

Översikter och meddelanden

Vem äger makten i parlamentet?

Anne-Marie Pålsson

Sammanfattning

Sverige har ett mäktigt parlament, kanske det mäktigaste i den demokratiska världen. I avsaknad av alla de viktiga instrumenten för horisontell maktindelning har all offentlig makt samlats i riksdagen. Det är dock inte liktydigt med att de svenska riksdagsledamöterna är inflytelserika i motsvarande grad. I vad mån så är fallet bestäms av en rad faktorer, inte minst av valsystemet. Men också riksdagens internt etablerade arbetsformer är viktiga för vem som i praktiken utövar de befogenheter riksdagen har tilldelats. Syftet med detta arbete är att med användande av några enkla teoretiska redskap, som utvecklats inom nationalekonomi, analysera hur den interna strukturen påverkar ledamöternas agerande.

1. Inledning

När den nya grundlagen infördes 1974 samlades all offentlig makt i riksdagen. Riksdagen fick ensam uppgiften att stifta lag, bestämma vilka skatter som skall tas ut och hur de skall användas och utse den som skall leda regeringsarbetet.

Denna internationellt sett unika koncentration av makt till parlamentet motiverades av att folkets uppfattning, såsom den gestaltade sig på valdagen, skulle få fullt genomslag i allt politiskt beslutsfattande. Inga domstolar skulle få hindra lagstiftningsprocessen, ingen andra kammare fördröja den och inga folkinitiativ utmana den genom egna förslag. Riksdagen ensam omvandlar folkets vilja till praktisk lagstiftning.

Att riksdagen tilldelades alla maktbefogenheter är emellertid inte liktydigt med att motsvarande makt samlats hos riksdagens ledamöter. Det finns nämligen inget givet samband mellan ett parlaments styrka och parlamentariskernas. Svaga parlament, i bemärkelsen parlament med begränsade

befogenheter, kan mycket väl kombineras med starka parlamentariker och tvärtom.

För att förstå detta behöver riksdagen ses på ett mera abstrakt sett: som en institution som tilldelats en knippe befogenheter. Men riksdagen utövar inte självt dessa befogenheter utan det gör de människor som bär upp institutionen och ger den liv. Riksdagens förmåga att självständigt utöva sin makt blir därmed beroende av riksdagsledamöternas förmåga till självständigt agerande.

En analys av riksdagens maktutövning måste därför inbegripa mer än en analys av de befogenheter som riksdagen formellt tilldelats. Den måste också innehålla en analys av hur dessa befogenheter utövas och av vem. Här spelar riksdagens interna struktur en viktig roll. Den innehåller komponenter som riksdagens arbetsformer, regler för utnämningar och fördelning av uppdrag, regler för användningen av de ekonomiska resurser som tillförs riksdagen, partigruppernas organisatoriska ställning m.m.

Syftet med denna artikel är att med använ-

Ann-Marie Pålsson är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet och f.d. riksdagsledamot (M).
E-post: anne-marie.palsson@nek.lu.se

dande av några teoretiska redskap, hämtade från nationalekonomi, analysera sambandet mellan riksdagens interna struktur och utövandet av makt i riksdagen. Det bör betonas att syftet inte är att ge en fullständig beskrivning av riksdagens ställning i styrelseskicket utan är begränsat till att söka identifiera och förklara några av de beteendemönster som jag tyckte mig se under mina åtta år i riksdagen.¹

Fokus är på belöningssystemet och ambitionen är att visa dess betydelse för den enskilde ledamotens sätt att fullgöra sina grundlagsenliga uppgifter som lagstiftare, granskare av makten och bestämmande av statens budget. Den interna strukturens betydelse i sammanhanget består i att det är den som bestämmer vem som kontrollerar belöningssystemet och med det förutsättningarna för ledamotens agerande.

2. Den teoretiska modellen

Utgångspunkten för analysen är den representativa demokratin. I Sverige sker delegeringen av offentlig makt till riksdagen genom ett proportionellt valsystem med ”*röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst*” (RF 3 kap, 1§).

Med val på parti blir riksdagsledamöterna partiernas ombud – inte väljarnas. Detta är en väl känd och fullt medveten konsekvens av det svenska styrelseskicket, där de politiska partierna getts en central roll. Med denna konstruktion reduceras riksdagsledamöternas uppdrag till att kodifiera beslut som deras respektive parti fattat snarare än att självständigt bedöma vilken position som skall gälla i de frågor riksdagen beslutar om.

Riksdagsarbetet handlar emellertid sällan om de övergripande frågorna som behandlas av partiernas högsta beslutande organ, utan de frågor som tar merparten av riksdagens tid i anspråk gäller lagstiftning på väl avgränsade områden.

