

## Makten i riksdagen

AV PETER ESAIASSON OCH SÖREN HOLMBERG

”Om Fridolins senare öden må här blott nämnas, att han omsider byggde ett lyckligt hjonelag med en fattig landtjunks unga och angenäma efterleverska samt att han vardt riksdagsman och kom in i utskott.”

Karlfeldts karakteristik av sin poetiska hjälte är typisk för sekelskiftets syn på folkrepresentationen. I riksdagen kunde man hamna av en sinkadus, men i de exklusiva utskotten satt bara verkligt betydande män.

Utskotten är av tradition ett maktcentrum i riksdagen. Långt tillbaka i tiden, under ständsriksdagens era, var överläggningar i gemensamma utskott huvudinstrumentet för att jämka samman motstridiga intressen och för att över huvud taget komma fram till beslut. I Louis De Geers tvåkammarriksdag bibehöll utskotten en central position i behandlingen av olika ärenden (Lagerroth 1934, Tingsten 1934, Håstad 1957). Ännu idag har de specialiserade fackutskotten en viktig position i riksdagsarbetet, även om numera så gott som samtliga ledamöter har en eller ett par utskottsplatser. Vid internationella jämförelser framstår det svenska utskottsväsendet som åtminstone potentiellt inflytelserikt, särskilt i tider av parlamentariskt svaga regeringar (Back 1966, Arter 1984).

Med demokratins och partiernas intåg i svensk politik utmanades utskottens maktposition. Liberalernas ”besvärjelsepunkter” i 1911 års val – Karl Staaff genomdrev att varje liberal kandidat måste binda sig till partiets linje ifråga om parlamentarism, försvar och alkoholförbud – och socialdemokraternas så kallade munkorgslag från 1915 var viktiga symbolfrågor när partidisciplinen trädde in och minskade manöverutrymmet för självständigt utskottsarbete (Rönblom 1929, Kihlberg 1963, Edenman 1946). För utskottsledamöterna blev det nödvändigt att förankra agerandet hos den egna partiledningen i helt annan utsträckning än tidigare.

Disciplin och sammanhållning i det parlamentariska arbetet gjorde partigrupperna till en viktig om än konstitutionellt oreglerad institution i riksdagen. Redan på tioalet debatterades partiledningarnas ansträngningar att kontrollera riksdagsgruppernas verksamhet (Edenman 1946, Stjernquist 1966).

Under senare år har ännu snävare persongrupperingar tillskrivits den största maktpotentialen. ”Partiledarkult” är ett uttryck som använts för att sammanfatta den närmast mytomspunna – forskningen på området är underutvecklad – beslutsfattarsituationen i riksdagens partigrupper (Gahrton 1983). Enligt de mörkaste lägesrapporterna har ”vanliga” ledamöter obefintliga möjligheter att göra sig gällande gentemot partiledarnas medieuppbackade personer. En motbild till den negativa lägesbeskrivningen är att ”byalagsmodellen” med representanter som ”stiger upp och säger sin oförgrifliga mening medan de övriga i församlingen begrundande lyssnar” är orealistisk med tanke på dagens komplexa förhållanden, och förmodligen aldrig någonsin varit annat än en utopisk föreställning (Fiskesjö 1983).

Nära länkad till partiväsendets framväxt är parlamentarismen och regeringens stärkta inflytande över riksdagens beslutsfattande. Enligt den bekanta tesen om ”the decline of parliaments” – formulerad redan på tjugotalet – har riksdagen och övriga parlament i västvärlden förvandlats till transportkompanier som enbart bekräftar beslut som fattats av regeringen i samråd med de stora intresseorganisationerna och olika förvaltningar (Bryce 1921, Nyman 1966, Damgaard 1977, Olsen 1983). De senaste decenniernas utveckling mot parlamentariskt svaga minoritetsregeringar har dock ökat möjligheten för riksdagen att återerövra något av sin tidigare beslutsfattarmakt (Isberg 1984, von Sydow 1990).

Medan partiledarnas och regeringens dominans över riksdagsarbetet är flitigt diskuterade har de politiska tjänstemännen inom partiernas,

utskottens och regeringens kanslier verkat i det tysta. Historiskt sett har flera tjänstemannagrupper haft betydande maktpositioner; exempelvis skrivarna i frihetstidens illitterata bondestånd (Alexandersson 1975). Talmännen är en annan officiell och tjänstemannaliknande institution som har haft goda möjligheter att styra arbetet i folkrepresentationen. Annars är USA den mest välkända illustrationen på tjänstemannainflytande över beslutsfattandet. Utskottens starka ställning i den amerikanska politiken vilar i icke ringa utsträckning på tjänstemännens expertkunskaper (Hammond 1985).

### Tänkbara maktinnehavare

Den inledande lilla exposén riktar uppmärksamheten på en gråzon i den svenska representativa demokratin. Grundlagen föreskriver att riksdagen har det yttersta ansvaret för folkviljans förverkligande, men den har föga att säga om makt fördelningen inom den folkvalda församlingen. I litteraturen diskuteras tänkbara alternativ för hur inflytandet i riksdagen kan fördelas mellan olika grupper och organ.

