

Riksdagen – politikermakt eller tjänstemannavälde?

Shirin Ahlbäck

Inledning

Vilka deltar i riksdagens arbete?

Riksdagen består av 349 ledamöter och ca 450 tjänstemän.¹ Det förra är välkänt medan det senare är mindre bekant. Och i den mån forskare reflekterat över att riksdagen inte enbart består av de politiskt valda har det i mycket liten utsträckning påverkat uppläggningsstudiet av riksdagen. Än idag bedrivs riksdagsforskningen som om förutsättningarna för riksdagsarbetet i modern tid vore konstanta.² Inriktningen inom svensk offentlig verksamhet är emellertid att förvaltningens storlek har ökat i takt med att samhällets uppgifter har blivit fler och mer omfattande. Följaktligen har folkstyrelsen fått mer att hantera i sitt arbete, varför arbetsbetingelserna även för denna institution förändrats. För att klara av en växande offentlig verksamhet och den specialisering den tvingat fram har riksdagen gått från en liten och tillfällig tjänstemannakår till en större och permanent sådan. En rimlig fråga blir då: Hur påverkar detta politikens utformning?

I samhällsvetenskaplig forskning tycks det föreligga ett underförstått antagande att textutskottsbetänkanden och reservationstexter är frukten enbart av ledamöternas arbete och formuleringskonst. Motsvarande antagande styr undersökningar i de fall intresset inte är riktat mot slutprodukterna, utan då ambitionen är att förstå vägen dit (dvs hur politiken faktiskt utformas och vilka som har möjlighet att påverka utfallet). För att komma åt riksdagsarbetets svarta låda har forskarna envist koncentrerat sig på *ledamöternas* liv bakom kulisserna. Detta rimmar väl med förvaltningssynen i de traditionella demokratimodellerna av normativt slag, i vilka förvaltningen alltid ges en underordnad roll. Studiet av riksdagen har således hittills varit likställt med studiet av riksdagsledamöternas agerande och beteende. Tjänstemannakårens struktur och insatser har knappt kommenterats. Är det då helt ointressant för statsvetare att blottlägga även denna del av riksdagens arbete?³

Att studera riksdagen enbart ur ett ledamotsperspektiv menar jag är alltför enögt. Riksdagsarbetet och det som kommer ut från denna institution är inte enbart summan av de folkvaldas insatser, utan en förutsättning är de insatser som görs av tjänstemännen. För att arbetet ska flyta krävs tjänstemän som dels

koordinerar arbetet genom att skapa praktiska förutsättningar för att riksdagsarbetet ska kunna löpa, dels konkret bistår i beredningen av ärendena och i slutändan ser till att det beslutade offentliggörs i framförallt riksdagstrycket. Jag vill t o m gå så långt som att hävda att någon fullständig förståelse för riksdagen och den politik som där formuleras inte kan uppnås utan kunskap om hur arbetet i sin helhet bedrivs inom riksdagsorganisationen.

Förhållandet mellan politiker och tjänstemän

Ansatsen som sådan är på inget sätt ny.⁴ Studiet av förhållandet mellan politiker och tjänstemän tillhör den förvaltningspolitiska disciplinens livsluft, och har bl a resulterat i en implementeringsteoretisk diskurs. Lundquist redogör i sin bok *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) för fyra stadier i vilka förvaltningen kan påverka politikerna: initieringen, beredningen, implementeringen och efterkontrollen. Han påpekar att förvaltningens aktiva medverkan ger den stora möjligheter att påverka politikens innehåll. Den maktpotential som tjänstemännen besitter gentemot politikerna konkretiserar författaren i tre egenskaper hos förvaltningen: kunskapen, storleken och kontinuiteten. Förvaltningen har inte bara ett kunskapsövertag i kraft av sin specialisering, utan även dess storlek, och därmed större kontaktyta, och det faktum att de valda politikerna kommer och går medan tjänstemännen sitter kvar utgör "maktegenskaper". På frågan om vem som har makten, politikerna eller förvaltningen, svarar Lundquist: "Huruvida förvaltningen faktiskt utnyttjar denna möjlighet är naturligtvis en empirisk fråga. Att relationen mellan politiker och tjänstemän inte är ensidigt hierarkisk kan vi vara helt säkra på" (s 100f).

Det är således inte enbart förvaltningens verkställande av de politiska besluten som är intressant att studera, utan även själva beredningen av dessa. Eftersom tjänstemän aktivt deltar i beredningen av politiska beslut kan man tala om deras möjligheter till inflytande genom att det är de som samlar information och sammanställer beslutsunderlag. I någon mening väljer de då perspektiv, till förfång för något annat (Kingdon 1984:43ff). Lundquist har i sin annars uttömmande bok inte nämnt att även riksdagen kan studeras ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Riksdagen faller visserligen utanför den institutionella definitionen av förvaltning, men förhållandet mellan beredande tjänstemän och beslutande politiker rymms väl inom den förvaltningspolitiska analysen.

På kommunal nivå har förhållandet mellan politiker och tjänstemän belysts i Norells avhandling *De kommunala administratörerna, En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik* (1989). Syftet med avhandlingen är att ge en generell karakteristik av svenska kommunala administratörer som är relevant för förståelsen av dem som potentiella och faktiska politiska aktörer. Som titeln antyder är författarens avsikt att belysa den kommunala byråkratiproblematiken. Som en sammanfattande analys av sin undersökning hävdar Norell (s 261): "Uppenbart är att tjänstemännen har möjligheter att påverka dels de beslut som fattas i de kommunala församlingarna, dels verkställigheten. Detta kan de göra inte minst i kraft av sin expertkunskap och genom sin närhet och access till andra aktörer och genom deltagandet i beslutsprocessen."⁵

Om det förhåller sig så på kommunal nivå, varför skulle det förhålla sig annorlunda på riksdagsnivå?

Liknande studier har gjorts på central nivå. Dialogen mellan den politiska ledningen och tjänstemännen i regeringskansliet berörs kortfattat i Torbjörn Larssons avhandling *Regeringen och dess kansli* (1986:120f). Två saker utkristalliserar sig i Larssons undersökning: tjänstemännens kunskapsövertag i sakfrågorna, samt statsrådets inläring av den föredragandes personlighet. Ett problem för statsrådet är således att han/hon vanligen befinner sig i ett kunskapsunderläge i sakfrågorna jämfört med de opolitiska tjänstemännen, särskilt om statsrådet är nytt i departementet. Vidare har statsrådet inte bara att sätta sig in i de ärenden som föredras, utan Larssons undersökning visar att det även handlar om en inläring om den föredragandes personlighet. På detta vis lär sig statsrådet vilka tjänstemän som gör samma bedömningar som han/hon själv, och i dessa fall behöver han/hon därför inte lyssna lika uppmärksamt för att sedan komma med invändningar.

Amerikanska forskare har – i vanlig ordning – redan problematiserat fenomenet med en växande och allt mer specialiserad 'legislative staff'. Delvis är det en effekt av att denna personalkategori gjorde sitt intåg tidigare i den amerikanska kongressen än i de europeiska parlamenten. I det amerikanska fallet kan emellertid två typer av kongresstjänstemän urskiljas; dels sådana som är kopplade till kongressledamöterna personligen (personal staff), dels sådana som är kopplade till arbetet i utskotten (committee staff). I en uppsats med just namnet *Legislative staffs* går Hammond genom den litteratur som finns på området. En del av den forskning som redovisas pekar på att tjänstemännens inflytande (inom den legislativa grenen) i den politiska processen inte på något sätt är försumbar. Avslutningsvis efterlyser författaren emellertid större och mer systematiska studier där en viktig frågeställning bör vara "the impact and influence of staff on legislative institutions and functions and on output, decision making, and policy" (Hammond 1985:309).

I flera av de amerikanska studierna har fokus varit frågan om tjänstemännens egna mål har haft betydelse för utskottsarbetets innehåll och utfall. I dessa undersökningar har olika typer av tjänstemän och arbetssätt identifierats. Efter att ha studerat tjänstemännen i tre utskott i senaten konstaterar Price att olika egenskaper hos dessa medför skilda – och betydelsefulla – förutsättningar för utarbetandet och genomdrivandet av lagstiftning. Price skiljer mellan två olika tjänstemannatyper: a) *professionals*, de neutrala och objektiva experterna som bistår alla ledamöter med likvärdig service oavsett partifärg, och b) *policy entrepreneurs*, tjänstemän som verkar aktivt för att föra fram och driva egna förslag. Price medger att det finns en mellankategori av entreprenörer vilka också försöker föra fram och driva egna förslag, men vars manöverutrymme är mer begränsat. Price konstaterar emellertid att majoriteten av tjänstemän i undersökningen kunde placeras under kategorierna 'professionals' och 'policy entrepreneurs' (Price 1971). I en senare studie menar emellertid Salisbury & Shepsle att dessa kategorier fått ge vika för en ny typ av tjänstemän sk "politicos" (= politiker, med en nedsättande anstrykning). För denna typ av tjänstemän är lojaliteten gentemot arbetsgivaren överordnad både fackmannaskap

och policyinnehåll (Salisbury & Shepsle 1981). Gemensamt för dessa båda studier är att författarna förhåller sig kritiska till det inflytande som de ovalda tjänstemännen kan tillskansa sig i kraft av sin numerär och sakkunskap. På samma sätt förhåller sig Malbin i en bok med den talande titeln *Unelected representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government* (1980).

DeGregorio kommer i sin studie däremot till en annan slutsats om tjänstemännens aktiva inflytande i kongressarbetet (1988). Utgångspunkten även i hennes undersökning är att utskottstjänstemännen i kraft av sitt arbete och sin strategiska position har möjlighet till inflytande över vad som tas upp och kommer ut av utskottsarbetet. DeGregorio refererar inledningsvis till resultaten i Prices och Salisbury & Shepsles studier, vars kategorier hon empiriskt prövar – och sedermera förkastar – genom att intervjua 43 högre tjänstemän i underutskott från kongressens båda kamrar. Författaren sammanfattar undersökningsresultatet med att "chairs are in far better control of the policy outcomes of their subcommittees than critics would have us believe" (DeGregorio 1988:473). Om en tjänsteman engagerar sig i en fråga är det i regel föranlett av initiativ från någon ledamot. Den företagsamma entreprenören tillhör, enligt DeGregorio, undantagen.

Ledamöternas syn på utskottstjänstemännen

Även om tjänstemännens arbete och roll tillhör en outforskad del av arbetet i den svenska riksdagen så vet vi lite mer om ledamöternas syn på utskottstjänstemännen. Att riksdagsledamöterna tillskriver utskottens kanslichefer viss makt framgår av *Riksdagsenkät 1985*, som genomförts vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Riksdagsledamöterna fick på en skala 0 (mycket litet inflytande) till 10 (mycket stort inflytande) ange hur mycket inflytande olika angivna grupper och organ (dvs regeringen, partiledarna, utskotten, parti grupperna, gruppledarna, riksdagspartiernas kanslichefer, utskottens kanslichefer respektive enskilda riksdagsledamöter) har när det gäller beslutsfattande i riksdagen. Medeltalet för utskottens kanslichefer, då medelpoängen omtransformerats till ett värde mellan 0 till 1000, blev 406 (Esaiasson & Holmberg 1988:139). Resultatet kan vid en första anblick tyckas vara lågt och okontroversiellt, särskilt som denna grupp kom på näst sista plats i maktliga. Å andra sidan kan man också hävda att det är förvånande att en i idealtypen tänkt neutral tjänstemannakår överhuvudtaget tillskrivs något slags inflytande i riksdagens beslutsprocess.