Sådana frågor är nästan aldrig föremål för diskussioner i partiernas högsta beslutande organ. De är för det första tekniska – i juridisk mening – till sin natur och lämpar sig därför föga för de mera ideologiska sammanhangen. De innehåller för det andra sällan partipolitiskt sprängstoff utan är mestadels av detaljkaraktär, låt vara att detaljerna ändå kan ha stora konsekvenser på det aktuella området. De kräver för det tredje löpande uppmärksamhet, varför partiernas högsta beslutsfattande organ skulle tvingas vara ständigt sammankallade för att kunna besluta om dem i rimlig tid.

Innebörden av den svenska formen av representativ demokrati kan därför bättre beskrivas såsom att de principiellt laddade frågorna bestäms av partiernas högsta beslutande organ medan de löpande frågorna delegeras till de av partiet utsedda ledamöterna i riksdagen.

Hur denna implicita återföring av beslutskraft till riksdagen skall tolkas är dock inte klar. Innebär den att de enskilda riksdagsledamöterna formar partiets ståndpunkt tillsammans eller är ledamöterna också här ett ombud för någon annan?

I syfte att besvara frågan används en teoretisk modell för riksdagsledamöternas agerande som utvecklats inom nationalekonomi.² Dess utgångspunkt är att politiker är rationella så till vida att egenintresset antas vara styrande för deras handlande. De politiska beslut de träffar bestäms därför främst av egenintresset, kanske inte alltid, men tillräckligt ofta för att antagandet om rationalitet

1 Se Pålsson (2011). Liknande iakttagelser återfinns i Isberg (1999).

2 Inom en särskild gren av nationalekonomin – Public Choice – har utvecklats redskap för att förstå den politiska logiken och vilka drivkrafter den skapar. Den person som främst förknippas med detta arbete är den amerikanske ekonomiprofessorn James Buchanan och för sina insatser på detta område belönades han 1986 med ekonomipriset till Alfred Nobels minne. En lättillgänglig beskrivning av forskningsområdet ges i Tullock (1994). En mera statsvetenskapligt inriktad analys av denna företeelse gavs emellertid långt tidigare i Downs (1957).

fungerar som en rimlig beskrivning av politikers agerande.

Vad ledamoten antas vilja uppnå för egen del är makt. Men makt innehåller olika komponenter och kan betyda olika saker för olika individer. Den makt som i första hand brukar avses är den oinskränkta rätten att bestämma – men den är bara få förunnad. För en riksdagsledamot handlar det om en mera begränsad form av makt som sträcker sig från rätten att kunna utöva visst inflytande över politikens innehåll, bestämma vem som skall få uttala sig i en viss fråga, få skriva under en debattartikel, företa en resa utomlands till vilket vin som skall serveras på julfesten.

Makt låter sig sålunda inte beskrivas på ett entydigt sätt. För att en teoretisk modell som grundar sig på antagandet att riksdagsledamoten agerar för att maximera sin makt skall vara meningsfull måste en mätbar variabel, som fångar upp och beskriver makt, identifieras.

I den politiska världen gäller positions-makt. Det är inte vad ledamoten är, vad han kan, vilka erfarenheter han har som ger honom makt och inflytande utan vilken position han verkar ifrån. Den som har den ”rätta” positionen har tilldelats den implicita rätten att bestämma hur det skall vara och vad som skall gälla på det område som positionen avser.

Detta gäller även riksdagsledamöter. Att bara vara riksdagsledamot ger inte någon reell makt. För att få något inflytande måste ledamoten avancera uppåt i gruppen och det gör han genom att erövra de attraktiva positionerna.³

Man kan spekulera i varför positioner är

så viktiga i partiernas riksdagsgrupper, då dessa av de flesta betraktas som platta organisationer, närmast av kollegial natur. Det finns självfallet många förklaringar, men den jag vill framhäva är kopplad till formen för beslutsfattandet. I riksdagens partigrupper används mycket sällan voteringsinstrumentet för att bestämma vilken linje som skall gälla. Istället gäller någon form av förhandlingar som inte alla ledamöter deltar i utan bara de som fått uppgiften att företräda ett visst kollektiv.⁴ För det måste vederbörande ha tilldelats en viss position.

Annorlunda hade det förhållit sig om besluten tagits via voteringar. Då väger varje röst lika mycket och personer med attraktiva positioner har inte mer att säga till om än de utan. Då är det istället förmågan att övertyga andra om en viss uppfattning som avgör vilken position gruppen slutligen bestämmer sig för.

Till detta skall läggas att positioner rent generellt är attraktiva och förmodligen inte viktigare i politiken än någon annanstans i samhället. Med position följer inte bara vissa rättigheter utan också ekonomiska förmåner av olika slag, vilket även gäller i riksdagen.

Strävan efter makt kan därigenom översättas till en mera lättdefinierad och lättmätt variabel: den att uppnå fler och/eller tyngre positioner. För att renodla terminologin kommer fortsättningsvis den som äger rätt att utdela positioner att benämnas uppdragsgivare. Rätten att bestämma vem som skall inneha olika positioner betecknas med belöningsrätten. Uppdragsgivaren är med denna terminologi är alltså den som förfogar över rätten att belöna.