I en *utskottsstyrd* riksdag fattas de viktigaste besluten av specialiserade representanter med ansvar för avgränsade politikområden. En *partigrupsstyrd* riksdag överlåter det mesta inflytandet till partiernas interna överläggningar. *Partiledarstyrda* riksdagar ser en maktkoncentration till ett litet fåtal toppolitiker. *Regeringsstyrda* riksdagar innebär att de folkvalda ledamöternas huvudsakliga uppgift är att bekräfta beslut som har fattats av ministrarna från ett eller flera regeringspartier. I en *tjänstemannastyrd* riksdag har handläggare med expertkunskaper inom olika ämnen ett betydande inflytande över beslutsfattandet. *Ledamotsstyrda* riksdagar, slutligen, består av självständiga representanter som fattar beslut utan hårdare bindningar till partier och organiserade intressen.

### Frågorna

I den här uppsatsen skall frågan om maktförhållandena inom riksdagen granskas närmare. Avsikten är att undersöka hur riksdagsledamöterna själva ser på olika gruppers och organs inflytande över beslutsfattandet. Maktforskare som Stephen Lukes (1974) och Olof Petersson (1989) poängterar att symbolmakt och uppfattat inflytande kan vara en väl så väsentlig bas för att påverka beslutsfattandet som mer objektiva maktresurser. Med en ökad uppmärksamhet på opi-

nionsbildningsmakt får "subjektivistiska" undersökningar ett ökat värde trots (eller tack vare) de förenklningar och projiceringar som följer med metoden. I förlängningen kan kanske surveytekniken, som länge betraktats som mindre användbar i maktsammanhang, få en renässans.<sup>1</sup>

Vår undersökning bygger på en enkätstudie som genomfördes med riksdagsledamöterna på senhösten 1988. Ledamöterna ombads markera på en elvagräddig skala (0–10) hur mycket inflytande olika grupper och organ *har* respektive *bör ha* när det gäller beslutsfattandet i riksdagen. Tekniken är naturligtvis brutalt förenklad men majoriteten av riksdagsledamöterna kunde ändå besvara våra frågor. Urvalet av grupper och organ gjordes mot bakgrund av debatten i litteraturen. Följande grupper/organ inkluderades: utskotten, partigrupperna, partiledarna, gruppledarna, riksdagspartiernas kanslichefer, regeringen, utskottens kanslichefer och enskilda riksdagsledamöter.<sup>2</sup>

Tre huvudfrågeställningar kommer att analyseras. Den första avser riksdagsledamöternas uppfattningar om vilka grupper och organ som de *facto har* inflytande när det gäller beslutsfattandet i riksdagen. Frågeställning nummer två berör normativa föreställningar om vilka grupper och organ som *bör ha* det största inflytandet. Den tredje och avslutande frågeställningen gäller helhetsbedömningen av dagens riksdag. Ur ledamöternas uppfattningar om vilka som har respektive *bör ha* inflytande kan härledas en bild av vad som skall göras för att rätta till snedvridningar i riksdagens interna maktförhållanden. Eller är kanske ledamöterna rentav nöjda med den nuvarande situationen?

### Vilka har makten

Riksdagsledamöterna uppfattar inte att de är herrar i eget bo. Enligt ledamöterna är det regeringen och inte någon grupp eller något organ i riksdagen som har mest inflytande över beslutsfattandet på Helgeandsholmen. Tvåa i riksdagsmännens maktliga kommer sedan partiledarna; visserligen tätt följda av utskotten och partigrupperna, men dock något före. Sist i maktligan placerar ledamöterna sig själva, efter både riksdagspartiernas och utskottens kanslichefer. Bilden av en toppstyrd riksdag tonar fram. Om man kan lita på ledamöternas vittnesbörd är det regeringen och partiledarna som styr riksdagen medan de enskilda ledamöterna har mindre att säga till om än partiernas och riksdagens tjänstemän.

Resultaten är naturligtvis något hårdragna. Riksdagsmännen ser i första hand en regeringsstyrd och en partiledarstyrd riksdag. Men de ser också i nästan lika stor utsträckning en utskottsstyrd och en partigrupsstyrd riksdag. Skillnaderna i hur inflytandet bedöms för dessa fyra olika grupper/organ är inte stora.

Samma maktbild återfinns inom de olika riksdagspartierna. Regeringen uppfattas som mest mäktig i alla partier, följd av antingen partiledarna (s och fp) eller av utskotten (vpk, c, m och mp). Partigrupperna tenderar att hamna på tredje eller fjärde plats på de olika partiernas rangordningar. Det enda parti där partigrupperna uppfattas som mer inflytelserika än utskotten är bland socialdemokratiska ledamöter. I övriga partier är det något vanligare att se en utskottsstyrd riksdag än en partigrupsstyrd.