Det finns emellertid ytterligare illustrationer till ledamöternas uppfattning om tjänstemännens inflytande i utskottsarbetet. Inför en kurs i presentations-teknik för de föredragande i utskotten hösten 1979 beslöt de utbildningsansvariga att intervjua åtta ledamöter anonymt. Frågorna gällde hur dessa ledamöter upplevde att samspelet med utskottskanslierna fungerade, och hur ledamöterna tyckte att föredragningarna kunde förbättras. Överlag upplevde ledamöterna att tjänstemännen var mycket duktiga och objektiva, men att själva presentationsformen kunde utvecklas vad avser både pedagogik och teknik. Av intervjuanteckningarna framgår emellertid också att det upplevdes som svårt för

nya utskottsledamöter att hänga med i utskottsarbetet. En ledamot menade att ledamöterna borde tränas i att yttra sig mer, eftersom det annars endast blir 2-3 som faktiskt tar ställning i frågorna. I samma anda föreslår en annan ledamot att nya utskottsledamöter borde få någon typ av introduktion, "så att de snabbare kan gå in och känna sig med". En tredje ledamot föreslog att målet med den förestående kursen i presentationsteknik borde vara "att ledamöterna ska bli herre över sina beslut".⁶

Bortsett från materialets uppenbara brister, både vad gäller representativitet och aktualitet, ger det oss en inblick i de svårigheter som de citerade ledamöterna stött på i sina utskottsliv. Något som lätt glöms bort är att riksdagsarbetet är omgärdat av procedurer och traditioner som är svåra att överblicka särskilt då man antingen är helt ny i riksdagen eller bara ny i ett utskott.⁷ Situationen ställs på sin spets när helt nya partier gör sitt intåg i riksdagen, där partiseniorer med tidigare riksdagsvana saknas som stöd.

Hur ledamöterna uppfattar samspelet med utskottskanslierna idag kräver nya och mer omfattande undersökningar. Men att fenomenet fortfarande är aktuellt kan kanske Bertil Fiskesjös (c) brev till ledarsidan i Expressen (930318) vittna om. I sitt inlägg försvarar han sin ståndpunkt att vi bör ha förhållandevis många folkvalda för att säkerställa ett reellt inflytande för de folkvalda: "Jag vidhåller min uppfattning. Om de förtroendevalda är alltför få är risken stor att de blir allt mer hjälplösa i händerna på rådgivare, administrationens byråkrater och olika lobbyorganisationer. Helt enkelt därför att de inte själva hinner fördjupa sina egna kunskaper i ärenden och bakgrundsmaterial. Det är precis detta som hänt i många länder och som – inte minst på det kommunala planet – nu är på gång även hos oss."

Syfte och metod

Syftet med denna uppsats är att undersöka utskottstjänstemännens roll i riksdagsarbetet. Tjänstemännens inflytande över politikens utformning är en svår fråga att undersöka empiriskt och kräver större studier än den jag kommer att presentera här. Avsikten är emellertid att beskriva förutsättningarna för utformandet av politik i riksdagen utifrån ett tjänstemannaperspektiv.

För att beskriva olika aktörers eventuella inflytande och makt vore det naturligtvis önskvärt med en undersökning som täckte in samtliga aktörer; dvs samtliga politiker och tjänstemannagrupper i riksdagen. Omfattande undersökningar av våra riksdagsledamöter har emellertid redan gjorts (se t ex Holmberg & Esaiasson 1988). Jag har därför valt att i denna framställning lyfta fram en i litteraturen praktiskt taget osynlig del av riksdagsarbetet.

Även om det är utskottskansliernas arbete som här ska behandlas beskrivs inledningsvis även övriga kansliorganisationer i riksdagen översiktligt. Undantag har dock gjorts för partigruppernas kansliorganisationer, eftersom det i deras fall inte rör sig om tjänstemannaförvaltning i strikt mening.

Något material som utförligt beskriver tjänstemännens arbete inom riksdagen finns inte att tillgå, varför undersökningen i huvudsak baserar sig på intervjuer. I intervjuerna har jag låtit de föredragande beskriva ärendegången i utskottet från ax till limpa. Den bakomliggande tanken har varit att dels kunna

ge en utförlig beskrivning av hur utskottsarbetet faktiskt går till, dels undersöka om kanslierna i sitt arbete har något politiskt inflytande i beslutsprocessen. Den fas som står i fokus i denna undersökning är beredningen av ärenden.

Jag har intervjuat en föredragande ur varje utskott (inkl EES-utskottet), dvs 17 av 45 möjliga. Hälften av de intervjuade föredragandena är jurister (de flesta med domarbakgrund) och den andra hälften har någon annan universitetsexamen med samhällsvetenskaplig inriktning (civilekonom, pol mag m m). Genomgående har jag försökt intervju den föredragande med längst erfarenhet av utskottsarbete i varje utskott, och i några fall – då dessa varit svåra att få tag på – har jag intervjuat den som stått ”på tur”. Den genomsnittliga tiden som utskottstjänsteman var bland de intervjuade 6,5 år (median = 4,5 år). För intervjuerna hade utskottens kanslichefer också varit ett möjligt alternativ. Faran var emellertid att de i större utsträckning skulle ha verkat som bärare av idealbilden om tjänstemannen som det lydiga verktyget, varför jag valde den handläggande personalen på lägre nivå. I intervjuundersökningen ingår även den nu f d kanslichefen på kammarkansliet samt näringsutskottets f d kanslichef. Intervjuerna tog ca 1,5 timme. En viktig förutsättning för intervjuerna var garantin om anonymitet, vilket jag i framställningen har respekterat. Varje intervju har nummererats på en hos mig förvarad lista, och de citat som görs har inte notbelagts med namnangivelse utan med ett intervjunummer.

Det finns anledning att reflektera över de källkritiska huvudkriterierna samtidskrav, tendenskritik och beroendekritik. Det är idag verksamma utskottstjänstemän som beskrivit sitt arbete i riksdagen varför samtidskravet inte utgör den största utmaningen för denna undersökning. Att verkligheten i utskottet beskrivs utifrån tjänstemännens perspektiv och därmed är färgad av deras syn och värderingar är ofrånkomligt. Oberoende av varandra har deras beskrivningar av utskottsarbetet emellertid överensstämt i allt väsentligt. Därutöver har jag i min presentation försökt koppla intervjurens resultat till kontrollmaterial genom t ex exemplifieringar tagna ur riksdagstryck, internt arbetsmaterial och annan litteratur som undersökt det som framställs.

Slutligen, hur riksdagsarbetet faktiskt bedrivs är inte enbart kunskapsmässigt intressant. Hur riksdagsarbetet är organiserat och dess inre logik borde rimligen påverka sättet varpå man väljer att studera riksdagen: Vilka bör ingå i en surveyundersökning då man försöker kartlägga makten i riksdagen? Hur bör innehållet i riksdagstrycket tolkas givet olika utskottskulturer? Hur tillförlitligt är utskottsberäkningen som analysinstrument för att mäta konfliktnivå över tiden?

Riksdagens förvaltningsstruktur

Kort historik

Riksdagen har under efterkrigstiden gått från en liten och tillfällig personalorganisation till en stor och fast sådan. Trots att förutsättningarna för en fast personalorganisation skapades redan år 1949 (genom omläggningen av riks-

dagens sammanträdestider samt utsträckningen av den tid under vilken riksdagen årligen är samlad) dröjde det innan någon förändring faktiskt kom till stånd. Det rådande systemet med tillfälligt anställd personal kom att fortsätta i princip ända fram till 1966. Författningsutredningen menade i sitt betänkande (1963) att huvudparten av riksdagens befattningshavare borde beredas fast anställning. I betänkandet föreslogs att riksdagen själv skulle genomföra en utredning angående principerna för riksdagens personalorganisation samt vilka konsekvenser dessa skulle medföra vad gäller riksdagstjänstemännens anställnings- och löneförhållanden. Talmanskonferensen tillsatte därför 1965 *Riksdagens organisationsutredning* som avlämnade tre delbetänkanden. Utredningen pekade på behovet av en fastare och jämnare ordning i riksdagsarbetet, vilket i sin tur ställde större krav på riksdagens personal- och förvaltningsorganisation. Sammanfattningsvis konstaterade utredningen att starka skäl talade för att riksdagen skulle övergå till en fastare personalorganisation. Riksdagen anslöt sig i huvudsak till utredningens förslag, och utskotten fick 24 ordinarie tjänster, 6 lönegradsplacerade icke-ordinarie samt ca 21 arvodes-tjänster. Utredningen lämnade även förslag på inrättande av ett för riksdagen nytt förvaltningsorgan (riksdagens förvaltningskontor), vilket bifölls av riksdagen. Den nya organisationen började gälla den 1 juli 1966 (KBaU 1966:1).⁸

Därefter har frågan utretts ytterligare ett antal gånger. I samband med införandet av enkammarriksdagen tillsatte talmanskonferensen *1969 års organisationsutredning* med uppgift att anpassa utskottens personalorganisation till de nya förutsättningarna. Utredningens förslag utmynnade vid riksdagsbehandlingen (KBaU 1970:1) bl a i att varje utskott fick en ansvarig huvudsekreterare (kanslichef). Av de övriga sekreterartjänsterna (20 st) samlades 10 st i en för utskotten gemensam pool. En särskild kontorsserviceorganisation med åtta serviceenheter inrättades, och varje enhet hade till uppgift att ge service åt ett eller flera utskott. Dessa förändringar betecknades emellertid som en försöksverksamhet, varför en ny utredning tillsattes 1973. Den senare utredningen, som i huvudsak fungerade som en bekräftelse på redan vidtagna föränd-

Tabell 1. Antalet fasta tjänster i riksdagen

År	Förvaltningskontoret	Kammar-kansliet	Utskotts-kanslierna	Totalt
1971	134	41	61	236
1975	162	43	66	271
1979	186	41	76	303
1981	189	44	83	316
1986	249	43	88	380
1989	267	42	93	402
1990	263	64	95	422
1991	267	64	96	427
1992	281	63	100	444
1993	282	65	100	447

Källa: Riksdagens förvaltningskontor, *Riksdagen i siffror 1992/93* och Sveriges Riksdag, *Riksdagens förvaltningskontors årsredovisning 1992/93*.

ringar, medförde viss förstärkning av personal samt att den gemensamma poolen av sekreterare även avskaffades formellt. Likaså delades kontorspersonalen upp på de olika utskotten. Därefter har själva personalorganisationen inte varit föremål för diskussion, utan de förändringar som har gjorts har främst handlat om personalförstärkning. Att riksdagen alltsedan 70-talet har fått en allt större tjänstemannakår framgår av tabell 1.⁹

Sedan enkammarriksdagen infördes har det totala antalet tjänstemän ökat med 89 %. Motsvarande ökning för förvaltningskontoret, kammarkansliet och utskottskanslierna är 110 %, 58 % och 64 %.