Den rationelle ledamoten kommer att agera på ett sådant sätt att han belönas med så många och så tunga positioner som möjligt. Uppdragsgivaren kommer med samma antagande om rationalitet att belöna de ledamöter som agerar på ett sådant sätt att hans nytta

3 Antagandet om att strävan efter makt via attraktiva positioner kan av vissa uppfattas som en alltför stark förenkling av verkligheten. Också strävan efter att påverka politikens innehåll och att bli omvald spelar en viktig roll. Men till skillnad från andra modeller, se exempelvis Davidsson (2006) bortser jag från dessa argument därför att positionerna är en förutsättning för att kunna uppnå dessa.

4 För en diskussion om voteringar vs förhandlingar, se Lewin (1996).

ökar. Drivkraften för ledamoten är därför att bete sig så att detta sker och lyckas ledamoten med detta ökar både hans egen nytta – stärkt maktposition – och uppdragsgivarens.

Uppdragsgivarens rätt att belöna kommer därigenom inte bara utöva ett starkt inflytande över ledamoten. Den har också en viktig disciplinerande effekt på ledamotens beteende och kan ses som ett redskap att kordinera ledamöternas intressen med uppdragsgivarens.⁵ Frågan om vem som är uppdragsgivaren blir därför central för utfallet av ledamöternas handlande.

3. Riksdagens interna struktur

I enlighet med idén om demokrati och folkstyrelse borde väljarna inneha rollen som uppdragsgivare, ty då ges de bästa garantierna för att de valda ledamöterna agerar på ett sådant sätt som bäst gagnar väljarna. Men i det svenska konstitutionella systemet innehar väljarna rollen som uppdragsgivare bara vid själva valögonblicket. Om ens då. Som följd av vårt bara svagt utvecklade personvalssystem, gäller valet parti och inte enskild ledamot.⁶ Den direkta kopplingen mellan den valde ledamoten och väljarna är därför mycket svag. I själva verket innehar väljarna i princip aldrig rollen som ledamotens uppdragsgivare, utan som det fungerar partiledaren. Att det förhåller sig på det viset beror inte bara på valsystemet per se utan även på de interna strukturer som utvecklats i riksdagen.

Formellt ges alla 349 ledamöter samma

mandat och samma villkor att verka utifrån. Men i praktiken är riksdagen en hierarkiskt formad organisation där hierarkin har skapats av alla de extra uppdragen (positioner) ledamöter kan tilldelas. Det rör sig om hundratals för varje partigrupp. Vissa av uppdragen beslutas formellt av hela riksdagen såsom val av talman, utskottsordförande, ledamöter i de institutioner som står under riksdagen etc.⁷ I realiteten sker dock valen i riksdagens olika partigrupper genom att de personer som utses i riksdagens kammare har kommit på förslag från partigrupperna. Ledamöterna följer i kammaren bara de rekommendationer de fått av sina partigrupper.

Beslut om andra positioner tas i de enskilda partigrupperna. Ibland är hela partigruppen involverad. Detta gäller exempelvis utseende av valberedning och val av den inre kärna av ledamöter som förbereder och samordnar gruppens arbete. För det mesta är emellertid valen en uppgift för de personer som ingår i gruppens inre kärna. Fortsättningsvis kallas denna inre kärna för förtroenderåd.⁸ Först efter det att förtroenderådet fattat sitt beslut informeras hela partigruppen om det och då utan möjlighet att påverka det.

Förtroenderådet bestämmer också rangordningen i utskotten. Denna är särskilt viktig i de stora partierna som har många ordinarie ledamöter i varje utskott och att utses till partiets försteman är attraktivt. "Förstemannen" är partiets talesperson i de frågor utskottet hanterar och ges med det möjlighet att synas utåt i olika sammanhang. "Förstemannen" är den person som partiledningen kontaktar när det gäller hur partiet skall ställa sig/ställer sig i de frågor som hanteras av utskottet

5 Detta resonemang bygger på principal agentteorin. Logiken bakom den är hur man skall förmå uppdragstagaren (agenten) att agera i uppdragsgivarens (principalens) intressen och inte i hans eget. Frågan aktualiseras av att principalen inte kan övervaka agenten fullt ut och säkerställa att agenten verkligen går principalens ärenden. Det är för kostsamt. En utförlig redogörelse för denna teoribildning finns exempelvis i Stiglitz (1992).

6 Det är ännu för tidigt att uttala sig om de långsiktiga effekterna av personvalssystemet, men erfarenheterna så långt tyder på att de varit rätt begränsade, se SOU 2007:68.

7 Här ingår exempelvis Krigsdelegationen, Utrikesnämnden, Europarådets Svenska Delegation, OSSE, Riksbanksfullmäktige, JO, Riksrevisionen, Riksdagsstyrelsen m.fl.

