 3 Oppositionspartiernas autonomi i förhållande till regeringen.

också möjligt att tolka var och en av rutorna i figur 3 i termer av makt och inflytande.

5.2 Den öppna maktkampen mellan regering och riksdag

En traditionell, inflytelserik skola inom maktforskningen behandlar vad som ibland kallas maktens första ansikte. Huvudfrågan är: Vem vinner öppna konflikter på olika beslutsarenor? Man undersöker vilka aktörer som deltar i beslutsfattandet och vem som lyckas genomdriva sina intressen. Maktens mekanismer är i denna tappning enkla och lättbegripliga. Maktkampen avgörs huvudsakligen av aktörernas resurser (Dahl 1984:31; Gaventa 1987:29, 36; Petersson 1989:30 f). På den parlamentariska arena står partiernas röstmakt och deras förmåga att utnyttja denna för att bilda vinnande koalitioner i centrum (Brams 1975, kap 5; Lane & Stenlund 1987). Makt handlar om aktivitet, kamp om beslut. Inaktivitet ligger utanför maktproblematiken och är inte något politiskt problem (Gaventa 1987:30).

Enligt detta synsätt är det bara rutorna 1 och 3 i vår figur som är intressanta för en bedömning av riksdagens makt. De representerar båda en viljeyttring, en handling från riksdagens sida. I ruta 1 återfinns vi den *framgångsrika maktutövningen*. Oppositionspartierna i riksdagen tar ett initiativ som resulterar i en ändring av regeringens förslag. Ruta 3 representerar riksdagens *maktlöshet*. Oppositionen försöker utan framgång genomdriva förändringar i den tilltänkta regeringspolitiken (jfr Petersson & Westholm & Blomberg 1989: 48 f; Widegren 1989:110).

Hur överensstämmer då de tidigare redovisade empiriska analyserna av utskottens ändringar i regeringens förslag med denna syn på maktproblematiken? Tyvärr ganska dåligt. Grundproblemet ligger däri att frågan om beslutsmakt bygger på förutsättningen att det finns en öppen konflikt mellan olika alternativ som ställs mot varandra (Petersson 1989:30). Vad vi vet är bara om ett regeringsförslag passerat utskottsbehandlingen ograverat, med detaljändringar eller substantiella ändringar. Det är väl rimligt antaga att ruta 1 i modellen, den framgångsrika maktutövningen, ganska väl täcks in av kategorin substantiella ändringar i regeringens förslag. Betydligt värre är det med de regeringsförslag som passerar mer eller mindre ograverade genom utskottsbehandlingen. Dessa fall utgör ju en sammansmältning av kategorierna 2, 3 och 4 i autonomimodellen

och säger oss därför strängt taget ingenting om riksdagens makt.

För att komma vidare behöver vi alltså ytterligare information, ett *konfliktmått*. En tänkbar metod är att skilja ut de fall där det föreligger oenighet om beslutet, alltså när ett eller flera partier reserverat sig mot majoritetslinjen i utskottet (jfr Stordrange 1988:313 f). Jag har emellertid istället valt att ta fasta på om det i riksdagen framförts alternativ till regeringspolitiken, om frågorna *partipolitiserats* på den parlamentariska arenan (jfr Sjöblom 1968:113 f). Ett utskottsärende anses således som politiserat om det i anslutning till regeringens proposition behandlas minst en partimotion eller sk kommittémotion från något av oppositionspartierna i riksdagen. Den framgångsrika maktutövningen (ruta 1 i figur 3) skulle därmed omfatta de politiserade ärenden där oppositionen lyckats genomdriva substantiella förändringar i regeringsförslagen. Ruta 3 i figuren, de misslyckade försöken att utöva makt, representeras av de fall där det väckts alternativa förslag från minst ett av oppositionspartierna, men regeringens proposition ändå antagits ograverad eller med detaljändringar. Resultaten redovisas i tabell 3.

Vi får här en delvis annan bild av maktförhållandena mellan regering och opposition i riksdagen. När oppositionen försöker påverka utformningen av regeringspolitiken lyckas den i ungefär 1/4 av fallen genomdriva substantiella förändringar i propositionsförslagen. (I ytterliga-

re 1/4 görs detaljändringar och ungefär hälften av de politiserade regeringsförslagen antas ograverade.) Detta förmedlar knappast bilden av riksdagen som ett helt maktlöst transportkompani till regeringen.

Intressant är att de skillnader mellan budgetförslag och andra typer av regeringsförslag som tidigare observerades i tabell 1 kvarstår. I 30 % av de politiserade lag- och policypropositionerna genomdrives utskotten substantiella ändringar. Motsvarande siffra för budgetförslagen är lägre än 25 %. Därmed kan vi avskrika det tidigare redovisade "tekniska undersökningsproblemet". Skillnaden beror *inte* på att det råder större partipolitisk konsensus om budgetförslag, utan på att oppositionspartierna faktiskt har svårare att genomdriva sina alternativa förslag i budgetfrågor.

5.3 Ökad politisering, men med vilket resultat?

Av resultaten i tabell 3 kan vi indirekt också utläsa att oppositionens makt att genomdriva förändringar i regeringspolitiken är direkt avhängig av den parlamentariska situationen. För att göra det hela mer överskådligt har jag i tabell 4 sammanfört resultaten från de olika undersökningsåren till tre kategorier: situationer med majoritetsregering, minoritetsregering med respektive utan blockmajoritet i riksdagen. Den borgerliga mittenregeringen 1981/82 har här hänförs till den sistnämnda kategorin även om detta, som tidigare analytts, är högst diskutabelt.

Tabell 3 Andel av partipolitiserade ärenden där utskottet gör substantiella förändringar av regeringsförslag.

| | År och regeringspartier: | | | | | | | | Totalt |
|--|--------------------------|-----------|-------------------|---------------|-------------------|-----------------|--------------|--------------|--------|
| | 1972 S | 1975 S | 1977/78 M/Fp/C | 1978/79 Fp | 1980/81 M/Fp/C | 1981/82 Fp/C | 1983/84 S | 1986/87 S | |
| Lagförslag | 30 % | 38 % | 20 % | 46 % | 19 % | 45 % | 13 % | 23 % | 30 % |
| Budgetförslag | 15 % | 35 % | 8 % | 35 % | 17 % | 40 % | 14 % | 17 % | 24 % |
| Policyförslag | 38 % | 40 % | 7 % | 58 % | 19 % | 44 % | 17 % | 33 % | 30 % |
| Samtliga betänkanden | 20 % | 35 % | 12 % | 39 % | 16 % | 38 % | 12 % | 19 % | 24 % |
| Andel partipolitise- rade betänkanden | 42 % | 39 % | 45 % | 54 % | 54 % | 63 % | 65 % | 68 % | 55 % |