Även i botten på maktligan är överensstämmelsen stor mellan de olika partierna. De enskilda ledamöterna uppfattas som minst inflytelserika i samtliga partier, utom bland s-ledamöterna som placerar utskottens kanslichefer sist, något efter ledamöterna. Över huvud taget visar resultaten att samstämmigheten mellan de olika partirepresentanterna är stor när det gäller att bedöma vilka som har respektive inte har inflytande i riksdagen. Det är en överdrift att tala om en total konsensus. Smärre nyansskillnader finns mellan partierna. Men i huvudsak råder

Tabell 1. Riksdagsledamöternas uppfattning om olika grupper och organs inflytande på beslutsfattandet i riksdagen (medeltal)

grupp/organ	medeltal
regeringen	818
partiledarna	763
utskotten	756
partigrupperna	743
gruppledarna	646
riksdagspartiernas kanslichefer	520
utskottens kanslichefer	406
enskilda riksdagsledamöter	383

*Kommentar:* Ledamöterna fick på en skala från 0 (mycket litet inflytande) till 10 (mycket stort inflytande) ange hur mycket inflytande de angivna grupperna/organen har "när det gäller beslutsfattande i riksdagen". Medelpoängen har transformerats till värden mellan 0 och 1 000. Antalet ledamöter som poängsatte de olika gruppernas/organens inflytande varierade mellan 253 och 275.

Tabell 2. Partitillhörighet och uppfattning om olika grupper och organs inflytande på beslutsfattandet i riksdagen (medeltal)

	vpk	s	c	fp	m	mp
1 regering	727	812	838	854	818	791
2 utskott	715	770	803	800	783	717
3 partigrupp	683	765	763	739	778	700
4 gruppledare	531	745	735	731	724	678
5 partiledare	515	674	645	627	644	573
6 parti kch	430	484	491	576	612	536
7 utskott kch	400	424	443	406	463	422
8 ensk ledam	390	355	353	350	353	275

*Kommentar:* De olika grupperna/organen betecknades i enkätfrågan i enlighet med formuleringarna i tabell 1.

samsyn, vilket demonstreras mycket tydligt om man ser på hur lika de olika partiernas riksdagsmän rangordnade graden av inflytande för de åtta grupper eller organ vi undersökte. Den genomsnittliga rangkorrelationen mellan hur de olika partiernas riksdagsmän uppfattar maktfördelningen i riksdagen är hela +0.90, med +1.00 som det högsta värdet (c och m) och +0.76 som det lägsta (s och mp).

Den stora samstämmigheten mellan partierna är inte självklar. En motsvarande grad av konsensus lyckades inte ledamöterna uppnå när vi 1985 bad dem bedöma olika gruppers makt i Sverige (Holmberg och Esaiasson 1988:234–35). Då uppdagades tre relativt olika uppfattningar om maktfördelningen i Sverige – en kommunistisk, en socialdemokratisk och en borgerlig. Det är uppenbart att någon sådan ideologisk splittring inte finns när det gäller hur maktfördelningen i riksdagen uppfattas. Riksdagsmän från alla läger är i hög grad överens om vilka som styr i riksdagen och vilka som inte styr.

#### Vilka bör ha makten

Samstämmigheten mellan partierna är något lägre när det gäller vilka som *bör* ha makten i riksdagen. Målsättningarna är något mer partiskiljande än verklighetsuppfattningarna.<sup>3</sup> Det är speciellt miljöpartiet, men också i viss mån vänsterpartiet kommunisterna som uppvisar något avvikande mönster när det gäller hur maktfördelningen bör se ut. Övriga partier har mycket överensstämmande uppfattningar om hur maktfördelningen bör vara ordnad i riksdagen. Resultaten presenteras i tabell 3.

Det är inte regeringen – som enligt de flesta riksdagsmän har mest inflytande i riksdagen – som borde ha det. Det mesta inflytandet borde enligt ledamöterna i stället has av partigrupperna. I den bedömningen instämmer också de socialdemokratiska riksdagsmännen. En partigruppstyrd riksdag är idealet bland de flesta ledamöter.

Avvikande mening anför endast mp- och c-ledamöter. Centerriksdagsmännen har partigrupperna som tvåa på sin önskelista. Utskotten sätts i genomsnitt något högre. Även bland miljöpartisterna hamnar partigrupperna högt (tredje plats). Mest inflytande i riksdagen vill dock mp-ledamöterna tilldela de enskilda ledamöterna.

Övriga partirepresentanter, med undantag för vpk-ledamöterna, är mindre pigga på att ge individuella riksdagsmän stort inflytande på riks-

Tabell 3. Svenska riksdagsledamöter uttalar sig om hur mycket inflytande olika grupper/organ bör ha på beslutsfattandet i riksdagen (medeltal)

	vpk	s	c	fp	m	mp					
1 partigrupp	850	1 partigrupp	842	1 utskott	853	1 partigrupp	819	1 partigrupp	814	1 ensk ledam	670
2 utskott	711	2 utskott	815	2 partigrupp	813	2 utskott	778	2 utskott	814	2 utskott	660
3 ensk ledam	657	3 regering	740	3 partiledare	744	3 partiledare	754	3 partiledare	740	3 partigrupp	644
4 gruppledare	611	4 partiledare	694	4 gruppledare	618	4 gruppledare	638	4 gruppledare	630	4 regering	427
5 partiledare	500	5 gruppledare	618	5 regering	617	5 regering	631	5 regering	623	5 gruppledare	309
6 regering	411	6 ensk ledam	559	6 ensk ledam	475	6 ensk ledam	512	6 ensk ledam	551	6 utskott kch	290
7 parti kch	344	7 parti kch	347	7 parti kch	431	7 parti kch	469	7 parti kch	467	7 parti kch	255
8 utskott kch	300	8 utskott kch	260	8 utskott kch	348	8 utskott kch	314	8 utskott kch	368	8 partiledare	230