8 Denna inre kärna av ledamöter finns i alla riksdagspartierna men har olika namn. Hos C kallas den för presidium, MP samordningsgrupp, S gruppstyrelse medan övriga partier kallar den för förtroenderåd.

ifråga. På så sätt stärks hans relation till partiledaren. "Förstemannen" är också den person som företrädare för de organisationer som vill påverka riksdagens beslutsfattande normalt först tar kontakt med. På så sätt kan förstemannens relationer med det omgivande samhället stärkas och utvecklas.

"Förstemannen" bestämmer också hur partiets arbete i utskottet skall gestalta sig. Frihetsgraderna är i allmänhet få och den viktigaste uppgiften handlar om vem av ledamöterna som skall ansvara för vilken fråga. Här gäller den implicita regeln att "förstemannen" tar de massmedialt mest spännande ärendena, därefter fördelas frågor på ledamöterna efter deras plats i utskottsgruppen. Partiets sisteman i utskottet får följaktligen nöja sig med det som blir kvar när alla andra tagit sina frågor.

GRUPPLEDAREN

Förtroenderådet spelar en viktig roll för hur positionerna fördelas men nyckelrollen innehas av gruppledaren. Dennes uppgift är att hålla ihop gruppen och företråda den utåt i alla de frågor som gäller ledamöternas uppdrag. Gruppledaren leder riksdagsgruppens arbete och fungerar som ordförande på riksdagsgruppens och förtroenderådets möten.

Av namnet att döma borde gruppledaren utses av gruppens ledamöter i slutna val. Så är emellertid i praktiken inte fallet utan gruppledaren utses – och avskedas – av partiledaren. Med denna konstruktion intar partiledaren rollen som gruppledarens uppdragsgivare och i enlighet med antagandet om den rationella ledamoten kommer gruppledaren att agera på det sättet som gynnar partiledaren och inte gruppen.

Med makt över gruppledaren kan partiledaren styra över alla positioner som fördelas i en riksdagsgrupp, ty gruppledaren kommer bara att föreslå personer som har partiledarens gillande, till innehavare av olika uppdrag. Allt annat vore irrationellt ur gruppledarens synvinkel.

Gruppledaren ingår också normalt i riksdagsstyrelsen om det parti han företräder är tillräckligt stort. Fördelningen av platserna följer nämligen strikt valresultatet. Ordförande för riksdagsstyrelsen är talmannen.

Riksdagsstyrelsen är riksdagsförvaltningens högsta beslutsfattande organ. Riksdagsförvaltningen är en egen administrativ myndighet med ett övergripande ansvar för arbetet i riksdagen. De viktigaste besluten som tas av riksdagsstyrelsen rör riksdagens arbetsformer och hur de resurser som skattebetalarna ställt till riksdagens förfogande skall användas.⁹

Genom att de ledamöter som ingår i riksdagsstyrelsen i praktiken utses av partiledarna, får partiledarna därmed kontroll över både riksdagens arbetsformer och användningen av den dryga kvarts miljard kronor som skattekollektivet årligen anslår till riksdagens ledamöter för att underlätta deras arbete.¹⁰

OSÄKERHET OCH BELÖNING

Med partiledarens kontroll över belöningsssystemet i riksdagen ges denne närmast obegränsade möjligheter att bestämma vilka riksdagsledamöter som skall ges en mera framskjuten position än andra. Väljarnas uppfattning om ledamoten – hur många kryss han fick i valet – spelar här en helt underordnad roll.

Hade partiledaren fullständig information om ledamöternas egna ambitioner skulle uppgiften att belöna vara enkel. Positioner tilldelas ledamöter som är dugliga och som inte har för avsikt att underminera ledarens

9 Vilka ärenden som riksdagsstyrelsen behandlar vid sina sammanträden är dock inte känt för riksdagsledamöterna. Dagordningen offentliggörs nämligen inte i förväg. Däremot går det att ta del av protokollet i efterhand.

10 Man kan därför räkna med att det främst är partiernas intressen som bevakas och inte riksdagens. Tendensen att partierna i första hand ser till sina egna intressen har bl.a. diskuterats av von Sydow (1989).

ställning. Ty det kan förutsättas att det ligger i ledarens intresse att värna den egna makten.

Detta är dock inget realistiskt scenario. Informationen är inte fullständig – den är asymmetrisk.¹¹ Den enskilde vet mera om sina ambitioner än vad andra gör. Sålunda vet ledaren inte vilka i gruppen som har för avsikt att utmana hans makt. De som har för avsikt att göra så kommer nämligen att dölja sina avsikter. På något annat sätt kan inte en rationell utmanare att agera, ty i samma stund som hans avsikter blir kända, kommer ledaren att förpassa honom till en mera perifer plats i gruppen genom att frånta utmanaren hans uppdrag så långt det går.

Ledarens ”bestraffning” av utmanaren är rationell i två avseenden. Den gör det svårare för utmanaren att genomföra sina planer och den skickar en signal till de andra i gruppen att det inte är tillåtet att agera så att ledarens ställning undermineras. Därför är det rationellt för den potentielle utmanaren att dölja sina avsikter så länge som ledaren oinskränkt förfogar över belöningsrätten.