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

Tabell 4 Andel substantiella ändringar i politiserade ärenden fördelade efter regeringstyp.

| Regeringstyp | Andel ändringar |
|--|-----------------|
| Majoritetsregering | 14 % |
| Minoritetsregering med blockmajoritet | 16 % |
| Minoritetsregering utan blockmajoritet | 38 % |
| Antal betänkanden | 1 473 |

Såväl de borgerliga majoritetsregeringarna, som de socialdemokratiska minoritetsregeringarna med blockmajoritet har haft goda möjligheter att genomdriva sina förslag. I ungefär 85 % av konfliktsituationer har regeringsförslagen klarat sig någorlunda helskinnade ur utskottsbehandlingen. Annorlunda förhåller det sig med de minoritetsregeringar som inte haft en klar riksdagsmajoritet bakom sig. Här förekommer substantiella ändringar i närmare 40 % av regeringsförslagen. Viktigt att notera är också att den trendmässiga ökningen av riksdagens benägenhet att ändra i regeringsförslag som kunde observeras i anslutning till tabell 2, helt försvinner när vi tar hänsyn till politiseringsgraden.

Vi kan alltså inte säga att den socialdemokratiska regeringen under det sena 1980-talet är mindre framgångsrik i att lotsa sina förslag genom riksdagen än en socialdemokratisk regering i motsvarande parlamentarisk situation under början av 1970-talet. Utvecklingen jämfört med 1960-talet kan vi däremot inte säkert uttala oss om, eftersom det saknas helt jämförbara data. Vad vi vet är att det under 1960-talet var mindre vanligt att riksdagen ändrade i regeringsförslagen. Att döma av antalet voteringar (Stjernquist 1966:423) och motioner i riksdagen samt reservationsfrekvensen i utskotten (Sannerstedt & Sjölin 1990:101, 105) var emellertid politiseringsgraden också väsentligt lägre. Det kan därför inte utslutas att den framgångsrika maktutövningen låg på en nivå jämförbar med moderna data.

Den slutsats vi kan dra är att det under de senaste decennierna i varje fall inte skett någon minskning av oppositionens makt i riksdagen. Någon "decline of parliament" kan man inte tala om. Tvärtom har riksdagsoppositionen periodvis haft stora möjligheter att påverka regeringspolitiken.

Vad är det då som hänt under de två senaste

decennierna? Av den tidigare presenterade tabell 3 kan vi utläsa att det skett en kontinuerlig stegring av politiseringsnivån. I början av 1970-talet var omkring 40 % av regeringsförslagen föremål för partipolitiserings. I slutet av 1980-talet framförde oppositionspartierna i riksdagen alternativ till närmare 70 % av propositionsförslagen. Det har alltså skett en tydlig förändring i oppositionspartiernas *vilja* att presentera *alternativ* till regeringspolitiken under beslutsfasen i riksdagen. Varför denna förändring skett finns inte möjlighet att utreda på det begränsade utrymmet för denna uppsats. Jag får nöja mig med att påpeka att de politiska partierna, bl a som en följd av den ökade konkurrensen om väljarna och regeringsmakten, blivit alltmer benägna att profilera sig under de skilda stadierna i den politiska beslutsprocessen (jfr Sannerstedt 1990). Ett inslag i denna förändring är att lösningen av de partipolitiska konflikterna tenderar att förskjutas från utredningsväsendet, ett traditionellt kompromissforum i svensk politik, till partiledar- eller utskotts-förhandlingar i anslutning till den slutliga riksdagsbehandlingen av ärendena (jfr Johansson 1987). Benägenheten att politisera, den markant ökade viljan, har däremot inte fullt ut motsvarats av oppositionspartiernas förmåga, att faktiskt *kunna* påverka utformningen av regeringspolitiken i samband med riksdagsbehandlingen.

5.4 Riksdagen och den dolda makten

Även om jag här bara kunnat ge en grov bild av maktförhållandena mellan opposition och regering, vill jag hävda att det är svårt att komma mycket längre med en tillämpning av teoribildningen kring maktens första ansikte på kvantitativa massdata. Denna handlar ju, som Olof Petersson (1989:31) påpekat, "egentligen endast om en speciell del av maktutövningen, nämligen slutskedet i en beslutsprocess".

Detta bör emellertid inte hindra oss från att diskutera andra tänkbara aspekter av riksdagens makt även om de empiriskt är svåra, eller rentav omöjliga, att observera och tex kräver detaljerade fallstudier. Även om vi fortfarande begränsar oss till maktrelationerna mellan opposition och regering, är det nödvändigt att vi lämnar det snäva beslutsperspektivet och beaktar samtliga stadier i den politiska beslutsprocessen från initiativ till genomförande. Vi måste vidare beakta inte bara den aktiva protesten utan också möjligheten till sorti, passivitet (jfr Allardt 1989:103; Hirschman 1970, kap 1-3). En fullständig tolkning av

| | | | |
|--------------------|-------------------|------------------------|-------------------------|
| | | Oppositionen: | |
| | | vill ändra | vill inte ändra |
| Opposi- tionen: | kan ändra | Makt- utövning 1 | Potentiell makt 2 |
| | kan inte ändra | Makt- löshet 3 | Vanmakt 4 |

Figur 4 Teoretiska aspekter av oppositionens makt i förhållande till regeringen.

riksdagens autonomi i makttermér skulle då kunna göras på följande sätt – se figur 4.

Relativt nära den öppna maktens problematik ligger den distinktion mellan maktutövning och *potentiell makt*, att utöva makt och att ha makt, som ofta görs i maktlitteraturen (Petersson 1987:13; Widegren 1989:109 f). Den potentiella makten motsvaras i vår modell av ruta 2, oppositionen kan men vill inte agera. Oppositionen förfogar över olika maktresurser som kan aktiveras i en konfliktsituation. Men det kan finnas flera skäl till att oppositionen inte anser sig behöva försöka påverka regeringsförslagen i samband med riksdagsbehandlingen. Låt mig här peka på tre olika fall när detta kan vara aktuellt.

I många fall när regeringsförslagen inte politiseras på den parlamentariska arenan handlar det om marginella tekniska eller formella justeringar i existerande verksamheter och lagstiftning. Inaktiviteten beror i dessa fall på att *intressekonflikt saknas*, det råder konsensus mellan regering och opposition om förslagen. Däremot är det omöjligt att empiriskt avgöra om vi här har att göra med potentiell makt eller ej. Det kan vi inte veta förrän en sådan fråga faktiskt politiseras och sås förflyttas till antingen ruta 1 eller ruta 3 i figuren.