Kommentar: Medeltalen kan variera mellan 0 (bör ha mycket litet inflytande) till 1 000 (bör ha mycket stort inflytande). Resultaten för samtliga ledamöter var: 1 partigrupp 821, 2 utskott 804, 3 partiledare 691, 4 regering 655, 5 gruppledare 604, 6 ensk ledamöter 546, 7 parti k-ch 395 och 8 utskott k-ch 303. Antalet ledamöter som besvarade frågorna varierade mellan 218 och 239.

dagens beslutsfattande. De placerar de enskilda ledamöterna mot slutet av sina rangordningar (sjätte plats bland s-, c-, fp- och m-ledamöter). Vpk-riksdagsmännen har när det gäller den normativa synen på makten i riksdagen en nästan lika individorienterad uppfattning som mp-ledamöterna. På vpk-ledamöternas rangordning kom de enskilda ledamöterna på tredje plats med nästan lika hög medelpoäng (657) som bland miljöpartisterna (670).

Den partigrupsstyrda riksdagen är alltså inte helt oomstridd som ideal bland ledamöterna. Det demonstreras inte bara av att mp-ledamöterna helst vill ha ett ledamotstyrt parlament. Det framgår också av att partigrupperna inte får speciellt mycket högre inflytandepoäng på ledamöternas önskelistor än utskotten – 821 mot 804. En utskottsstyrd riksdag är ett nästan lika populärt ideal bland ledamöterna som en partigrupsstyrd riksdag.

De båda idealen behöver naturligtvis inte ses som konkurrenter. För de allra flesta riksdagsmän ses de istället som komplement till varandra. Båda placeras högt på önskelistorna över hur makten bör fördelas i riksdagen. Och båda tenderar att placeras högre än de institutioner som riksdagsmännen tycker styr riksdagen nu, dvs regeringen och partiledarna. De flesta ledamöter vill ha en riksdag styrd av ledamöterna själva, men inte som enskilda individer, utan via partigrupper och utskott. Den nuvarande ordningen (som ledamöterna uppfattar den) med en riksdag som toppstyrs av regeringen och partiledarna har färre anhängare bland ledamöterna.

Att regering och partiledare skall ha ett stort inflytande i riksdagen ifrågasätts dock inte bland de flesta riksdagsmän. Det är endast vpk- och mp-ledamöter som tenderar att placera partiledarna och regeringen lågt på sina rangordningar. Trogna sin filosofi att det inte skall finnas några partiledare placerar t ex mp-ledamöterna partiledarna sist på sin önskade maktfördelningslista.

När det däremot gäller frontlinjen mot en tjänstemannastyrd riksdag är ledamöter från samtliga partier överens. Kanslicheferna i riksdagspartierna och utskotten bör enligt ledamöterna ha minst inflytande bland de grupper vi undersökte.

#### Vad bör göras

Det är miljöpartiets riksdagsmän som är mest missnöjda med den maktfördelning som de uppfattar finns i riksdagen. Avståndet mellan norm och verklighet är klart större för mp-ledamöterna än för ledamöterna från de äldre partierna. Det visar analysen i tabell 4 på ett mycket tydligt sätt. Resultaten bygger på en summerad genomsnittlig jämförelse av hur mycket inflytande riksdagsmännen uppfattar respektive önskar att de åtta undersökta grupperna/organen har. Tolkningen av måttet är enkel. Ju större avstånd mellan uppfattad verklighet och önskad verklighet desto större missnöje och vilja att göra någonting åt saken.

Den genomsnittliga skillnaden mellan hur mp-ledamöterna uppfattar och hur de önskar att maktfördelningen i riksdagen skall se ut är mer

Tabell 4. Skillnad mellan uppfattat inflytande och önskat inflytande (medeltal och rangkorrelationer)

parti	genomsnittlig skillnad mellan uppfattat inflytande och önskat inflytande för åtta grupper/organ i riksdagen	rangkorrelation mellan uppfattat inflytande och önskat inflytande för åtta grupper/organ i riksdagen
vpk	122	+0.33
s	91	+0.79
c	84	+0.67
fp	97	+0.60
m	101	+0.62
mp	250	+0.10
samtliga ledamöter	99	+0.69

*Kommentar:* De genomsnittliga medeltalsskillnaderna mellan uppfattat inflytande och önskat inflytande kan variera mellan 0 och 1 000. Ju högre värde desto mer missnöjd med nuvarande inflytandeförhållanden i riksdagen. Om vi räknar bort regeringen och endast tar med de övriga sju grupperna/organen blir genomsnittsskillnaderna: vpk 94, s 93, c 64, fp 78, m 87, mp 233 och samtliga 90.

än dubbelt så stor som för något annat parti. Sambandet mellan hur mp-riksdagsmännen rangordnar de undersökta grupperna/organens faktiska och önskade makt är nära noll ( $\rho = +0.10$ ).