Att den illojale ledamoten döljer sina avsikter skapar emellertid problem för inte bara ledaren utan även för den lojale ledamoten. Hur skall denne visa för partiledaren att han verkligen är att lita på? Hur skall alltså ledaren kunna skilja den ene från den andre – veta vem som är lojal och vem som inte är det?

En riksdagsledamot kan visa lojalitet på olika sätt och de mest effektiva handlar om användningen av de grundlagsenliga instrumenten: rätten att väcka förslag, framställa interpellationer, frågor m.m. Lite tillspetsat kan man säga att ledamöter som är del av riksdagens regeringsunderlag visar ledaren sin lojalitet genom att avstå från att använda sig av dessa instrument. Ty varje enskilt utspel från en ledamot, som inte är sanktionerat av

partiledaren, tolkas av väljarna som ett ifrågasättande av ledarens uppfattning. Det är uppskattat av väljarna men avskytt av ledaren därför att ledaren uppfattar det som ett hot mot hans egen makt.

Detta vet alla rationella ledamöter och avstår därför från att använda dessa instrument. Detta gäller också de ledamöter som mera låter sig styras av ideologiska övertoner än av strävan efter makt (positioner). De inser att de idéer de verkar för inte kan förverkligas utan att ledamoten når en maktställning och för det krävs en anpassning till den rådande maktstrukturen.

Med strategin att bara belöna lojala ledamöter behöver partiledaren inte uttryckligen kräva total lydnad av sin partigrupp. Partiledaren får det ändå och väl att märka, får lojal beteende från också de ledamöter som i grunden är illojala och inte vill annat än bli av med den sittande ledaren. Strategin att bara belöna lojala medarbetare är alltså ett fullt rationellt beteende och inte som brukar hävdas uttryck för ett svagt och omoget ledarskap.

GRUPPMÖTENA SOM EN ARENA FÖR SIGNALERING

För att utnämningarna skall fungera som ett effektivt styrinstrument måste transparens råda såtillvida att alla ledamöter måste få veta vem som belönas. Här spelar gruppmötena en central roll. De äger normalt rum varje tisdag under den tid då riksdagen sammanträder. Det officiella syftet med gruppmötena är att diskutera partiets politik och informera ledamöterna om enskilda sakfrågor och vilken position partiet tagit i dem. Men en väl så viktig uppgift handlar om att bygga relationer och signalera sina avsikter.¹²

11 Asymmetrisk information är ett problemområde som uppmärksammats länge. Se Akerlof (1970). För bland annat dessa insatser belönades Akerlof med ekonomipriset till Alfred Nobels minne 2001.

12 Teorin om signalering är en annan teoribildning av relativt sent datum. Teorin är nära länkad till den om asymmetrisk information och dess grundidé är enkel. Genom eget handlande kan en aktör signalera till alla andra sådan information som i annat fall inte är tillräckligt spridd. Detta analysredskap används särskilt ofta inom finansiell teori. Se Riley (1992).

Signaleringsinstrumentet är ömsesidigt. Partiledaren signalerar till gruppen vem han litar på. Detta sker när namnen på de ledamöter som belönats med ett nytt uppdrag läses upp på gruppmötena.

På detta viset blir uppdrag – även om de i sig inte ger innehavaren något inflytande alls – ändå en viktig komponent i det interna maktspelet. Ty många uppdrag signalerar att ledamoten har ledarens gunst. Ledamoten får därmed ett visst inflytande över sina kolleger, ty det viktigt att hålla sig väl med en som har ledarens öra. Han kan lägga fram ett gott ord om en kollega till ledaren – eller ett dåligt.

Ledamöter signalerar sina avsikter genom att bejaka varje ställningstagande från ledaren istället för att ge uttryck för den egna uppfattningen oavsett vad ledamoten egentligen tycker om ledarens förslag. Egna ställningstaganden kan vara ett tecken på illojalitet men behöver inte vara det och vad som gäller vet inte ledaren. Den säkraste strategin för ledaren blir därför att betrakta varje eget ställningstagande som uttryck för illojalitet och att agera därefter. Den som vill driva en annan linje än partiledaren måste ställa sig frågan vad som bäst gagnar egenintresset: att stå fast vid sina ideal (även om de inte har en chans att infrias) utan något inflytande alls eller ett mycket, mycket litet inflytande på bekostnad av att idealen överges. Den ledamot som inte vill få sin egen ställning försvagad kommer mest sannolikt att välja det senare alternativet.