Ett mycket vanligt inslag i det parlamentariska livet är *anteciperade reaktioner* och implicit maktutövning (Dahl 1984:24 ff; jfr Widegren 1989:109 f). Om regeringen saknar egen majoritet i riksdagen kan det vara lämpligare att redan i förväg ta hänsyn till oppositionspartiernas ståndpunkter än att riskera lida nederlag i riksdagen (jfr Mezey 1979:25 f). Det är tydligt att tex den folkpartistiska minoritetsregeringen genom omfattande informella kontakter försökte utröna vilka förslag oppositionspartierna i riksdagen skulle kunna tänka sig att acceptera (Molin 1983:147; jfr

Sydow 1978:392 ff, 396 för en diskussion om anteciperade reaktioner i regeringspolitiken under 1950-talet). När regeringen på detta sätt anpassar sina propositionsförslag till vad andra partier kan tänkas "svälja" handlar det naturligtvis om att oppositionen i riksdag har en stark maktställning, inte om att regeringen har makt bara därför att dess förslag accepteras av riksdagen (jfr Bachrach & Baratz 1972:34 f). Oppositionen vill inte ändra därför att den inte behöver agera för att påverka politikutformningen. I princip är det möjligt att empiriskt undersöka förekomsten av sådana anteciperade reaktioner (Mezey 1979:26), bl a genom att jämföra de ståndpunkter som slagits fast vid partiernas kongresser med den politik partierna för i regeringsställning (Pierre 1986 kap 2, 8.3; jfr Hofferbert & Klingemann 1990).

En annan orsak till att ärenden inte partipolitiseras i riksdagen är att *breda förhandlingsupp-görelser* mellan regering och opposition ingåtts redan innan förslagen hamnar på riksdagens bord. Konstitutionella frågor (Sydow 1989: 318 ff), försvars- och utrikespolitik (Jerneck & Sannerstedt & Sjölin 1988:185) är exempel på områden där det av tradition ansetts värdefullt att nå konsensus på utredningsstadiet eller vid partiledaröverläggningar. Då finns det naturligtvis inte någon anledning för oppositionen att agera i riksdagen, makten har sås redan utövats på annat håll. För att empiriskt analysera denna typ av maktutövning krävs att vi sätter in riksdagsbehandlingen i ett processperspektiv och följer behandlingen av enskilda frågor från initiativ till beslut.

Avslutningsvis vill jag peka på att man principiellt också kan tänka sig förekomsten av andra mer subtila former för dold maktutövning när det gäller relationerna mellan de politiska partierna. På samma sätt som makten inte nödvändigtvis måste vara aktiv, kan maktlösheten resultera i passivitet. Detta representeras av ruta 4 i figuren ovan: oppositionen *kan inte och vill inte* försöka påverka. Vi kan kalla detta *vanmaktens* tystnad (Hernes 1975:133 ff; Petersson & Westholm & Blomberg 1989:48). I maktlitteraturen diskuteras två skilda orsaker till en sådan passiv anpassning till en rådande situation som man är missnöjd med. För det första kan man vara passiv för att man *inser sin egen maktlöshet*. Det handlar om en slags inverterad anteciperad makt, det är lönlöst att försöka påverka en övermäktig motståndare. Maktfrågan gäller inte längre vem som vinner öppna konflikter utan: Vem bestämmer vilka

konflikter som får komma upp på den politiska dagordningen (Bacharach & Baratz 1972:18 f)? I det andra fallet handlar det om indirekta mekanismer för ideologisk manipulation, t ex genom socialisationsprocesser och massmedier. Man blir passiv därför att man inte inser sina egna intressen (Gaventa 1987:36–42). Den centrala maktfrågan är: Vem kan påverka föreställningarna om vilka konflikter som är möjliga i politiken (Rothstein 1988:92)? Man kan dra paralleller mellan sådan dold maktutövning och den diskussion som förts om huruvida det i svensk politik har funnits en socialdemokratisk *hegemoni* när det gäller beslutsfattande och politiska föreställningar (jfr Allardt 1989:104; Lane 1990: Petersson & Carlberg 1990:24–28).

6 Riksdagsbehandlingen av motioner

Förutom regeringens propositioner och de ändringsförslag som aktualiseras i anslutning till dessa, behandlar riksdagen varje år ett stort antal sk fristående motioner – dvs motioner som väcks under den allmänna motionstiden i januari. De fristående motionerna ger oppositionspartierna en möjlighet att presentera sina politiska idéer och få dem debatterade i riksdagen (Isberg 1984:44 ff). För enskilda riksdagsledamöter ger den allmänna motionstiden tillfälle att aktualisera t ex problem i den egna valkretsen eller vidarebefordra förslag från intresseorganisationer, föreningar och enskilda (Isberg 1984:46 f).

De fristående motionerna är i allmänhet av en helt annan karaktär än de följdmotioner som väcks i anslutning till regeringens propositioner.

Riksdagens utskott hade anledning att ta ställning till något konkret förslag om lagändring, utgifts- eller besparingskrav i 29 % av de betänkanden som enbart behandlade motioner. I resterande 72 % av utskottsbetänkandena behandlades enbart motionsvis framförda policyförslag. Policyförslagen innebär normalt att det i motionen yrkas att riksdagen skall ställa sig bakom ett visst uttalande eller att riksdagen skall begära att regeringen närmare utreder ett problem (jfr Isberg 1984:50).

Det förefaller därför rimligt att i första hand tolka de förslag som framförs under den allmänna motionstiden i termer av "agenda-setting" (jfr Asp 1986:48 ff; Sjölin 1985:26 f). Motionerna väcks huvudsakligen för att placera problem på den politiska dagordningen. De är ett led i den politiska opinionsbildningen, i kampen om *initiativmakten* (jfr Petersson & Carlberg 1990:23 f). Det primära syftet med motionerna är enligt detta synsätt inte att få omedelbar acceptans för de framförda förslagen, utan istället att försöka påverka genom att vara med och definiera vad som är ett politiskt problem och därmed starta en politisk beslutsprocess (jfr Från Riksdag & Departement 1990:2 f; Stjernquist 1966:29).

Vilka möjligheter har enskilda riksdagsledamöter och oppositionspartierna i riksdagen att få gehör för sina motionsförslag? I tabell 5 redovisas utskottens ställningstaganden till fristående motioner.