Bland de övriga partierna uppvisar vpk-ledamöterna störst missnöje medan centerriksdagsmännen är relativt sett mest nöjda. Ledamöterna från s, fp och m uppvisar ungefär samma resultat, speciellt om vi tar hänsyn till att regeringen ingick bland de undersökta organen. Det faktum att regeringen var s-märkt vid undersökningstillfället kan misstänkas ha färgat s-ledamöternas önskemål om regeringens riksdagsinflytande något extra åt det positiva hållet, medan övriga partiers representanter tvärtom har givit lite extra låga poäng för regeringen.

Jämförelsen mellan uppfattad makt och önskad makt kan inte bara göras i sammanslagen form och för de olika partierna. Den kan också göras för var och en av de undersökta grupperna/organen och för de enskilda riksdagsmännen. Vi kan m a o konstruera individuella åsikts- eller åtgärdsvariabler som visar om ledamöterna tycker att de olika grupperna/organen bör ha mer inflytande, mindre inflytande eller om det är bra som det är.

Riksdagsledamöter som för en grupp sätter högre poäng för önskat inflytande än de uppfattar att den har, har klassificerats för åsikten att gruppen ifråga bör ha mer inflytande. Ledamöter som på ett motsvarande sätt anger lägre poäng för hur mycket inflytande en grupp bör ha jämfört med vad de uppfattar att den har, klassificeras för åsikten att gruppens/organets inflytande bör minskas. Vid lika poäng har ledamöternas åsikt hänförs till mittkategorin ("ungefär bra

som det är").

De på detta sätt konstruerade variablerna möjliggör en analys av hur riksdagsmännen vill förändra maktfördelningen i riksdagen. Resultaten redovisas i tabell 5.

Det är endast en grups inflytande som en majoritet av riksdagsmännen vill öka. Den gruppen är de enskilda ledamöterna. Hela 69 procent anser att enskilda ledamöter bör ha mer att säga till om i riksdagen. Endast 1 procent tycker tvärtom att enskilda ledamöter bör ha mindre inflytande.

När det gäller vilka grupper som bör ha mindre makt i riksdagen finns det två där ett flertal ledamöter vill se ett minskat inflytande – partiernas kanslichefer (51 procent) och regeringen (60 procent). För övriga grupper/organ anser en majoritet av riksdagsmännen att nuvarande inflytande är ungefär som det ska vara. För två av organen – partigrupperna och utskotten – är dock opinionsövertikten klart för ett förstärkt inflytande medan opinionsövertikten är för ett minskat inflytande för de övriga tre – gruppledarna, partiledarna och utskottens kanslichefer.

Budskapet är tämligen klart. Riksdagsmännen vill ha mer att säga till om, både som enskilda ledamöter och via partigrupperna och utskotten. Samtidigt vill de minska ledarnas makt i riksdagsarbetet. Partiledarnas, gruppledarnas och regeringens inflytande bör bli mindre anser relativt många ledamöter. Förhållandevis många ledamöter tycker också att kanslichefernas (förvaltningens) inflytande bör begränsas.

Resultatet ser i sina huvuddrag likadant ut i de olika partierna, med ett visst undantag för miljöpartiet.

Tabell 5. Riksdagsledamöternas bedömning av vilka grupper/organ som bör ha mer respektive mindre inflytande på beslutsfattandet i riksdagen (procent)

	bör ha mer inflytande	ungefär bra som det är	bör ha mindre inflytande	summa procent	andel mer minus andel mindre
enskilda riksdagsledamöter	69	30	1	100	+68
partigrupperna	37	58	5	100	+32
utskotten	32	61	7	100	+25
gruppledarna	10	64	26	100	-16
partiledarna	4	56	40	100	-36
utskottens kanslichefer	2	54	44	100	-42
riksdagspartiernas kanslichefer	3	46	51	100	-48
regeringen	3	37	60	100	-57

*Kommentar:* Resultaten bygger på en jämförelse av hur riksdagsmännen poängsatte gruppernas/organens faktiska och önskade inflytande i riksdagen. Lika poäng har förts till mittkategorin.

Tabell 6. Partiernas riksdagsrepresentanter uttalar sig om vilka grupper/organ som bör ha mer (+) inflytande respektive mindre (-) inflytande på beslutsfattandet i riksdagen (balansmått)

	parti						samtliga ledamöter
	vpk	s	c	fp	m	mp	
enskilda riksdagsledamöter	+67	+62	+71	+68	+74	+90	+68
partigrupperna	+75	+34	+33	+40	+25	-13	+32
utskotten	+1	+41	+24	+17	+20	-30	+25
gruppledarna	-51	-19	-14	-1	-13	-50	-16
partiledarna	-87	-40	-7	-39	-28	-78	-36
utskottens kanslichefer	-62	-37	-39	-47	-44	-78	-42
riksdagspartiernas kanslichefer	-100	-47	-25	-48	-60	-56	-48
regeringen	-100	-41	-83	-55	-60	-80	-57

Kommentar: Balansmättet presenteras i tabell 5. Det kan variera mellan +100 (mer inflytande) och -100 (mindre inflytande).