Samma analys kan göras för frågor till ledaren. Ledaren vet inte om frågan till honom var sprungen ur genuin nyfikenhet från en lojal och vetgirig ledamot eller en signal från en som vill utmana honom om makten. Kan ledaren inte svara på frågan minskar nämligen hans auktoritet. Detta är också varje ledamot väl medveten om, däremot vet ledamoten inte vilken fråga som ledaren kan besvara och vilken han inte kan besvara. Den bästa strategin från den ledamot som vill signalera lojalitet är därför att inte ställa några frågor alls till ledaren, alternativt bara sådana med rent självklara svar. Frågor av mera kom-

plicerad karaktär skall ställas mellan fyra ögon i de fall de skall ställas alls.

I extrema lägen kan strävan att signalera lojalitet ta sig andra och mera obehagliga uttryck. Så sker när riktigt motsträviga ledamöter skall tvingas att "rätta in sig i ledet". I vardagligt tal brukar det kallas att partipiskan viner. Andra kallar det för att låta "kamrattricket" verka, men en mera rättvisande beskrivning av denna företeelse är vuxenmobbing. Då är det rationellt för varje ledamot som vill visa ledaren sin lojalitet att öppet och inför hela gruppen kritisera den motsträvige för att tvinga denne till underkastelse.

Gruppmötenas funktion som arena för att signalera sina avsikter får därmed konsekvenser för det politiska samtalet som är tänkt att äga rum där. Det uteblir! Den rationelle ledamoten ger upp den egna ståndpunkten och anpassar sig till gruppens väl utvecklade konsensuskultur. Så signalerar ledamoten sin lojalitet till ledaren.

4. Konsekvenser för riksdagsledamöternas arbete

Utifrån denna enkla modell byggd på följande antaganden: i) riksdagsledamoten är rationell och drivs av en strävan efter makt, ii) makt utövas med stöd av position, iii) partiledaren kontrollerar belöningsystemet och iv) informationen är asymmetrisk, kan mycket förklaras av det vi ser i politiken dag.

Det förklarar varför en politisk ledare omger sig med kamrater från det gamla nätverket. Genom att umgås länge med varandra vet man vilka av "vännerna" det går att lita på. Det förklarar varför en ledamot som vill vinna makten gör klokt i att behålla denna ambition för sig själv. I samma stund som den blir känd måste ledaren bestraffa utmanaren. Det förklarar varför en nytillträdd ledare måste byta ut det tidigare inre kabinettet mot sina egna lojala medarbetare och varför en ledare hellre inhämtar råd och synpunkter från anställda tjänstemän än från sina partivänner. Tjänstemännen kan ledaren avskeda – därför måste

de vara lojala mot ledaren. Det förklarar varför de stora partierna – M och S – är mera toppstyrda och mindre tillåtande än de mindre partierna.¹³ Osäkerheten avseende de egna ledamöternas ambitioner är större där än i de mindre partierna.

Det förklarar varför politiker som beskylls för att vara feiga bara agerar rationellt. Strukturen är sådan att den som går emot ledaren är borta från maktspelet. Det förklarar också varför det, ur strategisk synvinkel, är bättre att rekrytera personer till riksdagen som bara har svaga alternativa inkomstmöjligheter än de som har goda karriär- och inkomstmöjligheter utanför politiken. Det kostar mindre att köpa de förras lojalitet än de senares.

Denna enkla modell genererar också några resultat som rör riksdagens funktionssätt. I starkt förenklade termer innebär de att det är rationellt för riksdagens ledamöter att avstå från att använda de redskap som de tilldelats av grundlagen för att utföra sitt uppdrag, förutsatt att detta inte godkänts av partiledaren. Detta gäller oavsett om det handlar om egna initiativ eller egna bedömningar av de förslag regeringen lämnar till riksdagen. Sker någon analys och diskussion av de förslag riksdagen skall besluta om sker den i så fall någon annanstans än i riksdagens partigrupper.

Att testa dessa påståenden är svårt, närmast omöjligt, men en fingervisning om relevansen i dem kan man dock få av att exempelvis mäta antalet motioner som väckts av enskilda ledamöter med anledningen av en proposition från regeringen.

En yttlig analys ger vid handen att detta är mycket ovanligt, särskilt om ledamoten ingår i regeringsunderlaget. Frånvaro av väckt motion behöver emellertid inte vara uttryck för en tysthetskultur utan kan också vara ett tecken på det omvända. Så är fallet om ledamoten kunnat lämna sina synpunkter och fått dem beaktade under processen fram till den färdiga propositionen.

Tillhör ledamoten oppositionen i riks-

dagen kan utrymmet för självständigheten undersökas genom att mäta antalet enskilda motioner som väckts i en fråga där ledamotens parti lämnat in en kommitté- eller partimotion. En enskild motion signalerar då att ledamoten inte har för avsikt att följa partilinjens. Inte heller detta beteende är vanligt förekommande.