Ett problem är att värdera i vad mån motionskraven är framgångsrika (jfr min tidigare diskussion om detaljändringar och substantiella änd-

Tabell 5 Utskottens ställningstaganden till fristående motioner.

| | År och regeringspartier: | | | | | | | | Totalt |
|-----------------------------------|--------------------------|-----------|-------------------|---------------|-------------------|-----------------|--------------|--------------|--------|
| | 1972 S | 1975 S | 1977/78 M/Fp/C | 1978/79 Fp | 1980/81 M/Fp/C | 1981/82 Fp/C | 1983/84 S | 1986/87 S | |
| Avslag | 83 % | 81 % | 83 % | 77 % | 81 % | 81 % | 81 % | 81 % | 81 % |
| Helt eller delvis bifallen motion | 17 % | 19 % | 17 % | 23 % | 19 % | 19 % | 19 % | 19 % | 19 % |
| Summa | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| N = | 359 | 315 | 343 | 175 | 205 | 242 | 158 | 140 | 1 937 |

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

ringar i regeringsförslag). Det är mycket ovanligt att motionskrav helt tillgodoses av utskotten. Endast i 2 % av de undersökta betänkandena finns det någon motion som helt bifallits av utskottsmajoriteten. Det normala är tvärtom att samtliga behandlade motionsyrkanden helt avslås – vilket sker i ungefär 80 % av utskottsbetänkandena – eller att någon motion delvis bifalles. Till kategorin delvis bifall har flera former av positiv behandling räknats, t ex en "välvillig" skrivning från utskottets sida (ofta med formuleringen "att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför"), att motionen överlämnas till en sittande utredning, eller att utskottet begär att regeringen närmare skall utreda frågan. Däremot har de fall när motionen avslagits, men motionärens syfte föranlett positiva uttalande i utskottets motivering räknats som rent avslag (jfr Carlsson 1985: bil 1, s 3; Stjernquist 1966:30).

Till skillnad från vad som kunde konstateras när det gäller utskottens behandling av propositioner, finns det ifråga om ställningstagandena till motionsförslag inga påtagliga variationer mellan olika år. Siffran för andelen betänkanden med helt eller delvis bifallna motionsyrkanden ligger stadigt kring 20 %. Även om det är svårt att göra direkta jämförelser, antyder resultaten dels att det i riksdagen är svårare att få gehör för initiativ än att åstadkomma förändringar i den framlagda regeringspolitiken, dels att den parlamentariska situationen generellt inte tycks ha någon nämnvärd betydelse för behandlingen av motioner.

Det måste samtidigt medges att det empiriska underlaget för dessa slutsatser är bräckligt. Analysenheten är ju utskottsbetänkanden, som till antalet varit relativt konstant under den undersökta perioden. Däremot har antalet fristående motioner ökat dramatiskt under de två senaste decennierna. I början av 1970-talet var det inte ovanligt att man i ett utskottsbetänkande bara behandlade en motion. Detta sker numera aldrig, utan utskotten sammanför ett antal motioner inom ett ämnesområde och behandlar dem samtidigt i ett betänkande (Sannerstedt & Sjölin 1990:104 f). Rent statistiskt är därför sannolikheten att i varje fall något motionskrav skall bli positivt behandlat i ett utskottsbetänkande väsentligt högre under senare delen av 1980-talet än under det tidiga 1970-talet. Av tabell 5 framgår att utskotten år 1972 ägnade mer än 350 betänkanden åt fristående motioner. Motsvarande siffra för 1986/87 års riksdag är mindre än 150, trots att antalet motioner ökat dramatiskt. Man kan därför misstänka att resultaten snarare bör tolkas

så att oppositionspartiernas initiativmakt minskat, snarare än att den varit oförändrad under de senaste två decennierna.

Det finns andra undersökningar där man utgått från motionerna, och där utskottens eller riksdagens ställningstagande till dessa analyserats. De kan tjäna som replipunkter för de här presenterade resultaten. I en analys av ett slumpmässigt urval på omkring 4000 motioner från sex riksdagsår under perioden 1971–1982 (Carlsson 1985:10) konstaterades att 14 % av de fristående motionerna blev helt eller delvis tillgodosedda av utskotten. Motsvarande siffra för följd-motioner till propositioner var väsentligt högre, 24 % (Carlsson 1985:19). I en annan undersökning avseende samtliga fristående motioner vid 1976/77 års riksdag konstateras att endast 10 % fick en positiv behandling av riksdagen (Isberg 1984:49).³

På en punkt verifieras alltså våra slutsatser. Motioner som syftar till att påverka innehållet i regeringens propositionsförslag har större framgång än fristående motionsinitiativ. På en annan punkt är resultaten emellertid mindre samstämmiga. Carlsson (1985:19 ff) noterar en tydlig samvariation mellan den parlamentariska situationen och andelen bifallna eller delvis bifallna fristående motioner. Procentsiffrorna är t ex låga under de två borgerliga trepartiregeringarna (uppgifterna avser åren 1976/77 och 1979/80), men höga under folkpartiregeringen 1978/79 och under jämviktsriksdagen (uppgiften avser 1974). En förklaring till att dessa variationer ej framgår i analysen av utskottsbetänkanden kan vara att det i situationer med parlamentariskt svaga regeringar är vanligare att flera olika motionskrav får en välvillig behandling i ett utskottsbetänkande. Resultaten visar också att metoden att utgå från utskottsbetänkandena ger en något överdriven bild av framgången för de fristående motionsyrkandena.

Frågan om den starkt ökade motionsaktivitetens betydelse är svårbedömd. Tydligt är att andelen positivt behandlade fristående motioner under perioden 1971–1982 i varje fall inte tenderade att minska (Carlsson 1985:19, bil 3), trots att antalet motioner ökade med närmare 60 %. I absoluta tal ökade därmed antalet tillgodosedda motionskrav påtagligt. Å andra sidan innebär ju det faktum att allt fler motionsförslag framförs, också en ökad sannolikhet för att flera förslag skall röra samma fråga eller rentav sammanfalla.

Stjernquists (1966:30 ff) undersökning av utskottens behandling av de ca 1200 motionerna

under 1964 års riksdag ger oss möjlighet att göra jämförelser ytterligare ett decennium tillbaka i tiden. Resultaten visar att 18 % av motionerna blev helt eller delvis bifallna.⁴ Med tanke på att Stjernquists analys även omfattar följdmotioner till propositioner, bör procentsiffrorna devalveras en del för att bli jämförbara med undersökningarna avseende 1970- och 1980-talet.

Den slutsats man drar av gjorda undersökningar är att det inte finns något som talar för att möjligheten att få gehör för fristående motionsinitiativ förändrats påtagligt under de senaste 25 åren.

6.1 Riksdagsinitiativ och maktutövning

Det är uppenbart att man inte utan vidare kan ta andelen bifallna fristående motioner som utgångspunkt för en diskussion om maktrelationerna mellan opposition och regering, och oppositionens initiativmakt. Fristående motioner väcks ju även av riksdagsledamöter från regeringspartier. Viktigare är emellertid att motioner från enskilda ledamöter inte är sanktionerade av partierna, och därför inte kan betraktas som ett uttryck för partiernas officiella politik (Sannerstedt & Sjölin 1990:104).