Mp-ledamöterna uppvisar endast en opinionsöversikt (en mycket klar sådan) för att enskilda riksdagsmäns inflytande bör stärkas. För övriga undersökta grupper/organ finns det bland mp-ledamöterna en övervikt för att inflytandet bör minskas. Det gäller också för partigrupperna och utskotten som övriga partiets representanter tenderar att vilja ge ett ökat inflytande.<sup>4</sup>

Bortsett från miljöpartiet finns det alltså en viss konsensus mellan de olika partiernas ledamöter om hur maktfördelningen i riksdagen bör reformeras. Slagordsmässigt uttryckt vill riksdagsmännen ha mindre av toppstyrning från par-

tileddare och regering, mindre av påverkan från olika tjänstemän och mer inflytande för sig själva, både via partigrupper och utskott och som enskilda individer.

Det är inte bara partiskillnaderna som är små när det gäller dessa önskade förändringar. Åsiktsöverensstämmelsen om vad som bör göras med maktfördelningen i riksdagen är också mycket stor mellan exempelvis kvinnliga och manliga ledamöter, mellan debutanter och veteraner i riksdagen och mellan ledande och mer meniga ledamöter (se tabell 7).

Tabell 7. Riksdagsmännens åsikter om makten i riksdagen efter kön, anciennitet och maktställning (balansmått)

	kön		riksdagsålder			ställning i parti o riksdag	
	män	kvinnor	debutant	gesäll	veteran	ledare	menig
enskilda riksdagsledamöter	+69	+66	+69	+74	+63	+59	+70
partigrupperna	+31	+35	+32	+44	+24	+20	+38
utskotten	+31	+17	-3	+36	+27	+22	+27
gruppledarna	-14	-23	-35	-7	-18	-27	-15
partiledarna	-32	-45	-50	-42	-24	-34	-37
utskottens kanslichefer	-38	-49	-49	-48	-35	-38	-43
riksdagspartiernas kanslichefer	-48	-48	-44	-56	-44	-48	-48
regeringen	-53	-63	-82	-57	-46	-48	-59

Kommentar: Variablerna har avgränsats enligt följande: *Debutant* – första gången vald till Riksdagen 1988, *gesäll* – ledamot under max 6 år, *veteran* – ledamot mer än 6 år. *Ledare* har definierats som utskottsordförandena inkl. vice, medlemmar av något partis förtroenderåd inkl. suppleanter samt talmännen. Övriga har förvisats till kategorin *meniga*. Ju högre positivt balansmått desto större övervikt för att ifrågavarande grupp/organ bör ha mer inflytande på beslutsfattandet i Riksdagen.

De åsiktsskillnader som finns är små, kanske förvånande små ibland. Riksdagsmeniga – riksdagens "backbenchers" – har t ex i allt väsentligt samma åsikter om maktfördelningen i riksdagen som riksdagsledarna (utskottsordförandena, talmännen och medlemmarna av partiernas förtroenderåd). De skillnader som finns går dock i förväntad riktning. Svenska "backbenchers" vill inte vända upp och ned på maktpyramiden i riksdagen, men de vill i något högre utsträckning än ledarna öka folket inflytande på beslutsfattandet (jfr t ex Judge 1981).

Samma slutsats kan dras när det gäller kvinnliga och yngre ledamöter. De har i huvudsak samma åsikter om hur makten bör reformeras i riksdagen som manliga respektive äldre kolleger. Men kvinnorna och debutanterna är något mer förändringsbenägna än männen och veteranerna. Det gäller speciellt önskan att minska partiledarnas och regeringens inflytande.<sup>5</sup> När det gäller inflytandet för utskotten är dock debutanterna mindre intresserade av en förändring (en ökning) än övriga riksdagsmän. Nykomlingarna har inte lika många ordinarie utskottsplatser som veteranriksdagsmännen. Det kan vara en förklaring.

### Partigrupperna i centrum

Riksdagsmännen vill att partigrupperna skall ta över makten i riksdagen. Nuvarande makthavare, regeringen och partiledarna, bör detroniseras. Partigruppernas ställning i den svenska riksdagen

betraktas traditionellt, både i svensk och internationell litteratur, som mycket stark. När nu många riksdagsmän vill förstärka partigruppernas inflytande ytterligare (37 procent) och relativt få vill gå andra vägen och minska den (5 procent), tyder det på att partigrupperna inte bara har en stark ställning i riksdagen utan också en stark ställning hos ledamöterna.

Att det verkligen är så – att svenska riksdagsmän har ett mycket gott förhållande till sina partigrupper och att de inte ryggar för partimakten – kan visas på många olika sätt. Tre sådana analyser baserade på material från Riksdagsenkät 1988 redovisas i tabellerna 8–10.

En mycket klar majoritet av ledamöterna anser att den egna partigruppens förtroenderåd har ett lagom inflytande (79 procent) på beslutsfattandet i gruppen. En ännu större majoritet (83 procent) tycker att kravet på partisammanhållning och partidisciplin i det egna partiet är bra som det är idag. Det är t o m något fler ledamöter som vill ha en förstärkt partisammanhållning än som vill ha en försvagad. De allra flesta ledamöter uppfattar att de har mycket goda (50 procent) eller ganska goda (48 procent) möjligheter att påverka den egna partigruppens ställningstaganden inom de egna specialområdena. Utanför de egna specialområdena bedöms påverkansmöjligheterna vara något sämre, ehuru en majoritet av ledamöterna tycker att de är goda även då.