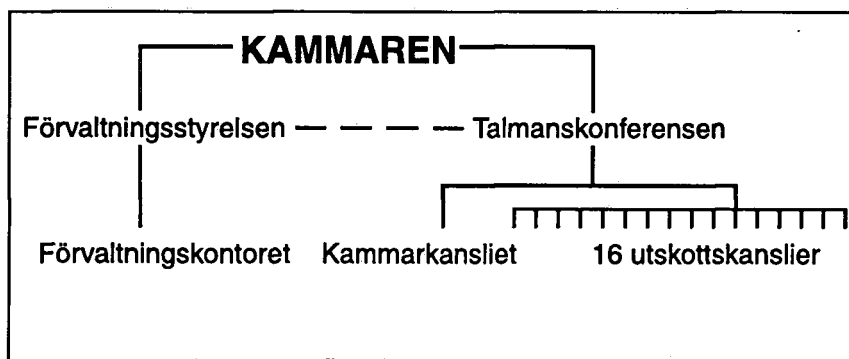
Organisation och verksamhet

Riksdagens förvaltning kan delas upp i två delar, och båda dessa förvaltningsstrukturer sorterar under Kammaren. (Kammaren är benämningen på riksdagen då den sammanträder i plenum.) Riksdagens förvaltningskontor leds av riksdagens förvaltningsstyrelse, medan kammarkansliet och utskottskanslierna arbetar under ledning av talmanskonferensen. Det bör emellertid framhållas att förvaltningsstyrelsens respektive talmanskonferensens kompetens gäller hela riksdagsförvaltningen.

Riksdagens förvaltningskontor fungerar som ett serviceorgan åt riksdagen och dess myndigheter.¹⁰ Förvaltningskontorets uppgifter åskådliggörs av följande uppställning:

- *Administration*: personalenheten, ekonomienheten och förhandlingsfunktionen
- *Data och dokument*: ADB-enheten, tryckerienheten, dokument- och registerenheten
- *Lokaler, säkerhet och intern service*: intendenturenheten, säkerhetsenheten och fastighetsenheten
- *Informations- och kunskapsförsörjning*: Riksdagens utredningstjänst, Riksdagsbiblioteket, informationsenheten och tidningen Från Riksdag & Departement.

Inom denna del av förvaltningen arbetar ca 280 anställda. Chef för förvaltningskontoret är förvaltningsdirektören, som till sin hjälp har en lednings-



Figur 1. Riksdagens förvaltning.

grupp. Förvaltningsdirektören fungerar som föredragande i förvaltningsstyrelsen. Styrelsen, som består av talmannen (ordf) och åtta av riksdagen valda ledamöter, har till uppgift att leda förvaltningskontorets verksamhet (RO 9:3).

Kammarkansliet och utskottskanslierna är den del av förvaltningen som arbetar i direkt kontakt med riksdagsarbetets innersta kärna, och inte enbart med de yttre förutsättningarna. De betänkande- och reservationstexter vi tar del av i riksdagstrycket är huvudsakligen skrivna av tjänstemän.

Talmannen leder som bekant riksdagens arbete. För planeringen av riksdagens arbete biträds talmannen av kammarsekreteraren, vars tjänstebeteckning är riksdagsdirektör. Därutöver finns talmanskonferensen som är ett särskilt organ för överläggning "om åtgärder som kan främja planmässighet i riksdagens arbete" (RO 1:7). Förutom planläggningen av riksdagsarbetet diskuteras frågor om arbetsformer, riksdagens internationella kontakter m m. Talmanskonferensen består av talmannen, vice talmännen, en företrädare för varje partigrupp i riksdagen, utskottens ordförande samt vice ordföranden i förvaltningsstyrelsen. Att vice ordföranden i förvaltningsstyrelsen, jämte talmannen som är ordförande i densamma, även ingår i talmanskonferensen tjänar som en garanti för att de två förvaltningarna inte ska arbeta isolerat från varandra. Det är för att markera detta samband mellan förvaltningsstyrelsen och talmanskonferensen som linjen dem emellan är streckad i figur 1.¹¹

Kammarkansliet, som leds av riksdagsdirektören, är indelat i tre enheter med sammanlagt ca 60 anställda: centralkansliet, protokollskansliet och kammar-service. Centralkansliet koordinerar arbetet i riksdagen och vakar över att pro-

Tabell 2. Utskottspersonalen 1993

Utskott	Kanslichef, föredragande	Byråass, byråsekr	Totalt
KU	6*	3	10
FiU	4*	2	7
SkU	4	2	6
JuU	4	2	6
LU	3	2	5
UU	3	2,5	5,5
FöU	2	1,5	3,5
SfU	3	2	5
SoU	4	2	6
KrU	3	2	5
UbU	4	2	6
TU	3	1,8	4,8
JoU	4	2	6
NU	4	2,5	6,5
AU	4	2	6
BoU	4	2	6
Totalt	61	33,3	94,3

Källa: Riksdagens förvaltningskontor, PM 1993-06-24.

* Hos KU tillkommer en avdelningsdirektör, och hos FiU en byrådirektör. Tilläggas bör att utskotten därutöver har rätt att vid behov anställa extra föredragande, vilket särskilt görs under den arbetsbelastade vårsessionen.

cedurerna och de ärenden som ska behandlas i kammaren stämmer överens med författningen (konstitutionell granskning). Vidare svarar kansliet för planering på längre sikt och för uppläggningsen av debatten i kammaren. Protokollkansliets huvudsakliga uppgift är att göra protokollen, som innefattar redovisning av ärenden, riksdagens beslut och referat av debatten. Kammarerservice ger praktisk service åt ledamöter och tjänstemän, för talarlista på TV-skärm och ansvarar för säkerheten i plenisalen m m.

Varje utskott har ett kansli som består av en kanslichef (huvudsekreterare), föredraganden (sekreterare) och en eller flera byråassistenter. Sammanlagt inrymmer utskottsorganisationen idag ca 100 anställda. Av tabell 2 framgår hur dessa tjänster fördelar sig på de olika personalkategorierna.

Tabell 2 visar att en tredjedel av utskottets bemanning utgörs av assistentpersonal. Resterande två tredjedelar utgörs av handläggande personal, vars arbete vi ska följa i nästa avsnitt.

Utskottsarbetet

Riksdagspoesin

Utskotten har skickliga kanslichefer och sekreterare som deltar i mycket laddade diskussioner, och de vet, att det som till sist sägs i utskottsbetänkandet måste vara vägt på guldväg för att klara balansen mellan de olika anspråk, både personliga och politiska, som ställs på dem. De sitter i en spänd situation när det gäller att formulera sig. Åtminstone några gör detta suveränt, ibland med glimt av humor som naturligtvis hjälper till att lösa de konflikter som kan finnas. Jag läser utskotts-betänkandena med stort behag därför att jag känner att de är tillkomna i en situation där språket betyder så oerhört mycket och därför blivit renat, fått en potens och spänning som ibland inte står lyriken efter.

Den som läser poesi ur riksdagstrycket är Lennart Holm, f d generaldirektör för Planverket, och som i mitten på 80-talet höll ett muntligt anförande om myndigheternas språksvårigheter.¹² För oss andra som föredrar Ekelöfs eller den persiske poeten Khayyams diktning ger citatet ändå en god första inblick i betänkandeskrivandets inre logik. Det är en svår konst att språkligt sammanväga motstridiga viljor, och det är inte alltid det lyckas. I det följande ska vi fördjupa oss lite närmare i denna process.

Arbetsfördelning

Propositioner, skrivelser från regeringen och motioner skall beredas av utskott. Detsamma gäller förslag och redogörelser från annat riksdagsorgan än utskott (RF 4:3 och RO 4:1). Varje ärende kan innehålla ett eller flera yrkanden som ska hänvisas till lämpligt utskott. En motion kan således i olika delar behandlas av flera utskott, även om det är något man helst vill undvika.¹³ Hemvisten för ett motions- eller propositionsyrkande är inte alltid självklar. Ett motionsyrkande om att Kopparbergs län ska få pengar för att rusta upp sina vägar kan t ex

ses både som en trafikpolitisk (TU) som regionalpolitisk (AU) fråga. Under den allmänna motionstiden ställs detta på sin spets, eftersom motionsfloden innebär en koncentration av yrkanden. För att hantera detta ordnar kammarkansliets s k fördelningssammanträden flera gånger i veckan, där en representant från varje utskottskansli infinner sig (ofta kanslichefen, men det kan även vara en föredragande). Före mötet har utskottskanslierna tagit del av kammarkansliets preliminära remittering av yrkanden, men har under mötet möjlighet att komma med invändningar. I de fall oenighet råder om vilket utskott som ska bereda en motion eller ett motionsyrkande läggs motionen – eller yrkandet – undan (motionen "isas") till en senare sammankomst, så att man får mer tid att dryfta saken kanslierna emellan även utanför sammanträdet.

Fördelningen av motioner är således i sina huvuddrag en ren tjänstemannaförhandling. Detta behöver inte innebära att en motions utskottstillhörighet är en politiskt okontroversiell aktivitet. Motionerna sorteras efter vad som står i "klämmarna", dvs det är inte en motions rubrik som är avgörande för remitteringen. Om klämmarna är bristfälliga, exempelvis då dessa är svårtydda eller inte korresponderar med motionens löptext, har tjänstemännen i realiteten tolkningsföreträde. Det är vad tjänstemännen utläser ur hemställen som är avgörande för i vilket utskott en motion kommer att behandlas, inte vad ledamoten hade tänkt sig då han/hon skrev motionen. Text kan en motion om biobränslen av ledamoten vara tänkt att behandlas hos näringsutskottet, men istället hamna hos jordbruksutskottet för att motionen i sina formuleringar uppfattas som miljöpolitisk snarare än energipolitisk. Ett par av de intervjuade poängterade att det har betydelse för en motions dignitet var någonstans det hamnar och i vilket sammanhang det behandlas (text om motionen bereds i samband med en stor och uppmärksam proposition eller om den får ingå i ett mindre motionsbetänkande).

Utskottets arbetsplanering

I början av varje session drar kanslierna upp en arbetsplanering utifrån förväntade propositioner och eventuella motioner. Vårssessionen är speciell eftersom den inleds med den allmänna motionstiden. När den allmänna motionstiden är över och remitteringen av yrkanden är klar har utskotten att bestämma hur och i vilken ordning alla yrkanden ska beredas. Vanligtvis är det kanslichefen som tillsammans med sitt kansli går igenom samtliga motionsyrkanden och buntar ihop dessa till olika slags betänkanden. Eftersom regeringen vid denna tidpunkt redan angett vilka propositioner som den planerar att lägga fram i riksdagen under pågående riksmöte kan vissa yrkanden kopplas ihop med textbehandlingen av dessa särpropositioner (i dessa betänkanden behandlas naturligtvis även de följdmotioner som väcks i samband med propositionen). Annars kan yrkandena behandlas i s k budget- eller motionsbetänkanden. I själva verket är det så att budgetbetänkandena ofta används för att på ett enkelt sätt "slakta" motioner. Man slipper att göra separata utredningar och långa reciter som de separata betänkandena förutsätter. Som en fingervisning kan anges att

KU under den allmänna motionstiden 1993 fick 256 yrkanden, vilket resulterade i tjugotalet betänkanden.