I tabell 6 har jag därför särredovisat de "partipolitiserade" betänkandena, dvs när utskotten behandlat en eller flera kommitté- eller partimotioner från oppositionspartierna. (Från regeringspartier väcks inte annat än i extrema undantagsfall kommittémotioner.) De utskottsbetänkanden där minst en kommitté- eller partimotion behandlas, och någon motion blivit helt eller delvis bifallen kan därmed tolkas som ett grovt mått på

oppositionens *framgångsrika utövning av initiativmakt*. Betänkanden där alla motionskrav från oppositionspartierna avslagits representerar *maktlösheten*, oppositionens oförmåga att ställa de egna uppfattningarna om vilka de akuta politiska problemen är på den politiska dagordningen (jfr Petersson & Carlberg 1990:14).

Resultaten i tabell 6 ger i huvudsak samma bild som den tidigare analysen fristående motioner. Oppositionspartiernas möjlighet framgångsrika initiativmakt pekar närmast mot status quo; de lyckas få gehör för något motionskrav i ungefär 20 % av de "partipolitiserade" utskottsbetänkandena. Det enda tydliga undantaget är folkpartiregeringen 1978/79 då oppositionspartierna i mer än en tredjedel av betänkandena lyckades genomdriva en välvillig behandling av sina motionskrav.

Den *dolda makten*, kan man däremot inte alls komma åt med en sådan enkel analys. Det förefaller överhuvudtaget svårare att nagla fast den dolda initiativmakten än den dolda beslutsmakten. Möjligheten att göra empiriska analyser skall naturligtvis inte avskrivas. Men det är inte alldeles lätt att se hur man skulle kunna påvisa anteciperade reaktioner från regeringens sida när det gäller oppositionspartiernas förmåga att definiera vad som är ett politiskt problem. Än mer komplicerat blir det naturligtvis om vi vill ta hänsyn till vanmaktens problem – oppositionens oförmåga att definiera vad som överhuvudtaget är tänkbart att aktualisera på den politiska dagordningen (jfr Petersson & Carlberg 1990:23 f; Svärd 1982, kap 5).

Tabell 6 Utskottens ställningstaganden till fristående parti- och kommittémotioner.

| Betänkande med: | År och regeringspartier: | | | | | | | | |
|-----------------------------------|--------------------------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| | 1972 | 1975 | 1977/78 | 1978/79 | 1980/81 | 1981/82 | 1983/84 | 1986/87 | Totalt |
| | S | S | M/Fp/C | Fp | M/Fp/C | Fp/C | S | S | |
| Avslag | 81 % | 79 % | 82 % | 66 % | 78 % | 80 % | 80 % | 81 % | 79 % |
| Helt eller delvis bifallen motion | 19 % | 21 % | 18 % | 34 % | 22 % | 20 % | 20 % | 19 % | 21 % |
| Summa | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| N = | 116 | 109 | 119 | 74 | 86 | 108 | 84 | 90 | 786 |

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

Även om utskottens behandling av motionskrav kan ge en bild av hur maktrelationerna mellan riksdag och regering utvecklats över tid, är det uppenbart att tex procentsiffran 15–20 % framgångsrika initiativ inte ger någon fullständig bild av motionernas betydelse i den politiska beslutsprocessen. För det första upprepas en hel del motionskrav år efter år innan de slutligen lyckas bli antagna (Från Riksdag & Departement 1990:2; Isberg 1984:49 f). För det andra är det välkänt att man inom regeringskansliet, framför allt i samband med budgetarbetet, lägger ner ett betydande arbete på att "dammsuga" riksdagsmotionerna i jakten på användbara förslag. Den "absoluta" inflytandenivån skulle därmed vara högre än vad de relativa procentsatserna för positivt behandlade motionsförslag ger vid handen.

6.2 Utredningskrav och initiativmakt

De fristående motionerna är naturligtvis ett mycket trubbigt instrument för att mäta oppositionspartiernas initiativmakt. Ett mer direkt mått kan vi få genom att studera *utredningskrav* från riksdagens sida. I vilken utsträckning lyckas enskilda ledamöter och oppositionspartier starta en politisk beslutsprocess genom en begäran att regeringen skall tillsätta en särskild utredning? I närmare 40 % av de utskottsbetänkanden som enbart behandlar motioner framförs det minst ett uttryckligt utredningskrav.⁵

Resultaten i tabell 7 visar, till skillnad från motionerna men i likhet med propositionerna, att det finns tydliga skillnader i andelen utskottsbetänkanden med bifallet utredningskrav mellan olika år. Variationerna kan inte alldeles entydigt hänföras till den parlamentariska faktorn, men särskilt höga procentsiffror återfinns vi under åren med svaga minoritetsregeringar (1975, 1978/79 och 1981/82).

För att få ett direkt mått på oppositionens förmåga att genomdriva utredningskrav har jag i undre delen av tabell 7 särskilt de "partipolitiserade" utskottsbetänkandena. Basen för procentberäkningarna blir dock väl liten för att man skall kunna dra några säkra slutsatser om enskilda riksdagsår. Generellt kan sägas är att oppositionspartiernas framgång i att utöva initiativmakt genom att driva konkreta utredningskrav är mindre än när det gäller policyformulering i allmänhet. Endast i 15 % av de utskottsbetänkanden som innehåller ett konkret utredningskrav lyckas oppositionspartierna genomdriva ett positivt beslut (jfr tabell 6). Detta kan sägas spegla en allmän tendens: ju konkretare krav, desto svårare för oppositionspartierna att få gehör för dem.

Om vi å andra sidan beaktar resultaten i tabellens övre rad, samtliga utskottsbetänkanden med utredningskrav, visar det sig att andelen bifallna utredningskrav ligger i nivå med motioner överhuvud (jfr tabell 5). Man kan tolka detta så att regeringspartiets/-partiernas riksdagsledamöter faktiskt är mer framgångsrika i att genomdriva utredningskrav än oppositionspartierna.

Tabell 7 Andel utskottsbetänkanden med bifall till utredningskrav i fristående motion.

| | År och regeringspartier: | | | | | | | | |
|--|--------------------------|-----------|-------------------|---------------|-------------------|-----------------|--------------|--------------|--------|
| | 1972 S | 1975 S | 1977/78 M/Fp/C | 1978/79 Fp | 1980/81 M/Fp/C | 1981/82 Fp/C | 1983/84 S | 1986/87 S | Totalt |
| Alla betänkanden | 11 % | 20 % | 16 % | 33 % | 17 % | 21 % | 16 % | 12 % | 18 % |
| N = | 148 | 123 | 107 | 63 | 75 | 72 | 49 | 57 | 694 |
| Betänkanden med minst en parti- el kommittémotion | 7 % | 19 % | 20 % | 34 % | 9 % | 16 % | 10 % | 8 % | 15 % |
| N = | 68 | 48 | 46 | 35 | 35 | 45 | 30 | 49 | 347 |

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

Riksdagsbehandlingen av regeringsförslag utgör slutpunkten i en politisk beslutsprocess. Där kan det vara rimligt att diskutera frågan om makt över politikutformningen enbart i termer av relationen mellan regering och opposition. Ifråga om makten över den politiska dagordningen är detta emellertid uppenbart orimligt. Kampen om dagordningsmakten är en allas kamp mot alla (jfr Petersson & Carlberg 1990:28–33). Oppositionspartierna i riksdagen är ju bara en bland en mångfald aktörer i det svenska politiska systemet som försöker påverka regeringen att starta en politisk beslutsprocess genom att tillsätta en utredning. Och det skall framhållas att det är regeringen som har den formella beslutanderätten, det är den som avgör vilka utredningar som skall tillsättas, vilka direktiv de skall ha (dvs vad som skall utredas), och i vilken sammansättning utredningarna skall ha (jfr Sannerstedt 1989, kap 2).