Bilden är alltså tämligen entydig. De flesta

Tabell 8. Riksdagsmännen om inflytandet i den egna partigruppen (procent)

Frågeformulering: "Är det enligt Din mening någon eller några av nedanstående grupper eller organ som har för mycket eller för lite inflytande på beslutsfattandet i Din partigrupp?"

	parti						samtliga ledamöter
	vpk	s	c	fp	m	mp	
<b>förtroenderådet</b>							
för mycket inflytande	17	21	18	14	29	6	20
bra som det är	83	78	82	86	71	76	79
för lite inflytande	0	1	0	0	0	19	1
<b>utskottsgrupperna/kommittéerna</b>							
för mycket inflytande	6	2	0	3	5	0	2
bra som det är	94	82	98	85	92	100	88
för lite inflytande	0	16	2	12	3	0	10
<b>vanliga ledamöter i partigruppen</b>							
för mycket inflytande	0	1	2	2	0	6	1
bra som det är	78	60	78	56	53	94	63
för lite inflytande	22	39	20	42	47	0	36

Kommentar: Antalet ledamöter som besvarade de tre frågorna var 314, 323 respektive 321.



Tabell 9. Svenska riksdagsmän om kravet på partisammanhållning och partidisciplin (procent)

Frågeformulering: "Allmänt sett, vad anser Du om kravet på partisammanhållning och partidisciplin i Ditt parti?"

kravet på partisammanhållning	parti						samtliga ledamöter
	vpk	s	c	fp	m	mp	
bör vara starkare än idag	28	9	5	2	8	11	9
bra som det är	67	84	93	79	78	89	83
bör vara mindre än idag	5	7	2	19	14	0	8
summa procent	100	100	100	100	100	100	100
antal personer	18	153	41	42	59	19	332

riksdagsmän lever i ett lyckligt förhållande med sin partigrupp. Vissa mindre skillnader finns dock mellan de olika partierna. Moderaterna är t ex den grupp där flest ledamöter anser att det egna förtroenderådet har för mycket inflytande i partigruppen medan vanliga ledamöter har för lite. Relativt många m-ledamöter vill också ha ett sänkt krav på partidisciplin i partiet.<sup>6</sup> Även när det gäller hur ledamöterna bedömer möjligheterna att påverka partigruppens ställningstagande är moderaterna tillsammans med socialdemokraterna det parti där flest ledamöter rapporterar att de inte har det helt lätt.

De små partiskillnaderna skall dock inte överdrivas. Huvudresultatet är att de allra flesta ledamöter i samtliga partier finner sig väl tillrätta med maktfördelningen i den egna partigruppen. Partigrupperna och partimakten är m a o mycket lite ifrågasatta fenomen bland svenska riksdagsmän (jfr Larsson 1986). Sett i ett längre tidsperspektiv är det t o m troligt att partigrupperna blivit mer

populära bland ledamöterna. Det är t ex något fler bland dagens ledamöter som uppger att de i första hand inriktar sitt riksdagsarbete på att delta i utformningen av partiets ställningstaganden än som var fallet i slutet på 1960-talet – 81 procent jämfört med 75 procent (Holmberg 1974: 244).

Ett annat tecken på att partierna har stärkt sin ställning bland ledamöterna är att riksdagsmännens representationsideologier blivit mer parti-orienterade under de senaste tjugo åren. Partiprincipen – att en ledamot vid en åsiktskonflikt bör rösta med sitt parti och inte med t ex sin egen åsikt eller väljarnas – har mer stöd bland dagens riksdagsmän än bland sextiotalets (Holmberg och Esaiasson 1988:51).<sup>7</sup>

Partierna är uppenbarligen inte i kris i riksdagen. Deras grepp om väljarna må ha försvagats, men när det gäller riksdagsmännen har greppet förstärkts. Relativt många ledamöter vill stärka partiernas inflytande i riksdagen. Få vill

Tabell 10. Riksdagsledamöterna bedömer möjligheterna att påverka ställningstagandena i den egna partigruppen (procent)

Frågeformulering: "Hur bedömer Du Dina möjligheter att påverka Din partigrupps ställningstaganden i olika frågor?"

möjligheter att påverka partigruppens ställningstagande	parti						samtliga ledamöter
	vpk	s	c	fp	m	mp	
i Dina specialområden							
mycket goda	83	33	71	67	52	63	50
ganska goda	17	64	29	31	46	32	48
mycket/ganska dåliga	0	3	0	2	2	5	2
i frågor utanför Dina specialområden							
mycket goda	0	2	7	5	2	26	4
ganska goda	88	47	71	67	63	58	58
ganska dåliga	6	43	21	26	32	16	33
mycket dåliga	6	8	0	2	3	0	5

Kommentar: Antalet ledamöter som besvarade de två frågorna var 329 respektive 320.

försvaga det. En partigrupsstyrd riksdag är den populäraste styrformen bland 1980-talets svenska riksdagsmän.