Denna hopbuntning i olika ärendegrupper är inte alldeles självklar, eftersom yrkandena kan handla om så vitt skilda saker att någon enkel och logisk indelning är svår att göra.¹⁴ Det finns ett drag av vanans makt i denna hantering eftersom vissa betänkanden återkommer varje år i utskotten, och då även med samma numrering. T ex har utrikesutskottet varje år ett betänkande om bistånd, vars nummer efter årsbeteckningen under senare år har varit 15. Förekomsten av vissa betänkanden är således standardiserad. Utskottet har emellertid sedan att ta ställning till kansliets förslag till gruppering av yrkanden och planering av när ärendena ska behandlas. I realiteten har utskottet svårt att komma med invändningar, eftersom det skulle innebära en betydande arbetsinsats från den ifrågasättande ledamotens (-öternas) sida att presentera ett alternativ.

Hur man väljer att behandla alla motioner är en ren kansliprodukt påpekade ett par av de intervjuade. Som vi kommer att se i det följande avsnittet väljer de föredragande därutöver hur de ska lägga upp betänkandet, varför även själva innehållet präglas. ”Men det går inte att få igenom vad som helst. Lite vakna är de. I viktigare frågor kan de t o m på förhand ange att betänkandet ska ha ’den här karaktären’” (intervju nr 12).

Att skriva betänkanden

Av intervjuerna framkom att ett ärende normalt bereds vid två utskottssammanträden, men att detta är avhängigt av ärendets art. Om ärendet rör något som är politiskt kontroversiellt existerar egentligen inte någon övre gräns för hur många gånger ett ärende kan tas upp i utskottet.¹⁵

Tre olika föredragningstekniker tillämpas. Det vanligaste är en summarisk muntlig föredragning vid första sammanträdestillfället (tillämpas av elva utskott). Till hjälp används en av den föredragande upprättat PM i vilken propositions- och motionsyrkanden står grupperade mot varandra, ibland med fylligare kommentarer. Dessa PM har olika namn i utskotten: ”lakan”, ”sjal”, ”mat-sedel”, ”överläggnings-PM”, ”föredragnings-PM”. De skickas vanligen ut till ledamöterna inför det första sammanträdet. I andra utskott skrivs en recit, dvs all brödtext exklusive utskottets bedömning, vilken skickas ut till ledamöterna inför det första sammanträdet (tillämpas av fem utskott). Någon muntlig genomgång görs inte i dessa fall, men den föredragande brukar dock ges tillfälle att lämna korta muntliga kommentarer. En tredje variant är en helt muntlig, och därmed längre, föredragning utan att något skrivet presenteras (tillämpas av ett utskott).

I regel tar utskottet preliminär ställning vid det första sammanträdet. Den vägledning som den föredragande ges är ofta väldigt grov; bifall alternativt avslag. Detta gör att den skrivande tjänstemannen står relativt fri i sina formuleringar, men har i sitt arbete hjälp av grundtexterna (motioner och eventuell proposition) som anger den politiska inriktningen. Hur ett ärende behandlats tidigare i riksdagen kan också ge viss vägledning. Det politiska ställningstagandet är emellertid inte alltid klart utmejslat i alla frågor, vilket särskilt gäller

de frågor som inte tillhör den politiska dynamiten. Flertalet av de intervjuade påtalade att utskottets vägledning vid sittande bord ofta är svårtolkad eller knapp. Instruktionen kan lyda att ett yrkande ska avslås med 'positiv skrivning' utan att någon närmare precisering ges. Ofta är det viktigt att "höra" vad som *inte* sägs. "Man måste skriva på känsla" sammanfattade en av de föredragande arbetsstrategin (intervju nr 2). I dessa fall står den skrivande tjänstemannen således inte bara relativt fri i sina formuleringar, utan även i argumenteringen.

Några föredragande påpekade att det finns en skillnad mellan hur de etablerade partierna och de nya partierna (mp och nyd) agerar(-de) då preliminär ställning ska tas. De etablerade partierna svarar endast ja eller nej till bifall av yrkandena med den underliggande förväntan att övriga redan känner till deras politiska argumentering. De nya partierna tror emellertid ofta att utskottssammanträdena är den verkliga politiska arenan, och vill argumentera och utveckla sina ståndpunkter i hopp om att vinna gehör för sina åsikter. De vill gärna tro att debatten ska föras i utskottet, medan de etablerade partierna spar debatten till kammaren (där den dessutom kommer på pränt).

Inför justeringen av betänkandet (oftast = det andra sammanträdestillfället) har den föredragande färdigställt ett förslag till betänkande, som skickas ut till utskottsledamöterna före sammanträdet för genomläsning. I de utskott som arbetar med muntliga föredragningar skrivs betänkandet från A till Ö inför justeringen, dock inte alltid reservationstexterna. I de fall en recit presenterats tidigare fylls betänkandet endast på med utskottets bedömning och eventuell reservationstext. Till saken hör att arbetstempot ofta är så pressat i utskottet att den föredragande kan vara tvungen att ha skrivit klart ett utkast till betänkande innan ärendet ens kommit upp till behandling. Någon motiverade detta arbetsätt med att det gjordes av ren självbevarelsedrift, eftersom tidspressen annars blir för stor mellan det första sammanträdet och utskicket inför justeringstillfället. Arbetsättet förutsätter emellertid att majoriteten är förutsebar, vilket har blivit svårare med dagens parlamentariska läge där flera partier sitter i regeringsställning. De flesta av de tillfrågade menade emellertid att de inte hann att arbeta på detta sätt, trots att det vore ett bra sätt att hålla undan. Undantagsvis förekommer att ett betänkande behandlas färdigt redan vid första sammanträdet, dvs att det då också justeras.

Benägenheten bland ledamöterna att ändra i förslagstexten är överlag låg "det som står där står där" (intervju nr 7). En del formulerings- och ordval brukar kommenteras (nyansändringar, tillfogande av älsklingsuttryck e d), men sällan ändringar i sak. Majoriteten av de intervjuade menade att tröskeln att genomdriva förändringar i förslaget till betänkandetext vid sittande bord är mycket hög. Dels måste en majoritet enas kring det nya förslaget (vilket är svårare med flera partier i regeringsställning), dels innebär en förändring andra följdändringar som just då kan vara svåra att överblicka under ett tidspressat utskottssammanträde. Detta innebär således att den som skrivit betänkandeförslaget besitter ett klart formuleringsförsteg.

I ett utskott förekom t o m att betänkandeförslaget kunde presenteras i korrekturtext vid justeringstillfället, vilket ytterligare torde minska benägenheten

att ändra i texten. I ett par andra utskott tillämpas ett system med alternativtexter, dvs den text som ska utgöra utskottets bedömning skrivs i flera olika varianter med olika slutsatser. Denna teknik trodde flera av de intervjuade påverkade beslutsfattandet, eftersom kontrasterande texter gör läsaren mer medveten om den slutgiltiga textens innebörd.

Kontakten med regeringskansliet

Sexton av de intervjuade föredragandena lät berörda departement granska betänkandetext innan den presenterades för utskottet. Kontakten med departementet sker med varierande intensitet för de olika utskotten; vissa utskott skickar alla sina betänkanden för sakgranskning till berört departement, andra utskott använde sig av departementet endast i större frågor sprungna ur någon proposition. I vissa fall råder det t o m olika policy bland de föredragande i ett och samma utskott huruvida sakgranskning av regeringskansliet bör förekomma eller ej. Det är framförallt i lagtekniska frågor som departementen kan bistå med stöd. Deras möjligheter till överblick vad gäller följdändringar vid införande av nya författningar samt deras kunskap om pågående utredningar på olika områden är betydligt större än hos de små utskottskanslierna. Annan hjälp från departementen har också förekommit. T ex har Miljö- och naturresursdepartementet tidigare skrivit s k motionskommentarer, dvs departementstjänstemän har systematiskt skrivit ned synpunkter på motionsyrkanden som rör deras område.¹⁶ Denna typ av kommentarer förekommer även från andra departement och används i olika utsträckning av utskottskanslierna.¹⁷

Att det förekommer informella kontakter mellan riksdag och regering är ingen nyhet, men då brukar man i regel syfta på riksdagsledamöternas kontakter med regering eller departement (se t ex Isberg 1984:71). Den regelbundna tjänstemannakontakten mellan utskottskanslierna och regeringskansliets tjänstemän är däremot något som inte tidigare klarlagts. Detta förhållande framgår inte heller av maktutredningens kartläggning av regeringskansliets kontakter med riksdagsutskotten (se Petersson 1989:100f).¹⁸

Kontakten mellan ledamöter och tjänstemän

De intervjuade konstaterade, med ett undantag, att de upplevde att de politiska uppgörelserna i huvudsak sker utanför utskottssammanträdena. På frågan om vilken slags arena utskottssammanträdena utgjorde beskrevs sammanträdena som den nödvändiga kontaktpunkten mellan utskottets ledamöter och tjänstemän.

Den rådande principen är att texterna ska ändras vid sammanträdesbordet – något som poängterades av flera. "Utskottsarbetet bygger väldigt mycket på förtroendet mellan tjänsteman och riksdagsledamot" (intervju nr 10). Underhandskontakter mellan ledamöter och tjänstemän förekommer emellertid ändå under det att betänkandetexten skrivs. Synpunkter framförda av någon ur presidiet, dvs utskottets ordförande eller vice ordförande, sågs av de flesta som en legitim underhandskontakt. När det gäller stora frågor förekommer det hos en

fjärdedel av utskotten att (någon ur) presidiet läser igenom texten innan den skickas ut inför justeringssammanträdet. Men flera opponerade sig mot andra ledamöters försök att påverka formuleringar underhand. Särskilt då ledamoten i fråga inte representerade utskottsmajoriteten upplevdes sådana försök till påverkan som ohederliga varför sådana synpunkter inte beaktades. Undantag finns dock. Två av de intervjuade arbetade fram texterna just med hjälp av löpande direktiv, där utskottsmajoritetens synpunkter vägde tyngst.