Det finns två någorlunda aktuella svenska undersökningar där man försökt ge svar på frågan: Varifrån härrör initiativet till utredningar tillsatta av regeringen egentligen? I båda fallen utgörs basmaterialet av faktiskt tillsatta utredningar, närmare bestämt en analys av regeringsdirektiven till utredningarna. Med andra ord handlar det om fördelningen av den framgångsrika maktutövningen mellan olika aktörer. I en analys av utredningstillsättningar under åren 1968–1979 konstateras att riksdagsframställningar var åtminstone en av anledningarna till att utredningen tillsattes i 20 % av fallen (Isberg 1984:54–57). Att de framgångsrika utredningskraven inte enbart speglar oppositionens makt, utan även maktförhållandena mellan regeringen och regeringspartiets eller -partiernas parlamentsgrupper, visas i en specialanalys av den partipolitiska bakgrunden för framställning om nya utredningar. Isberg (1984:56) menar dock att hans material i huvudsak

stödjer slutsatsen att motioner från oppositionssidan, oftare än motioner från regeringssidan, är grunden för riksdagsframställningar med krav på utredning.

I den andra undersökningen anläggs ett något bredare perspektiv på utredningstillsättningar. Med utgångspunkt från regeringens direktiv till de ca 330 nya utredningar som tillsattes åren 1979–1983, försöker man ge svar på varifrån initiativet till de tillsatta utredningarna kom (Ds SB 1984:1, bil 3 s 7). Därvid konstateras att det i nästan 45 % av direktiven saknas särskild hänvisning till initiativtagare. Resultaten i övrigt visar att en

knappt fjärdedel av initiativen kom från riksdagen. I ungefär en lika stor andel av direktiven hänvisas till regering eller departement (propositioner och departementsskrivelser). Mindre än en femtedel av direktiven anger myndigheter eller utredningar som initiativtagare. Den lägsta siffran, drygt 5 %, finner vi för initiativ från intresseorganisationer.

En tentativ bedömning av den empiriska evidensen ger vid handen att oppositionspartierna i riksdagen ganska väl lyckas hävda sina anspråk på initiativmakten gentemot andra aktörer i det politiska systemet. Något egentligt stöd för att dra slutsatser om utvecklingen över tid kan vi däremot inte få av dessa undersökningar (jfr dock Isberg 1984:55).

Slutligen skall framhållas att frågan om riksdagens initiativmakt från teoretisk utgångspunkt är väsentligt mer komplicerad än vad de refererade undersökningarna ger vid handen. För det första kan initiativmakten utövas på andra sätt än genom motionsinstitutet, tex genom frågor och interpellationer (Sannerstedt & Sjölin 1990: 106 f). För det andra säger oss det faktum att riksdagen hos regeringen begärt en utredning egentligen ingenting om varifrån initiativet till detta utredningskrav ursprungligen kommer. Det är tex ingalunda ovanligt att riksdagsledamöter anammar förslag från olika intresseorganisationer och framför dessa i motioner. För det tredje, slutligen, kan vi naturligtvis inte veta något om regeringens egentliga motiv för att tillsätta en utredning. Även om den formella anledningen är en riksdagsframställning, kan den reella anledningen grunda sig på informella kontakter med myndigheter eller intresseorganisationer.

7 Slutsatser

Till sist finns anledning att återvända till frågan om "decline of parliaments"-tesens empiriska relevans för den svenska riksdagens roll i politikutformningen. Det finns, som tidigare framhållits, två avgörande svårigheter när det gäller att värdera maktförhållandena i det politiska systemet.

För det första finns det ett betydande antal aktörer som på olika sätt kan göra sitt inflytande gällande under de skilda stadierna i den politiska beslutsprocessen. Här beaktar jag, som tidigare påpekats, enbart förhållandet mellan oppositionspartierna och regeringen. Slutsatserna grundas vidare på en analys av *den öppna maktkampen*: oppositionens initiativ- och beslutsakt.

Det andra problemet är att en sådan värdering av maktförhållandena i hög grad är beroende av det anlagda tidsperspektivet. Vad som kan bedömas med utgångspunkt från de data som här presenterats är väsentligen utvecklingen under 1970- och 1980-talen. Därutöver finns möjlighet att göra punktnedslag i 1960-talets politiska liv. Slutsatserna kan alltså sägas vara giltiga för de senaste två till tre decenniernas politiska utveckling i Sverige.

Det finns givetvis både fördelar och nackdelar med den "begränsade" forskningsstrategi som här tillämpas. Till nackdelarna hör att det inte är möjligt att säga något om riksdagens maktställning i det politiska systemet som helhet. Ambitionen i "decline of parliaments"-litteraturen är ju inte sällan att göra en sådan allmän värdering av parlamentets roll. Redan Wheare (1963:233) framhåller emellertid att:

The fact is that the decline of legislatures may be an interesting question to discuss in general terms, but it is difficult if not impossible to decide.

Till fördelarna hör, och jag menar att det är en avgörande fördel, att man utifrån explicita och relativt noggrant preciserade värderingskriterier kan dra bestämda slutsatser om hur maktrelationerna mellan de studerade aktörerna förändrats.

Med de angivna begränsningarna i åtanke kan man säga att det i princip sett finns tre olika alternativ när det gäller att tolka hur oppositionspartiernas möjligheter att påverka utformningen av regeringspolitiken förändrats:

1. Oppositionens makt har *minskat*.
2. Maktförhållandena mellan regering och opposition är *oförändrade*.
3. Oppositionen har fått *ökad* makt.

När det gäller det första alternativet är den empiriska evidensen entydig. Det finns ingenting, vare sig i mina egna data om utskottsbehandlingen av propositioner och motioner eller i andra undersökningar om beslutsfattandet i den svenska riksdagen, som ger underlag för slutsatsen att oppositionspartiernas möjlighet att påverka regeringspolitiken skulle ha minskat under de senaste tre decennierna. Oppositionens initiativ- och beslutsmakt har i detta avseende *inte* minskat.