Lika rationellt är det för ledamoten att anpassa sin granskning av regeringsmakten till hur det parti som ledamoten representerar förhåller sig till den. Tillhör ledamoten regeringsunderlaget är det rationellt att inte utöva sin kontrollmakt. Ledamoten kommer därför att avstå från att utnyttja de kontrollinstrument som står till hans förfogande. För att illustrera hur det förhåller sig med den saken har jag beräknat hur många interpellationer ledamöterna i genomsnitt väckt per mandatperiod i oppositionsställning respektive som del i regeringsunderlaget. För miljöpartiet och vänsterpartiet har istället perioden som stödparti till regeringen urskilts. Att just interpellationer valts beror på att de är ett relativt skarpt kontrollinstrument.

Detta visas i *tabell 1* och det är slående hur ledamöternas egen granskning av statsråden, mätt på detta sätt, påverkas av vilken position partiet befinner sig i. I opposition är intensiteten relativt hög: 10-15 interpellationer per ledamot och mandatperiod. Som del i regeringsunderlaget upphör däremot granskningen nästan helt. 1-2 interpellationer per ledamot och mandatperiod och notera att detta gäller oavsett vilket parti vi talar om. I själva verket är bilden förbluffande samstämmig över partierna, möjligtvis med undantag för V och M. Medan de moderata ledamöterna rent generellt tycks vara bara måttligt roade av att kontrollera regeringsmakten – mycket få interpellationer – verkar det motsatta råda för vänsterpartiets ledamöter.

De ledamöter som ingår i regeringsunderlaget i riksdagen ser sig uppenbarligen inte som regeringens "motpart" utan snarare som en del i regeringen. Riksdagens granskning begränsas därför i praktiken till den som

13 Se Barrling Hermansson (2004).

Tabell 1. Antal väckta interpellationer per ledamot och mandatperiod 2002-2010.

Parti	Oppositionsställning	Regeringsunderlag	Stödparti
S	14,2	0,8	
M	7,4	0,5	
FP	13,6	1,7	
KD	11,7	2,1	
C	13,2	1,7	
MP	11,4		6,1
V	17,4		6,0

Källa: Riksdagen och egna beräkningar

utförs av oppositionen. Men då den sällan kan samla en majoritet av riksdagen bakom sig, försvagas riksdagens granskande funktion.

5. Riksdagens arbetsformer

Att det svenska valsystemet begränsar ledamöternas handlingsutrymme är uppenbart. Men ledamöternas osjälvständighet har förstärkts av de arbetsformer som etablerats i riksdagen med den sammantagna effekten att partiledarna ensam kontrollerar belöningsystemet där.

Åtminstone fyra faktorer förklarar detta. För det första är partiernas riksdagsgrupper inga egna juridiska personer utan är helt integrerade i sina partier. De har därmed ingen egen plattform och inga egna regelverk att verka utifrån. Frågan om riksdagens juridiska ställning utreddes relativt nyligen och då framkom att Sverige avviker från vad som gäller i flertalet andra europeiska länder där partigrupperna organiseras som egna juridiska personer i syfte att tydliggöra deras särskilda ställning.¹⁴

Med den svenska ordningen upprätthölls sålunda ingen tydlig gräns mellan de politiska partierna och deras riksdagsgrup-

per. Det märks bland annat av att allt fler av de av partierna avlönade tjänstemännen har sina tjänsterum i riksdagens lokaler med en i realiteten fri tillgång till all den service som riksdagen erbjuder. Flera av partiernas partisekreterare avlönas också av riksdagen genom att de samtidigt med detta uppdrag upprätthåller det som riksdagsledamot.

För det andra betalas de ekonomiska medel som skattekollektivet anslår för riksdagsarbetet i sin helhet till partierna och inte till riksdagsgrupperna. Anmärkningsvärt nog sker detta också utan att det finns några regler för hur dessa medel får användas.

Riksdagsgrupperna och riksdagsledamöterna förfogar alltså inte över några egna ekonomiska resurser utan hänvisas till de som partiet förfogar över. I detta avseende skiljer Sverige sig också från den ordning som gäller i praktiskt taget alla andra länder.¹⁵

Att det förhåller sig på detta vis är en naturlig följd av att riksdagsgrupperna inte är organiserade som egna juridiska personer: de svenska reglerna tillåter bara att juridiska och/eller fysiska personer får stå som mottagare av statliga pengar. En mera rättfram förklaring ligger förmodligen i att partiledarna vill ha det på det här viset.

Det ekonomiska stödet till riksdagsarbetet – det ledamotsnära stödet – har blivit alltmer betydelsefullt för de politiska partierna.

14 Förutom Sverige, har bara Schweiz och Malta valt att inte organisera partigrupperna som egna juridiska personer. I Norge infördes nyligen denna ordning. För en längre analys se 2007/08:URF1.

15 Se Pålsson (2011).

Tabell 2. Det ekonomiska stödet till de politiska partierna, miljoner SEK.

	Statligt partistöd		Ledamotsnära stöd	
	1970	2009	1976	2009
Löpande priser	25	165	2,4	249,6
2009 års priser	173,7	165	96,7	249,6

Källa: Riksdagen och egna beräkningar

Detta framgår av tabell 2 som visar hur det ökat från 2,4 till 250 miljoner sedan det infördes 1976 fram till 2009. I reala termer är dock ökningen mindre. Detta framgår av den andra tabellraden där stödet anges i 2009 års priser och med denna korrigering rör det sig om en knapp tredubbling av det.