Det förekommer även att de föredragande ombeds att hjälpa ledamöterna att sakgranska, ja t o m skriva, deras motioner. Två av de föredragande har vid ett flertal tillfällen skrivit någon ledamots debattanförande i kammaren. Denna hjälp efterfrågades särskilt för sådana frågor som upplevdes som principiellt viktiga, men som var juridiskt eller ekonomiskt komplicerade. Genom att se till att stå på en faktamässigt stabil grund utsätter sig ledamoten inte för risken att debattera med felaktiga utgångspunkter; sakkunskapen får fungera som varpen i politikens komplicerade väv. En av de föredragande berättade att han t o m skrivit debattanföranden åt politiska motståndare i samma debatt, vilket debattörerna inte kände till. Bland de övriga intervjuade fanns det emellertid ett klart motstånd mot att bistå ledamöterna med denna typ av hjälp av två skäl; för det första låg det utanför utskottsarbetet, för det andra syntes denna hjälp vara alltför renodlat politisk.

Uppseendeväckande är att flera av de intervjuade ibland får påpeka för osäkra ledamöter "att för ert parti passar det bra att tycka så här" eller "det ni säger passar inte med ert partiprogram" (intervju nr 17). Detta gäller dock inte de stora politiska frågorna där partierna har klart formulerade åsikter, utan i de småfrågor som också präglar riksdagsarbetet.

Motioner

En stor del av utskottens arbete utgörs av beredningen av motioner. Av tabell 3 framgår att antalet motionsyrkanden fyrdubblats mellan 1973 och 1990/91.¹⁹ Nedgången till 1992/93 förklaras i Riksdagsutredningens betänkande med att antalet oppositionspartier har varit färre fr o m 1991/92.

Att behandlingen av motioner bedrivs med skiftande entusiasm från kansliernas sida var det flera som markerade. Samma motioner kan återkomma år efter år utan att motionärerna följer upp vad som har hänt vare sig i riksdagsbehandlingen eller i ämnet i fråga. T ex förekommer motioner om att införa författningar som redan finns, eller att de ska avskaffas när de redan är avskaffade.

Tabell 3. Det totala antalet motionsyrkanden under tre jämförelseår

År	Antal yrkanden
1973	ca 3600
1990/91	ca 14600
1992/93	ca 8400

Källa: *Reformera riksdagsarbetet*, betänkande från Riksdagsutredningen, juni 1993.

I motion Fi210 av Rolf Clarkson m.fl. (m) yrkas att *bilkreditförordningen* avskaffas. Som utskottet anförde redan förra året då samma yrkande behandlades senast, upphörde *bilkreditförordningen* att gälla den 1 april 1986. Med förhoppning att motionärerna läser vad utskottet anför avstyrker utskottet på nytt motion Fi210. (1989/90:FiU20).²⁰

Till övervägande del avslås motioner programmatiskt: "Vår uppgift är att säga nej men i varierande form – snokigt eller välvilligt" (intervju nr 4).²¹ Avslagen är således av olika karaktär, och ett välvilligt avslag går internt under beteckningen "avslag med krans".²² Bifall betraktas som ett så starkt erkännande att det sällan används för minoritetsyrkanden (jfr Sannerstedt 1992:133ff samt Larsson 1993:139). Avslag och bifall är emellertid inte de enda öden ett yrkande kan gå till mötes, utan det finns i riksdagsvokabulären ett mellanläge *med anledning av*, vilket används då riksdagen gör ett tillkännagivande, dvs beställer vissa åtgärder av regeringen. *Med anledning av* används för att markera att ett yrkande är delvis tillgodosett, och har således en vidsträckt betydelse. Det framgår nämligen inte av denna formulering om yrkandet är tillgodosett till 5 % eller 95 %, men i beslutsredovisningen bokförs det som delvis bifall trots att det i vissa fall ligger närmare ett rent avslag.²³

Om presumtionen är avslag på motioner, hur kommer det då sig att ledamöterna inte ger upp? Är det någon vits att motionera mot dessa dåliga odds? Några av de intervjuade menade att ett enträget motionerande i en fråga på sikt kunde leda till att frågan kom upp på den politiska dagordningen. Ett slags – medveten eller omedveten – utnötningstaktik helt enkelt. Den uthålliga motionären kan efter flera år med samma motion till slut få visst medhåll i utskottet som räcker för att få igenom hela eller delar av sitt förslag. En annan effekt är att frågan till slut accepteras på den politiska dagordningen. Som belysande exempel angavs frågorna om våld mot kvinnor samt barnpornografi. Tidigare betraktades dessa frågor som perifera men idag ingår de i de flesta profilmедvetna partiernas motioner. Förutom möjligheten att på sikt få genomslag för sina yrkanden ger motionerandet ledamöterna en möjlighet att visa handlingskraft framförallt inför väljarna i de egna valkretsarna ("byamotioner" som de smått vanvördigt benämns i riksdagskorridorerna). Det viktiga är att visa upp vad man har väckt för frågor, medan själva utfallet av riksdagsbehandlingen i detta sammanhang är av underordnad betydelse.

Enighet eller reservation?

Även om de politiska uppgörelserna sker utanför utskottssammanträdena, så ingår ett formuleringsmässigt förhandlingsmoment då utskottet sammanträder. Tjänstemännen ska på ledamöternas uppdrag försöka jämkä samman olika åsikter språkligt. Förhandlingen handlar då om oppositionen ska reservera sig eller ej. Regeringspartiernas inställning vid behandling av propositioner var enligt en av de intervjuade att "baxa igenom propositionen i riksdagen så smidigt som möjligt, och ge oppositionen möjlighet att ge några nålstick" (intervju nr 2).

Det intressanta är att utskotten förefaller vara olika angelägna om att uppnå enighet. Under intervjuerna utkristalliserade sig framförallt konstitutionsut-

skottet, lagutskottet, utrikesutskottet och trafikutskottet som de utskott där strävan efter konsensus beskrevs ha mycket hög angelägenhetsgrad. Detta motiverades på olika sätt. KU bereder frågor om demokratins spelregler och massmediafrågor, där praxis har varit att försöka hitta breda politiska lösningar. LU:s område präglas inte av ideologiska skillnader, dvs frågorna är mer av juridiskt teknisk art än politiskt kontroversiella. UU:s betänkanden läses som utrikespolitisk dogm, varför försöken att uppnå enighet är det tongivande elementet i utskottsarbetet.²⁴ I trafikutskottet avstår en del partier från att reservera sig för att genom enighet försöka skapa större kraft bakom orden.

Enighet utåt har flera syften. Förutom att det kan uppfattas som att utskottet med kraft markerat ståndpunkt i sakfrågan, så är det också ett sätt för utskottet (läs: riksdagen) att genom att stå samlad bakom ett beslut hävda sin roll som statsmakt (och därmed försöka komma bort från epitetet transportkompani).

Bland de övriga utskotten finns det visserligen också en strävan att försöka enas kring skrivningarna, men inte till vilket pris som helst. Hos finansutskottet uppgavs strävan vara snarare den omvända, eftersom området har en så stark partipolitisk prägel och ledamöterna ser sin chans att profilera sig. Ambitionen hos flera av de övriga utskottens ordförande (eller vice ordförande) kan ändå inledningsvis vara att försöka jämka ihop utskottsledamöternas synpunkter, även om det ibland är helt utsiktslöst. "Ibland vill de helt enkelt profilera sig även i frågor där enighet i grund och botten råder", konstaterade en föredragande (intervju nr 4).

Denna bild avviker i en del avseenden från Sannerstedts resultat över vilka utskott som är sk konsensus- respektive konfliktsutskott (Sannerstedt 1992: 146ff). Efter att ha kartlagt reservationsbenägenheten i varje utskott över tiden framträder i Sannerstedts studie KU, FiU, UU och FöU som konsensusutskott. FiU och FöU betecknas således av Sannerstedt som konsensusutskott, medan det i denna undersökning uppgavs råda det omvända förhållandet då frågan ställdes om hur angeläget utskottet är att uppnå enighet. För FöU uppgavs att strävan visserligen var att uppnå enighet, men att det oftast inte går. På samma fråga kom även LU och TU att i denna studie betecknas som utskott där enighet hade hög angelägenhetsgrad. Vad gäller LU har detta utskott även i Sannerstedts undersökning en konfliktnivå klart under genomsnittet, medan TU däremot snarast är att betecknas som ett konfliktsutskott. Sammanfattningsvis kan konstateras att den största skillnaden mellan de båda undersökningarna är placeringen av FiU och TU. Skillnaderna i resultaten torde främst bero på de skilda angreppssätten. I svaren på min fråga om hur angeläget det är med enighet i utskottet avspeglas tjänstemännens uppfattning om strävan och andan i utskottsarbetet, vilket bl a framgår vid utskottssammanträdena. Ur ett tjänstemannaperspektiv upplevs inte alla reservationer som tecken på att öppna konflikter kvarstår. En sådan bild betraktades som alltför förenklad. En reservations tillkomst har också andra ursprung t ex som en eftergift åt någon annan betydelsefull partikamrats motion. Det finns således en politik och ett förhandlingsmoment bakom reservationsskrivandet som inte låter sig fångas enbart av konfliktdimensionen.

Anmälan om reservation sker huvudsakligen då preliminär ställning tas i ett ärende. Detta är en viktig signal till den skrivande tjänstemannen, eftersom han/hon inför möjligheten till en reservation måste disponera majoritetstexten på ett sådant sätt att texten lätt går att byta ut mot minoritetstexten. Det gäller alltså att kunna begränsa styckena i lämpliga bitar. Konsekvensen av detta arbetssätt är att betänkandena dispositionsmässigt kan bli obalanserade. Dvs små detaljfrågor kan få större textutrymme än en större och principiellt viktigare fråga, vilket då beror på att detaljfrågan är omstridd medan ledamöterna är eniga om den större principfrågan.

Tidpunkten då reservationstexterna måste vara klara skiljer sig mellan de olika utskotten. I vissa fall kräver ledamöterna att de ska vara färdiga till justeringstillfället. I andra fall vore det ur arbetssynpunkt en orimlig begäran, varför reservationerna färdigställs efter det att betänkandet är justerat. Detta är en viktig skillnad. Om majoritetsskrivningen jämte reservationstexterna ska skickas ut inför justeringstillfället måste förhandlingssituationen klart förbättras vad gäller att minimera antalet reservationer. Man har i detta fall något reellt skrivet att förhandla om; ”om vi lägger till detta, tar ni då tillbaka er reservation?” Utgångsläget måste vara ett helt annat då reservationerna skrivs i efterhand och sedan tillfogas betänkandet omedda.

Sammanjämkningen lyckas ofta på bekostnad av klarheten i ett betänkande. Detta såg tjänstemännen som den svåraste konsten – att skriva så utslätat att alla kan ställa sig bakom det. I dessa fall krävs inga reservationer eftersom ställningstagandet är diffust och därmed svårt att tyda.²⁵ På samma sätt talar Sannerstedt om den konstruktiva oklarheten vilken kan vara en förutsättning för att en uppgörelse ska kunna träffas (1992:138ff).