Samtidigt skall hållas i minnet att den traditionella svenska utskottsideologin fortfarande är vid liv; många riksdagsledamöter vill också stärka utskottens inflytande över beslutsfattandet. Starka partigrupper, starka utskott men begränsat partiledarinflytande. Tanken går närmast till riksdagen under demokratins genombrottsår i början på seklet.

### Referenser

- Alexandersson, E (1975) *Bondeståndet i riksdagen 1760–1772*. Lund: CWK Gleerup.
- Arter, D (1984) *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. London: C Hurst & Company.
- Back, P-E (1966) "Det svenska partiväsendet". I *Samhälle och Riksdag II*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Bryce, J (1921) *Modern Democracies*. New York: Macmillan.
- Damgaard, E (1977) *Folketinget under förändring*. Köpenhamn: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Edenman, R (1946) *Socialdemokratiska riksdagsgruppen 1903–1920. En studie i den svenska riksdagens partiväsen*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Fiskesjö, B (1983) "Riksdagen på fallrepet?" *Statsvetenskaplig Tidskrift* 86:343-8.
- Gahrton, P (1983) *Riksdagen inifrån. En studie av parlamentarisk handfallenhet inför ett samhälle i kris*. Stockholm: Prisma.
- Hammond, S (1985) "Legislative Staffs". I Loewenberg, G, Patterson, SC and Jewell, M (eds.) *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press.
- Holmberg, S (1974) "Riksdagen representerar svenska folket." *Empiriska studier i representativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmberg, S och Esaiasson, P (1988) *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Hästad, E (1957) *The Parliament of Sweden*. London: The Hansard Society.
- Isberg, M (1984) *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademiförlaget.
- Judge, D (1981) *Bachbench Specialisation in the House of Commons*. London: Heinemann Educational Books.
- Kihlberg, L (1963) *Karl Staaff. Andra delen 1905–1915*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Lagerroth, F (1934) *Frihetstidens maktägande ständer 1719–1772*. Stockholm: Sveriges Riksdag Band VI.
- Larsson, T (1986) "Att vara riksdagsledamot". I *Folkets främsta företrädare*. SOU 1986:27.
- Lukes, S (1974) *Power. A Radical View*. London: Macmillan.
- Nyman, O (1966) "Tvåkamarsystemets omvandling". I *Samhälle och Riksdag IV*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Olsen, J P (1983) *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Petersson, O (1989) *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Rönblom, H-K (1929) *Frisinnade landsföreningen 1902–1929*. Stockholm: Saxon-Lindströms förlag.
- Stjernquist, N (1966) "Riksdagens arbete och arbetsformer". I *Samhälle och Riksdag IV*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- von Sydow, B (1990) "Parlamentarismens utveckling". I *Att styra riket – regeringskansliet 1840–1990*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Tingsten, H (1934) *Utskottsväsendet*. Stockholm: Sveriges Riksdag Band XI.

### Noter

- I rättvisans namn skall också en kritisk röst få komma till tals. John Mackintosh, som har erfarenhet från både politiken och universiteten, serverar följande besked om de brittiska parlamentsledamöternas förmåga till självanalys: "This gap between what people say about themselves and what is the case is intensified by the fact that most performers in politics are poor observers; they can perform but not describe the process" (citat i Judge 1981:187).
- Riksdagsenkät 1988 genomfördes inom ramen för valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Enkäten, som var en uppföljning av en liknande undersökning 1985, besvarades av 336 ledamöter (96 procents svarsfrekvens). Riksdagsenkät 1985 besvarades av sammanlagt 340 ledamöter (97 procent). Om undersökningens uppläggning och placering i valforskningsprogrammets långsiktiga verksamhet (i materialunderlaget ingår bland annat en intervjuundersökning med 1969 års riksdagsledamöter), se Holmberg och Esaiasson (1988:23-5).
- Resultatet kan tyckas självklart, men är det inte. Samstämmighet kring kognitioner är inte alltid större än samstämmighet kring normer. I den tidigare diskuterade studien kring riksdagsmännens syn på makten i Sverige visade det sig att verklighetsuppfattningarna var mer partiskiljande än målsättningsarna, se Holmberg och Esaiasson (1988:238).

- <sup>4</sup> Observera det svaga stödet för ökad utskottsmakt i vpk. Ledamöter från små partierna med få utskottsrepresentanter (mp och vpk) tenderar att vara mindre intresserade av att stärka utskottens inflytande. Det parti som har relativt sett flest ledamöter som vill förstärka utskottens inflytande är det stora socialdemokratiska partiet.
- <sup>5</sup> Samtliga mp-ledamöter ingår i gruppen nykomlingar. Slutsatserna förändras inte om analysen enbart genomförs bland nykomlingarna från övriga partier.
- <sup>6</sup> Observera att läget är delvis omvänt i vpk. Relativt många vpk-ledamöter (28 procent) önskar sig en högre grad av partisammanhållning i gruppen.
- <sup>7</sup> Se också Holmberg och Esaiasson (1988:51) för en diskussion kring svårigheten att i detta sammanhang jämföra resultat från besöks- och enkätundersökningar.