Därmed återstår alternativen oförändrad och ökad makt. Här är läget mycket svårbedömt. Det finns skäl som talar för såväl den förra som den senare tolkningen. När det gäller oppositionens *initiativmakt* pekar resultaten i huvudsak mot *status quo*. Det finns inga belägg för att oppositions-

partiernas möjlighet att hos regeringen få gehör för fristående motioner och utredningskrav skulle vara större idag än på 1960-talet. Här kan man tillägga att konkurrensen om makten över den politiska dagordningen överhuvudtaget har hårdnat under de senaste tjugo åren (jfr SOU 1990:44, kap 2).

Befintliga data om oppositionspartiernas *beslutsmakt* ger en betydligt mer komplex bild. Förvisso finns avsevärda variationer mellan olika år när det gäller oppositionens framgångsrika maktutövning – förmågan att genomdriva förändringar i regeringens propositionsförslag. Samtidigt är det uppenbart att dessa variationer under 1970- och 1980-talen i allt väsentligt kan hänföras till den aktuella parlamentariska situationen. Ju svagare regering, desto lättare för oppositionspartierna att genomdriva förändringar i den tilltänkta regeringspolitiken. En tolkning av dessa resultat är att det snarast handlar om "säsongmässiga" variationer, beroende av den tillfälligt rådande *politiska konjunkturen* (regeringens parlamentariska styrka och oppositionspartiernas inbördes relationer). Någon *trendmässig ökning* av oppositionspartiernas inflytande skulle det därmed *inte* vara fråga om.

Men resultaten kan också tolkas på ett annat sätt, i synnerhet om vi inkluderar 1960-talet i det aktuella tidsperspektivet. Om det är så att regeringarna i Sverige generellt tenderar att få ett allt lösare och bräckligare parlamentariskt underlag för sin politik – och det finns onekligen tecken som pekar i denna riktning (jfr Sannerstedt & Sjölin 1990:96 ff) – är detta ett viktigt *strukturellt fenomen*. Ett tydligt exempel är att de socialdemokratiska minoritetsregeringarna med en socialistisk blockmajoritet bakom sig numera inte automatiskt kan påräkna stöd ens för huvuddragen i sina förslag i riksdagen (jfr Sannerstedt & Sjölin 1990:95 f, 129 f). Detta kan tyda på en *långsiktig förändring* i riktning mot ett *ökat* inflytande för oppositionspartierna.

För att sammanfatta: Det finns inga substantiella tecken på att oppositionspartiernas makt i förhållande till regeringen har minskat under de senaste decennierna. Det handlar alltså för svenskt vidkommande inte om någon "decline of parliament" – tesen kan avvisas. Någon entydig utvecklingstendens i motsatt riktning, mot ökad oppositionsmakt, finns det emellertid inte heller. De variationer som otvivelaktigt finns, har ett direkt samband med regeringens parlamentariska förankring. Periodvis har oppositionspartierna haft ökat inflytande. Valet mellan alternativen

oförändrad och ökad oppositionsmakt blir därmed ytterst en fråga om hur vi tolkar den politiska utvecklingen i Sverige. Är det ökade inslaget av svaga regeringar ett bestående fenomen? Om detta kan endast framtiden ge besked!

Fotnoter:

- ¹ Denna uppsats bygger på material som samlats in inom ramen för forskningsprojektet *Samhällsutveckling och konsensusdemokrati. Problemuppfattning och konfliktlösningstrategier i Sveriges riksdag under 1970- och 1980-talen*. Projektet bedrivs vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund och finansieras av Riksbankens Jubileumsfond. En tidigare version av uppsatsen presenterades i arbetsgruppen "Nordisk parlamentarism" vid den Nordiska statsvetarkongressen i Reykjavik i augusti 1990.
- ² Under åren 1971–1988 hade riksdagsutskotten 15 ledamöter. Partier med mindre än 1/15 av mandaten i riksdagen hade således ingen självklar rätt till utskottsrepresentation. För Vänsterpartiet Kommunisterna (VPK) har detta varit ett akut problem. Under åren 1971–76 och efter valet 1982 och 1985, dvs när socialdemokraterna satt vid regeringsmakten, gjordes överenskommelser som innebar att VPK fick representation i en del utskott. Under de borgerliga regeringsåren 1976–1982 saknade partiet helt utskottsrepresentation. Efter valet 1988 utökades antalet utskottsplatser genom en ändring av riksdagsordningen till 17, varvid samtliga i riksdagen representerade partier fick utskottsrepresentation.
- ³ Observera dock att både Carlsson (1984) och Isberg (1984) i sina undersökningar inkluderar följdmotioner till budgetpropositionen i siffran för fristående motioner. Dessa väcks nämligen också under den allmänna motionstiden, men särredovisas ej i riksdagstryckets register.
- ⁴ Stjernquist använder termerna "ren tillstyrkan" (3%), respektive "i huvudsak tillgodosedda" (15%).
- ⁵ Här har jag inte räknat med de fall när motionären bara i allmänna ordalag yrkat att regeringen skall beakta, överväga, ta hänsyn till eller närmare utreda det problem som aktualiseras. Det måste finnas en uttrycklig begäran om att en statlig utredning skall tillsättas.

Litteratur

- Allardt, E 1989. "Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 92:101–104
- Arter, D 1984. *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. London: C Hurst
- Asp, K 1986. *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur

- Bachrach, P & Baratz, MS 1972. *Makt och fattigdom. Maktproblem i dagens samhälle: teoribildning och praktisk tillämpning*. Stockholm: Wahlström & Widstrand
- Ball, A R 1983. *Modern Politics and Government*. 3rd ed. London: Macmillan
- von Beyme, K 1983. "Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties", i Daalder, H & Mair, P, eds, *Western European Party Systems. Continuity and Change*. London: Sage
- von Beyme, K 1985. *Political Parties in Western Democracies*. New York: St Martin's Press
- Birch, A H 1971. *Representation*. London: Pall Mall Press
- Blondel, J 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Brams, S J 1975. *Game Theory and Politics*. New York: The Free Press
- Bryce, J 1921. *Modern Democracies*. vol II. New York: Macmillan
- Bryce, J 1971, "The Decline of Legislatures", i Loewenberg, G, ed, *Modern Parliaments. Change or Decline?* Chicago: Aldine & Atherton
- Carlsson, A 1985. "... Men somt föll i god jord ... En studie kring riksdagsmotionernas genomslag i politiska beslut 1971–82". Seminarieuppsats. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Christophersen, J A 1963. "Representant og Velger I", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4:215–240
- Christophersen, J A 1964. "Representant og Velger II", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 5:85–110
- Cotta, M 1974. "A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments", *European Journal of Political Research* 2, 201–224
- Dahl, R A 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press
- Dahl, R A 1984. *Modern Political Analysis*. 4th ed. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Damgaard, E 1977. *Folketinget under forandring. Aspekter af Folketingets udvikling, virkemåde og stilting i det politiske system*. København: Samfundsvitenskabeligt forlag
- Ds SB 1984:1. *Promemoria om det svenska utredningsväsendet*. Stockholm: Allmänna förlaget 1984.
- Eklundh, P & Sjölin, M 1990. *Intresseorganisationerna i Sverige – en statsvetenskaplig översikt*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Enderud, H 1976. *Beslutninger i organisationer – i adfærdsteoretisk perspektiv*. København: Fremad
- Esaiasson, P & Gilljam, M 1985. "Forskning kring parlament och parlamentariker", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 88, 331–341
- Från Riksdag & Departement nr 5, 1990:2–3. "Motioner – mer än förslag till riksdagen"
- Gaventa, J 1987. "Makt och deltagande", i Petersson, O, red, *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons
- Giulj, S 1981. "Confrontation or Conciliation: the Sta-