Reservationerna skrivs idag nästan alltid av utskottskanslierna, endast i undantagsfall skrivs de av ledamöterna själva. Särskilda yttranden skriver ledamöterna däremot i huvudsak själva. De föredragande använder sig av olika språkbruk för olika partier, t ex kan man i vänsterpartiets meningsyttringar använda uttryck som ”värna om” och ”solidaritet”.²⁶ Nyd:s reservationer ska skrivas i telegramtext utan resonemang och gärna med värdeladdade ord. På miljöpartiets tid var viktiga ord i reservationstexten ”återvinning” och ”ekologi”. Reservationernas inriktning hämtas ur motionerna, men de föredragande menade att detta var vägledning av mycket skiftande kvalitet. Ibland fick de helt enkelt själva hitta argument som kunde passa partiet i fråga.²⁷

Överlag menade de föredragande att minoritetstexterna inte skrevs med samma noggrannhet som majoritetstexten. Är motionen av dålig kvalitet och tidspressen hård blir reservationen därefter (då fick ledamöterna ”skylla sig själva”). Reservationsförslagen granskas och godkänns i regel av den i frågan ansvariga ledamoten.

Hur kan tjänstemännens politiska inflytande karakteriseras?

”Att relationen mellan politiker och tjänstemän inte är ensidigt hierarkisk kan vi vara helt säkra på”, menar Lundquist i sin förvaltningsbok som inledningsvis kommenterades. Intervjuresultatet visar att förhållandena i riksdagen inte

utgör något undantag. Låt oss först typologisera det inflytande som undersökningen blottlagt. Utskottstjänstemännens inflytande kan sammanfattas i begreppen *arbetsplanering*, *formuleringsförsteg* och *sakkunskap* (jfr Wallenberg 1989:73f).

Ett potentiellt betydelsefullt moment vad gäller arbetsplanering är fördelningen av yrkanden mellan utskotten där tjänstemännen i realiteten har tolkningsföreträde då oklarheter föreligger om ett yrkandes hemvist. Var ett yrkande hamnar har betydelse för i vilket sammanhang det kommer att behandlas. Även om tjänstemännen inte påverkar centrala politiska ståndpunkter har de i utskotten möjlighet att reglera den energi som läggs ned på varje enskild fråga. Inflytandet över arbetsplaneringen innehåller därmed en kontroll över disposition, både vad gäller med vilken *tyngdpunkt* och i vilket *sammanhang* ett yrkande ska behandlas. Intresse och engagemang kan medföra att energin koncentreras olika mellan olika frågor, t ex kan ett upplevt intressant område leda till inhämtandet av ett mer omfattande bakgrundsmaterial än i en annan fråga som upplevs mindre viktig. Kansliet fungerar i detta perspektiv som en regulator av informationsflödet.

Tjänstemännen har på g a arbetsfördelningen i utskottet ett formuleringsförsteg vid utformandet av utskottstexterna. Detta formuleringsförsteg ger olika grad av inflytande beroende på om utformandet av texten har föregåtts av instruktioner – om än knappa – från politikerna vid ett utskottssammanträde eller ej. I det senare fallet måste tjänstemännen försöka föregripa eller förutse politikernas ställningstagande för att i förväg utforma skrivningar, vilket skapar ytterligare utrymme för eget inflytande. Motivet i dessa fall är således effektiv disponering av tid. Formuleringsförsteget i sig behöver inte utgöra ett inflytelserikt moment, eftersom det står politikerna fritt att ändra i texten. Genomgående har de intervjuade emellertid vittnat om att texterna i mycket liten utsträckning ändras vid sittande bord. Inflytandet ligger därmed i *formuleringsförsteget kombinerat med ledamöternas låga benägenhet att ändra i texten*.

I detta sammanhang bör tilläggas att tjänstemannen genom att titta i grundtexter och tidigare beslut får ganska klart för sig vilken den politiska inriktningen är. Men det är ändå i konkretionen av formuleringar och argument som tjänstemannens inflytande ligger. Alla frågor är heller inte av central politisk karaktär och det dyker ständigt upp nya frågor på dagordningen, varför vägledningen kan vara knapp. En annan sak är att risken med ett system där kommande ståndpunkter förutses med hjälp av tidigare ställningstaganden kan verka konserverande. Litet utrymme lämnas åt nya grepp och infall.

Tjänstemännens inflytande genom sin sakkunskap är ett välkänt fenomen. Utskottsarbetet har blivit alltmer specialiserat, så även om ledamöternas bildnings- och kunskapsnivå har ökat kan de vara beroende av sin kanslipersonal. Genom sin kunskapsauktoritet kan tjänstemännen reglera vad som upplevs som möjligt respektive omöjligt, vilket kan begränsa de politiska övervägandena. En annan typ av direkt politiskt inflytande är de fall då tjänstemännen upplyser (framförallt oerfarna) ledamöter vilken position dessa bör ta i sakfrågor för att ge kontinuitet åt partilinjén.

Vidare ger sakkunskapen utskottstjänstemännen ett *argumenteringsförsteg* i frågor som upplevs som politiskt okontroversiella. Då motivet för bifall eller avslag ibland är mycket vagt får tjänstemännen lita till sin egen kunskap för att leta argument. Något som mottas tacksamt av upptagna ledamöter. Likaså upplevs reservationsunderlaget (motionen) ibland som så dåligt att kanslipersonalen väljer att hitta egna och bättre argument för reservantens ståndpunkt.

Riksdagsarbetet i nytt ljus

Vi har nu klarlagt de situationer, givna av arbetsfördelningen i utskotten, där tjänstemännen i kraft av sin ställning kan tillskrivas ett visst politiskt inflytande: vid arbetsplaneringen, genom sitt formuleringsförsteg och sin sakkunskap. Dvs oavsett den enskilde tjänstemännens egna ambitioner finns möjligheterna till inflytande i beslutsprocessen redan givna i arbetssituationen. Utgångsläget är alltså inte neutralt. Inflytandet kan givetvis ytterligare spås på om tjänstemännen även har egna ambitioner, och således aktivt försöker påverka den politiska agendan. Detta är något som inte undersökts här, eftersom fokus har varit beredandet av beslut. Initieringen av ärenden i riksdagen är emellertid något som också borde studeras närmare ur ett tjänstemannaperspektiv. Att ärenden väcks och behandlas på olika starka tjänstemäns initiativ var det flera av de intervjuade som gav exempel på.

Vad gäller upplevd möjlighet att i beredningsfasen utöva inflytande över utskottsbesluten uppenbarade sig en intressant skillnad mellan de olika yrkeskategorierna. Juristerna, som utgjorde hälften av de intervjuade, var mycket noggrannare med att från början markera att de helt saknade möjligheter att påverka enskilda beslut i utskottet. Deras utgångsläge var i stor utsträckning att de skapade förutsättningar för ledamöternas beslutsfattande, och att det i deras arbete inte förelåg några inflytelserika moment. De övriga samhällsvevartarna (ofta ekonomer) hade däremot en helt annan bild. De menade också att deras arbete var att bistå ledamöterna i utskottsarbetet, men de var snarare att medge att deras insatser hade betydelse för utfallet av de beslut som fattades. Trots att de båda yrkeskategoriernas beskrivning av själva arbetet helt överensstämde fanns det således en klar skillnad i uppfattning av den egna arbetsinsatsens betydelse. Denna skillnad torde vara knuten till professionernas betoning av olika grundprinciper: juristernas strävan efter rättssäkerhet (eliminering av godtycke och otillbörlig påverkan), och ekonomernas (m fl) strävan efter effektivitet. Spänningen mellan dessa principer är värd att ytterligare reflektera över.

Tjänstemannainflytande – gott eller ont?

Det kan vara av intresse att betrakta resultaten av denna studie utifrån ett vidare demokratiteoretiskt perspektiv. För den ortodoxa demokraten kan ett konstaterat tjänstemannainflytande i den representativa demokratins hjärta uppfattas som regelvidrigt. Mot detta kan man argumentera att det finns flera fördelar

med en kunnig och självgående tjänstemannakår. Om ledamöterna inte bistods av kunniga tjänstemän skulle de folkvalda drunkna i sin arbetsbörda. Genom att en del av arbetet delegeras till tjänstemännen skapas utrymme för annat viktigt arbete som upprätthållandet av kontakter med de egna väljarna och deltagandet i det offentliga samtalet. I detta perspektiv är tjänstemännens insatser en förutsättning för att medborgarna ska kunna ha tillgång till sina valda representater, och denna tillgänglighet kan också ses som en grundpelare för den moderna demokratin.

Den norske samhällsvetaren Jon Elster beskriver den moderna demokratis problem som ett trehörnat dilemma, där demokrati, konstitutionalism och effektivt beslutsfattande står mot varandra (Elster & Slagstad 1988: 1ff). Mellan dessa tre principer finns hela tiden en motsättning. Demokrati definierar Elster som allmän och lika rösträtt tillsammans med en rådande majoritetsprincip. Konstitutionen reglerar den politiska makten för att garantera statens lagbundenhet, medborgarnas fri- och rättigheter och maktindelning. Mellan dessa två principer finns hela tiden en växelverkan; konstitutionen utgör spelreglerna för demokratin men är å andra sidan själv föremål för politiska överväganden. Till detta fogar Elster ett effektivitetsbegrepp ("the need for action") som skulle kunna tolkas som att en förutsättning för demokratin är att dess verksamhet flyter obehindrat, dvs utan att alltför trögrörliga och svårforcerade hinder skapas för att beslut ska kunna fattas. Ett alltför trögt beslutsmaskineri, där procedurerna är givna av konstitutionen, kan verka kontraproduktivt för demokratin vilket åskådliggörs med det följande.

Utifrån Elsters modell skulle tjänstemännens politiska inflytande i beslutsprocessen kunna ses som något gott, dvs som en arbetsfördelning (maktindelning) som möjliggör effektivitet i beslutsfattandet vilket i sin tur gynnar demokratin. Ett tungrott och otympligt beslutsmaskineri innebär paradoxalt nog inte ett förstärkande av demokratin, utan denna trögrörighet får snarare motsatta effekter. I detta perspektiv är en väl fungerande beslutsberedande tjänstemannakår grundläggande för den moderna demokratin.

Vad som i sammanhanget är väsentligt är politikernas förmåga att mobilisera tjänstemännen för sina syften, vilket till viss del torde vara avhängigt av det parlamentariska läget. Då ren parlamentarism råder föreligger inte samma svårigheter för tjänstemännen att förutse majoriteter, medan samlingsregeringar lämnar större utrymme för den enskilde tjänstemannens omdöme.

Metodologiska kommentarer

De substantiella resultaten av denna undersökning av utskottsarbetet ger även anledning till vissa metodologiska kommentarer i fråga om hur vi väljer att studera förhållandena i riksdagen. Jag har tidigare kommenterat behovet av att inkludera samtliga politiska aktörer i riksdagen då man försöker kartlägga maktförhållandena inom riksdagen. Utskottsarbetets dynamik är emellertid inte enbart av intresse när man anlägger ett renodlat maktperspektiv på sin riksdagsstudie.

Sannerstedt har i sin senaste bok valt att studera förhandlingar i riksdagen, och författaren framställer på ett förtjänstfullt sätt okända sidor i riksdagsarbetet med hjälp av fallstudier och intervjuer. Boken bygger emellertid även på en kvantitativ studie av utskottens betänkanden. Enligt Sannerstedt är det bästa tillvägagångssättet för att avgöra om det skett en förändring i mönstret av konsensus och konflikt i svensk politik att granska just utskottens betänkanden.

Varje gång riksdagen beslutar i en sakfråga bygger beslutet på ett utskottsbetänkande. I den svenska riksdagen råder i princip beredningstväng. I utskottsbetänkandena låter sig de politiska konflikterna tydligt urskiljas. Är betänkandet enhälligt, finns ingen kvarvarande konflikt. Någon votering i kammaren kommer då heller inte att äga rum. Är däremot en eller flera reservationer fogade till betänkandet, då finns det en konflikt som inte kunnat lösas. Olika alternativ förs fram till slutavgörandet. I kammardebatten kommer reservanterna att yrka bifall till sina reservationer, och ofta kommer också votering att ske (Sannerstedt 1992:30).

Sannerstedt kommer genom sin analys bl a fram till att konfliktnivån snabbt och tydligt stegrades under 1980-talet. Att mäta konfliktnivån genom att fastställa hur stor andel av samtliga utskottsbetänkanden som är försedda med reservationer menar jag är en metod som missar väsentliga aspekter. Av intervjuerna med utskottstjänstemännen framkom att det i reservationsviljan inryms även andra dimensioner; i en sådan analys måste man ta hänsyn till i vilket skede av beslutsprocessen reservationerna tillfogas betänkandena, den förhandlingsarena utskottssammanträdena utgör för minimeringen av reservationer samt hur förutsättningarna för utskottsarbetet förändrats sedan utskottspersonalen permanentats.

Ett problem med Sannerstedts operationalisering är den implicita utgångspunkten att tillkomsten av reservationer sker på samma sätt i samtliga utskott. (Sannerstedt diskuterar visserligen olika utskottskulturer och skiljer mellan konsensusutskott och konfliktsutskott, men baserar denna indelning på just utskottens reservationsbenägenhet.) Denna undersökning har visat att förhandlingssituationen om reservationerna är olika mellan utskotten, där en viktig skillnad är själva utgångsläget för förhandlingen. Utskotten justerar betänkandena antingen med reservationstexterna på bordet eller så tillfogas dessa betänkandet omedda i efterhand. Givet detta borde de skilda arbetssätten skapa olika förutsättningar för reservationsbenägenheten. Vidare är antalet reservationer beroende av vilken dispositionsteknik som används i respektive betänkande. Ibland bakar man ihop flera yrkanden i ett sjok, andra gånger delas de upp i smådetaljer.

Sannerstedt har inte heller kommit åt den förhandlingsarena som utskottssammanträdena utgör vad avser minimeringen av minoritetsyrkanden. I denna förhandlingssituation är tjänstemännens förmåga att sammanjämka texten språkligt av avgörande betydelse. Då detta lyckas – och det blir ett enhälligt betänkande – kan det vara till priset av klarheten. Ingen reservation krävs då texten är utslätad, men det innebär ju inte att eventuella motsättningar (konflikter) inte kvarstår. Denna förhandlingssituation är emellertid en modern företeelse; den ökade reservationsbenägenheten under 80-talet skulle också kunna ha sin bakgrund i att tjänstemännen i allt större utsträckning har kommit att

faktiskt skriva reservationerna. Ledamöterna behöver numer inte låta den egna arbetsbelastningen följa avgörandet om en reservation ska skrivas eller ej, eftersom detta arbete i huvudsak överläts åt utskottstjänstemännen.

Framtiden

Kunskapen om riksdagens interna arbete är inte minst viktig då vi diskuterar eventuella kommande förändringar i dess organisation eller arbetssätt. Diskussionen om antalet ledamöter i den svenska riksdagen får onekligen en annan klang om man framhåller ”styrkeförhållandet” mellan ledamöter och tex kanslipersonal. En halvering av antalet ledamöter skulle innebära – med nuvarande arbetsordning – att andelen tjänstemän kraftigt ökar i riksdagen. En reformering av riksdagens arbetssätt har emellertid också diskuterats. Lindbeck-kommissionen och Riksdagsutredningen vill att riksdagen ska ägna sig mer åt tillbakablickande verksamhet som uppföljning och utvärdering. Genomslagskraften för denna ändrade arbetsordning hänger troligtvis inte enbart på politikernas incitament att blicka bakåt, utan även på tjänstemännens beredvillighet att lägga om sitt arbetssätt.

Noter

1. För värdefulla och inspirerande synpunkter vill jag främst tacka Karl-Göran Algotsson, Per-Ola Öberg, Statsvetenskapliga förbundets arbetsgrupp för svensk politik under ledning av Peter Esaiasson (Göteborg 1993) och min riksdagsstipendiekollega Ingvar Mattson. Ett varmt tack vill jag även rikta till riksdagen och dess utskottstjänstemän, som generöst delat med sig av sin kunskap. Värdefulla kommentarer har även lämnats av Gunnar Grenfors, Ulf Christoffersson och Ingvar Åkesson.
2. Undantag utgör Esaiasson & Holmberg som i en uppsats med namnet *Makten i riksdagen* (1990) diskuterar flera tänkbara alternativ för att beskriva maktfördelningen inom riksdagen; utskottsstyrd, partigruppstyrd, partiledarstyrd, regeringsstyrd, tjänstemannastyrd och ledamotsstyrd. Deras egen maktundersökning bygger emellertid på en enkätstudie enbart riktad till riksdagsledamöterna, vilka ges en möjlighet att själva redovisa hur de ser på olika gruppers och organs inflytande över beslutsfattandet.
3. I detta sammanhang bör nämnas att en forskare som faktiskt behandlat tjänstemännens arbete i riksdagen är Stjernquist ("Riksdagens arbete och arbetsformer" i

Samhälle och riksdag IV 1966). Som det kommer framgå av det följande har emellertid mycket hänt sedan dess, bl a var det först 1966 som riksdagen fick en fast personalorganisation. Antalet anställda har sedan dess nästan fördubblats.

4. Se tex Aberbach m fl 1981.

5. Svenska Dagbladet publicerade i december 1993 en artikel om några förtroendevaldas (i Stockholms läns landsting) kritik mot att deras tjänstemän blivit för mäktiga inom landstinget. Nils Oskar Nilsson (m), en av tre moderater som därför hoppat av sitt uppdrag, ger följande motivering. " – Jag instämmer helt i den kritik som allmänläkaren Göran Sjönell framfört i SvD, där han säger att den politiska demokratin satts ur spel av tjänstemännen. De lägger inte fram objektiva underlag utan formulerar förslag och beslut så tvetydigt att de själva kan bestämma vad som ska gälla. De motarbetar direktiv och förhalar begärda utredningar, exempelvis om den sjukhusanslutna hemsjukvården." ("Mäktiga" tjänstemän irriterar" i *Svenska Dagbladet* 1993-12-12, s 13).

6. Uppgifterna hämtade ur de renskrivna intervjuanteckningarna, vilka ingår i ett internt arbetsmaterial som riksdagens förvaltningskontor haft vänligheten att låta mig ta del av (Sveriges riksdag 1979-05-26).

7. En nybliven amerikansk kongressledamot uttryckte problemet med att vara ny i kongressen med: "This place is a wilderness to me. If I had not hired a good staff to lead me by the hand, I'd embarrass myself." ("The hidden powers who really run Congress" i *U.S. News and World Report*, 1981-03-09, s 47).

8. KBaU är förkortningen för det sammansatta konstitutions- och bankoutskottet.

9. För en utförligare redogörelse av utvecklingen av riksdagens personalorganisation hänvisas främst till rapporten *Översyn av utskottens personalorganisation* (Talmanskonferensen 1976). Se även betänkande från kommittén för översyn av utskottens arbetssituation (1980-06-03).

10. I förvaltningskontorets årsredovisning 1992/93 (s 1) formuleras verksamhetens mål på följande vis: "Det övergripande målet för riksdagens förvaltningskontor är att medverka till att det parlamentariska arbetet kan bedrivas effektivt och rationellt samt att skapa goda arbetsförhållanden för riksdagens ledamöter. En viktig uppgift är också att aktivt informera om riksdagens arbete och arbetsformer."

11. På tjänstemannanivå bekräftas detta förhållande ytterligare av att det i förvaltningskontorets instruktion föreskrivs att förvaltningsdirektören och riksdagsdirektören får delta i förvaltningsstyrelsens överläggningar (SFS 1983:1061, 13 §).

12. Citatet hämtat ur en intern PM från Planverket: *Om myndigheternas språksvårigheter – referat av ett muntligt anförande 1986-10-22* (s 3).

13. Inför allmänna motionstiden 1993 fick ledamöterna en informations-PM från kammarkansliet om hur man bör skriva en motion. Under rubrikerna *Innehåll* resp *Rubrik* finns följande information:

"Under allmänna motionstiden kan motioner väckas i alla frågor som riksdagen kan besluta om. I en och samma motion får inte sammanföras förslag i skilda ämnen. En riktpunkt bör vara att inte i en motion ta upp frågor som hör till mer än ett utskott."

"På kammarkansliet åsätts alla motioner en rubrik. Det är ofta en fördel om motionären själv gör förslag till rubrik på sin motion.

Rubriken bör vara kort och sakligt sammanfatta innehållet i motionen. Slagordsmässiga och värdeladdade rubriker bör undvikas. Av olika skäl justeras ibland de av motionärerna föreslagna rubrikerna."

14. Detta förklarar den ibland inte alltid rättvisande rubriceringen på betänkanden. Innehållet i ett motionsbetänkande kan ibland vara så disparat att enda räddningen är att tillfoga "m.m." eller "och vissa andra frågor" till rubriken.

15. Jämför detta avsnitt med Sannerstedt (1992:72ff) där utskottssammanträdena även beskrivs utifrån ett ledamotsperspektiv.

16. Exempel på motionskommentarer är PM daterade 1993-02-09, 1993-02-10, 1993-02-15, 1993-02-17 och 1993-02-18 från Miljö- och naturresursdepartementet.

17. Före 1967 – då riksdagen i princip endast hade tillfälligt anställd personal – var det vanligt i statsutskottet att samma tjänstemän som föredragit budgeten i departementet tog hand om den i statsutskottet. En av de viktigaste motiveringarna för uppbyggnaden av riksdagens personalorganisation var behovet av självständighet i förhållande till regeringskansliet.

18. Frågorna i maktutredningens undersökning är ställda så att både politiker och tjänstemän hos regeringskansliet har fått uppges med vilken regelbundenhet de tar kontakt med riksdagens utskott. Resultatet visar att denna typ av kontakter tillhör rutinen i departementsarbetet, men det framgår inte huruvida man i formuleringen av frågan ('kontakter med riksdagens utskott') innefattar eller utesluter kontakter med utskottskanslierna.