- tus of the Opposition in Europe", *Government and Opposition* 16:476-494
- Gould, CC 1988. *Rethinking Democracy. Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Griffith, J A G 1974. *The Scrutiny of Government Bills*. London: Allen & Unwin
- Hague, R & Harrop, M 1987. *Comparative Government and Politics. An Introduction*. 2nd ed, London: Macmillan
- Harsanyi, J C 1969. "Rational-choice Models of Political Behavior vs. Functionalist and Conformist Theories", *World Politics* 21, 513-538
- Heckscher, G 1957. *The Study of Comparative Government and Politics*. London: George Allen & Unwin
- Hernes, G 1975. *Makt og avmakt*. Bergen: Universitetsforlaget
- Hernes, G 1978. "Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon", i Hernes, G, red, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hirschman, A O 1970. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Hofferbert, R I & Klingemann, H-D 1990. "The Policy Impact of Party Programmes and Government Declarations in the Federal Republic of Germany", *European Journal of Political Research* 18, 277-304
- Holmberg, E & Stjernquist, N 1981. *Vår författning*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts
- Holmberg, S 1975. "Partipolitiska konfliktdimensioner i riksdagen", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 78, 212-231
- Holmberg, S & Esaiasson, P 1988. *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers
- Isberg, M 1984. *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademilitteratur
- Jacobsson, B 1989. *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons
- Jerneck, M & Sannerstedt, A & Sjölin, M 1988. "Internationalization and Parliamentary Decision-making: The Case of Sweden 1970-1985", *Scandinavian Political Studies* 11:169-194
- Johansson, J 1987. "Det svenska kommittéväsendet - konflikt eller samförstånd?" Seminarieuppsats. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen
- Jones, R E 1969. *Funktionalistisk analys av politik. En inledande diskussion*. Stockholm: Wahlström & Widstrand
- Kolinski, E, ed 1987. *Opposition in Western Europe*. London: Croom Helm
- Lane, J-E 1990. "Maktutredningens oskrivna bok", *Nordisk Kontakt* 35 nr 10-11, s84-86
- Lane, J-E & Stenlund, H 1984. "Power", i Sartori, G, ed, *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*. Beverly Hills, Cal: Sage
- Lane, J-E & Stenlund, H 1987. "Vågmästarens makt", i Petersson, O, red, *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons
- Lane, J-E & Back, S 1989. *Den svenska statsbudgeten*. Stockholm: SNS Förlag
- Loewenberg, G 1971. "The Role of Parliaments in Modern Political Systems", i Loewenberg, G, ed, *Modern Parliaments. Change or Decline?* Chicago: Aldine & Atherton
- Loewenberg, G & Patterson, S C 1979. *Comparing Legislatures*. Boston: Little, Brown and Company
- Lundquist, L 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur & Chartwell-Bratt
- Lundquist, L 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur
- Mezey, M L 1979. *Comparative Legislatures*. Durham, North Carolina: Duke University Press
- Molin, B 1983. "Samspelet mellan regering och riksdag", i Rydén, B, red, *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår*. Stockholm: SNS förlag
- Packenhams, R A 1970. "Legislatures and Political Development", i Kornberg, A & Musolf, L D, eds, *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham, NC: Duke University Press
- Petersson, O 1987. *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, O 1989. *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, O 1989b. *Maktens nätverk*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, O & Carlberg, I 1990. *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, O & Westholm, A & Blomberg, G 1989. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons
- Pierre, J 1986. *Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948-1978*. Lund: Kommunfakta förlag
- Polsby, N W 1975. "Legislatures", i Greenstein, F I & Polsby, N W, eds, *Governmental Institutions and Processes. Handbook of Political Science*, vol 5. Reading, Mass: Addison-Wesley
- Regeringsformen (RF), i *Sveriges Grundlag 1989*. Stockholm: Riksdagen
- Rothstein, B 1988. "Anmälan av Petersson, O, red, Maktbegreppet", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 91:88-94
- Sahlin-Andersson, K 1986. *Beslutsprocessens komplexitet. Att genomföra och hindra stora projekt*. Lund: Doga
- Sannerstedt, A 1989. *Riksdagen och lagstiftningen*. Lund: Studentlitteratur
- Sannerstedt, A 1990. "The Links between Voters' Behavior, Party Strategies and the Role of the Parliament: The Case of Sweden", Paper presented at the ECPR workshop on "Parties, Parliaments and Governments in Western Europe", Bochum 2-7 april 1990
- Sannerstedt, A & Sjölin, M 1990. "Sverige: Förändrade partirelationer i en aktivare riksdag", i Damgaard, E, red, *Parlamentarisk förändring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget

- Sjöblom, G 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur
- Sjölin, M 1985. *Kommunpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner*. Lund: Dialogos
- Smith, G 1989. *Politics in Western Europe. A Comparative Analysis*. 5th ed. Aldershot: Gower
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudbetänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget 1990
- Stjernquist, N 1966. *Riksdagens arbete och arbetsformer. Samhälle och riksdag del IV*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Stjernquist, N 1985. "Riksdagen i vår tid: perioden från 1921", i Schück, H et al: *Riksdagen genom tiderna*. Stockholm: Sveriges riksdag/Riksbankens jubileumsfond
- Stjernquist, N & Bjurulf, B 1970. "Party Cohesion and Party Cooperation in the Swedish Parliament in 1964 and 1966", *Scandinavian Political Studies* 5, 129–164
- Stordrange, B 1988. *Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget
- Svärd, S-E 1982. *Icke-beslut – maktens andra ansikte*. Stockholm: Norstedts
- von Sydow, B 1978. *Kan vi lita på politikerna? Offentlig och intern politik i socialdemokratins ledning 1955–60*. Stockholm: Tidens förlag
- von Sydow, B 1989. *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tidens förlag
- Wheare, K C 1963. *Legislatures*. London: Oxford University Press
- Widegren, Ö 1989. "Om latent och manifest makt", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 92:105–113