19. Den ständigt ökande arbetsbelastningen med att avstyrka återkommande och nytillkomna motioner har medfört att jordbruksutskottet och trafikutskottet infört *förenklad behandling*, dvs fristående motioner sakbehandlas i princip högst en gång under varje valperiod. Samtidigt innebär detta att varje ämnesområde ska kunna bli föremål för en *fördjupad hantering* under valperioden. Exempel på ett motionsbetänkande där förenklad behandling tillämpas är 1990/91: JoU6 *Vatten- och luftvård*. Efter den sed-

vanliga uppräknigen av väckta motioner (17 sidor) följer utskottets kommentar (1 sida) varefter de 216 motionsyrkandena avslås i en mening under utskottets enda hemställanspunkt. JoU:s ledamöter har dessutom förbundit sig att inte reservera sig, däremot får särskilda yttranden förekomma.

Utbildningsutskottet tillämpade tidigare sk tabellavslag (se text 1987/88:UbU27) för att effektivisera behandlingen av motioner. Yrkanden som rörde en fråga ställdes då upp i tabellform och avstyrktes sedan i klump i utskottstexten. Det är en metod som inte används i utbildningsutskottet idag.

Riksdagsutredningen föreslår inga formella begränsningar i motionsrätten, men att den metod för förenklad ärendeberedning som några utskott redan tillämpar ska få en vidgad användning.

20. Som exempel på ett roligt betänkande rekommenderas läsning av det korta motionsbetänkandet 1990/91:TU35 *Fast förbindelse över Östersjön*.

21. Förhållandet med det rituella avstyrkandet diskuteras i en bok av Jacobsson utgiven inom ramen för maktutredningen. I sin bok *Konsten att reagera* (1989) har Jacobsson ett helt kapitel om 'Att reagera genom att säga nej' där riksdagens näringsutskott specialstuderas. NU:s samtliga motionsyrkanden under 1985/86 (436 st varav 422 st avslogs) har klassificerats efter de uttryckta motivet för avslag. Sex kategorier utkristaliserade sig (förekomst inom parentes); 'det är inte vårt område' (10 %), 'kraven synes väl tillgodosedda' (19 %), 'det pågår överväganden' (22 %), 'hänvisning till tidigare bindningar' (16 %), 'det saknas motiv' (28 %) samt 'ideologiska skäl' (5 %). Det rituella avstyrkandet kommenterar Jacobsson med följande (s 36).

"Så långt de motiv som de facto användes. Att säga nej brukar i andra sammanhang ses som problematiskt, eftersom det finns en risk att konflikter därigenom görs tydliga. Vad utskotten lyckades göra var att säga nej samtidigt som de gemensamma föreställningarna stärktes, och utan att ledamöterna tog illa vid sig. Avslagen blev repetitiva och rutinmässigt återkommande händelser. De som hade fått nej ansåg sig sällan dåligt be-

handlade och de återkom ofta redan nästa år med ett liknande yrkande (som i sin tur blev avslaget)."

22. Ett exempel på "avslag med krans" kan hämtas ur 1991/92:SoU2 *Socialtjänst* s 19: "Utskottet har vid ett flertal tillfällen uttryckt sin oro över situationen med de många bostadslösa i samhället. Det rådande förhållandet är enligt utskottets mening oacceptabelt. Det är i första hand en uppgift för kommunerna att se till att människor har ett ordnat boende. Utskottet vill på nytt understryka vikten av att kommunerna kontinuerligt ägnar de bostadslösa stor uppmärksamhet och att de ser till att stödinsatserna blir så effektiva som möjligt. Vidare förutsätter utskottet att socialstyrelsen nu tar initiativ till de överläggningar med berörda parter som styrelsen en längre tid aviserat. Utskottet noterar i sammanhanget att den nya regeringen i regeringsförklaringen uttalat att bostadspolitikerna skall inriktas på att alla skall ha möjlighet till en bra bostad till ett rimligt pris.

Med det sagda anser utskottet att riksdagen för närvarande inte bör ta något initiativ i dessa frågor. Utskottet avstyrker därför motionerna So268 (mp), So219 (c) yrkande 1, So220 (mp), So226 (mp) yrkande 11 och So336 (fp) yrkande 14."

23. Så här kan det alltså stå i en hemställanspunkt (fritt exempel):

2. beträffande *barnomsorgen*

att riksdagen med *bifall till* motion 1991/92:So135, *med anledning av* motion 1991/92:So142 och *med avslag på* motion 1991/92:So131 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om...

24. I utrikesutskottets betänkanden används ofta det mjukare ordet *besvara*, istället för *avstyrka*. Motionsyrkanden som är besvarade bokförs emellertid som avslag efter kammarbehandlingen. KU använde sig tidigare i begränsad utsträckning av uttrycket *besvara*, men har nu helt frångått denna praxis.

25. Vi är nog flera som stött på diffusa betänkanden i forskargärningen, men för säkerhets skull vill jag ändå exemplifiera. Frågan om den statliga revisionens (Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer) konstitutionella hemvist har under det senaste

decenniet varit föremål för diskussion. Moderater och folkpartister förespråkar att revisionsresurserna ska samlas under riksdagens hägn, och inte som nu uppdelat hos både riksdag och regering (där regeringens organ dessutom är starkare). Centerpartiet, socialdemokraterna och vänstern har emellertid tyckt att nuvarande lösning är bra. Efter regeringsskiftet 1991 skriver finansutskottet ett enhälligt motionsbetänkande om *Organisationsformer för statens revision* (1991/92:FiU2). Vilken organisationsform som revisionen i framtiden bör ha kan utläsas på minst två sätt: a) behåll nuvarande ordning, b) placera revisionsresurserna under riksdagen. Efteråt har jag förstått att denna oklarhet var priset för ett enigt betänkande.

26. Vänsterpartiet får också hjälp med sina meningsyttringar, men de skriver i större utsträckning än de andra partierna förslagor som kansliet sedan lägger in i den tekniska mallen. En av de äldre föredragande tyckte att det var språkligt roligare att skriva deras reservationer på vpk:s tid. Då kunde uttryck som "industrialismens utsugning" och "kapitalets förtryck" förekomma (intervju nr 6).

27. I samband med att en miljöpartist skulle sluta i ett av utskotten tackade vederbörande kansliet bl a för deras hjälp med reservationskrivandet; "när man läste era [kansliets] reservationer förstod man egentligen vad man ville" (intervju nr 7).

Källor och litteratur

Otryckt källmaterial

Intervjuer

- Lena Axelsson-Westlund, föredragande i KrU, 18 juni 1993
 Jan Bjurström, föredragande i BoU, 4 juni 1993
 Monica Dohnhammar, föredragande i SoU, 14 juni 1993
 Lars Foyer, f d kanslichef NU, 18 augusti 1993
 Susanne Gaje, föredragande i AU, 17 juni 1993

- Jan-Eric Gutsjö, föredragande i SkU, 16 juni 1993
 Annika Jagander, föredragande i UU, 15 juni 1993
 Margareta Landerholm, f d föredragande i SfU, 23 september 1993
 Per Mårtensson, föredragande i FiU, 10 juni 1993
 Göran Nyström, föredragande i TU, 7 juni 1993
 Per Persson, föredragande i LU, 16 juni 1993
 Annika Sandström, föredragande i EU, 22 juni 1993
 Birgitta Stenberg, föredragande i JoU, 17 juni 1993
 Görel Sävborg-Lundgren, föredragande i UbU, 15 juni 1993
 Hélène Tegnér, föredragande i NU, 16 juni 1993
 Jörgen Thulstrup, föredragande i FöU, 21 juni 1993
 Mikael Tollerz, föredragande i JuU, 7 juni 1993
 Bengt Törmell, kanslichef för centralkansliet, 14 juni 1993
 Ingvar Åkesson, föredragande i KU, 9 juni 1993

Interna promemorior

- Kammarkansliet, "Allmänna motionstiden 1993", intern-PM.
 Miljö- och naturresursdepartementet, motionskommentarer daterade: 1993-02-09, 1993-02-10, 1993-02-15, 1993-02-16, 1993-02-17, 1993-02-18, 1993-02-18.
 Planverket, "Om myndigheternas språksvårigheter – referat av ett muntligt anförande 1986-10-22", intern-PM.
 Riksdagens förvaltningskontor, "Antalet anställda i utskottsorganisationen", PM 1993-06-24.
 Sveriges riksdag, "Framställning av utskottsbetänkanden", 1992-01-15.
 Sveriges riksdag, "Intervjuer inför utbildning hösten 1979 avseende seminarium för utskottssekreterare", 1979-05-26.

Tryckt källmaterial

Tidningar

- Expressen 1993-03-18
 Svenska Dagbladet 1993-12-12
 U.S. News and World Report 1981-03-09

Offentligt tryck

Riksdagstryck
SFS

Litteratur

- Aberbach, J D m fl, (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- DeGregorio, C, (1988). "Professionals in the U.S. Congress: An Analysis of Working Styles" i *Legislative Studies Quarterly*, 13: 4.
- Elster, J – Slagstad, R (eds), (1988). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge och Oslo: Cambridge University Press och Norwegian University Press.
- Esaiasson, P – Holmberg, S, (1990). "Makten i riksdagen" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93: 137-147.
- Hammond, S W, (1985). "Legislative Staffs" i Loewenberg, G, Patterson, S C and Jewell, M (eds) *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press.
- 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*. Lund: Akademilitteratur.
- Jacobsson, B, (1989). *Konsten att reagera. Inressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Kingdon, J W, (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins.
- Larsson, T, (1986). *Regeringen och dess kansli*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, T, (1993). *Det svenska statsrådet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L, (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Malbin, M J, (1980). *Unelected Representatives. Congressional Staff and the Future of Representative Government*. New York: Basic Books.
- Norell, P O, (1989). *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, O, (1989). *Maktens nätverk*. Stockholm: Carlssons.
- Price, D E, (1971). "Professionals and "Entrepreneurs": Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees" i *Journal of Politics*, 33:316-336.
- Riksdagens förvaltningskontor, (1993). *Riksdagen i siffror 1992/93*. Stockholm: Riksdagens reprocentral.
- Riksdagens förvaltningsstyrelse, *Utskottens föredragandetjänster. Rapport från utredning tillsatt av förvaltningsstyrelsens direktion*, 1986-08-25.
- Riksdagens förvaltningsstyrelse, *Översyn av utskottens arbetsituation – utförd av utredning tillsatt av riksdagens förvaltningsstyrelse*, 1980-06-03.
- Salisbury, R H – Shepsle, K A, (1981). "U.S. Congressman as Enterprise" i *Legislative Studies Quarterly*, 6: 559-576.
- Sannerstedt, A, (1992). *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*. Betänkande av Ekonomikommissionen. Stockholm.
- Stjernquist, N, (1966). "Riksdagens arbete och arbetsformer" i *Samhälle och riksdag IV*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Sveriges riksdag, (1993). *Reformera riksdagsarbetet!* Betänkande från Riksdagsutredningen juni 1993.
- Sveriges riksdag, (1993). *Riksdagens förvaltningskontors årsredovisning 1992/93*.
- Talmanskonferensen, (1976). *Översyn av utskottens personalorganisation – utförd av utredning som tillsatts av talmanskonferensen*.
- Wallenberg, J, (1989). *Den moderna demokratis problem, Om partiarbete och riksdagsarbete*, Lund: Doxa.