I tabellen anges för jämförelsens skull också utvecklingen av det statliga partistödet och som synes har ökningen av det varit mindre. I fasta priser rör det sig till och med om en minskning. Ökningen av det ledamotsnära stödet tycks alltså ha skett på bekostnad av ett minskat statligt partistöd.

Ökningen av det ledamotsnära stödet kan också ha finansierats genom en minskning av det direkta stödet till de enskilda ledamöterna. Ett sådant fanns fram till mitten av 2000-talet och betalades ut månatligen till ledamöterna. Det uppgick till drygt 3 500 SEK/månad att användas för sådant som en ledamot kunde tänkas behöva för sitt uppdrag: resor, litteratur, representation, köp av rapporter m.m.

När det ledamotsnära stödet ökade i mitten av 2000-talet avvecklades emellertid direktstödet helt. Beslutet togs av riksdagsstyrelsen, varför man kan utgå från att det skedde med partiledarnas goda minne eller kanske till och med på deras direkta uppmaning. Ty med denna förändring stärktes partiledarens grepp över ledamoten ytterligare. Varje extra utgift en ledamot därefter anser sig behöva måste godkännas av någon i partiet och blir med det ytterligare ett redskap i belöningsystemet.

Konsekvensen av denna ordning är långtgående. Med ekonomiska bidrag från skattekollektivet kan de politiska partierna köpa

all den hjälp och den expertis de behöver för arbetet i riksdagen. Tjänstemännens ökade inflytande märks på många sätt inte minst av att de har blivit fler och är nu, efter ledamotsstödet kraftiga ökning under 2000-talet, fler än antalet ledamöter.¹⁶ De är också generellt sätt bättre utbildade än ledamöterna, varför ledamöterna blir alltmer beroende av de anställda tjänstemännen. Men då dessa anställts av partiet är deras lojalitet riktad mot det och inte mot ledamöterna de skall bistå.¹⁷ Välutbildade tjänstemän, anställda av partiet (partiledaren), håller alltså på att ersätta kunliga och erfarna ledamöter valda av folket.

För det tredje finns inga regler för hur gruppledarna väljs. Med det nuvarande systemet utses gruppledaren i praktiken av partiledaren och hamnar därmed i en beroendeställning till denne. På så sätt får partiledaren kontroll över inte bara ledamöterna i riksdagens partigrupper utan även över riksdagen självt. Det senare följer av att gruppledarna för de större partierna ingår i riksdagsstyrelsen. Det finns också en informell grupp som består av riksdagens samtliga gruppledare och man kan förmoda att den gruppen initierar frågor och förbereder ärenden som sedan formellt beslutas i riksdagsstyrelsen.

Hade gruppledaren däremot valts av gruppen hade dennes lojalitet riktats mot gruppen.

¹⁶ Se Pålsson (2011).

¹⁷ I Isberg (1999) redovisas de intervjuade riksdagsveteranernas syn på de politiska tjänstemännen och av de rapporterade svaren framgick en viss oro över deras inflytande. Och då skall man komma ihåg att när de intervjuerna gjordes var antalet politiska tjänstemännen en bråkdel av det är nu.

pen.¹⁸ Fungerar gruppen som gruppleda-rens uppdragsgivare, hade det legat i dennes intresse att agera så att gruppens intressen tillgodosetts. Men så är alltså inte fallet i den svenska riksdagen, utan där överläts befo-genheten till en gruppledare som ledamö-erna inte kan kontrollera. Att delegeringen ”påtvingsats” gruppen gör det lätt för grupp-ledaren att bortse från gruppens uppfattning, särskilt som den intas genom ett diffust ”lyssna av förfarande”. Med votering hade situationen varit en annan. Då hade ledamö-ternas uppfattning fått ett direkt genomslag och gruppledaren hade haft det svårare att sätta sig över gruppens uppfattning.

Den fjärde faktorn rör avsaknaden av regler för riksdagens och partigruppernas utnämningar. Krav på ökad transparens har regelbundet förts fram vad gäller regeringens utnämningar för att undanröja risken för nepotism. Något sådant krav på öppenhet har emellertid inte ställts på riksdagens utnämningar. Istället är slutenhet huvudregeln för dessa, vilket får som följd att attraktiva positioner kan fördelas utan att hänsyn behöver tas till annat än det som partiledaren finner relevant. Personliga kvalifikationer och förtjänster är betydelselösa i sammanhanget. Vissa skillnader kan dock förekomma mellan partigrupperna beroende på vilken kultur som i övrigt råder i partiet.

6. Är detta ett problem?

Vad betyder det för vår demokratiska modell att riksdagens ledamöter avskärmas från det faktiska beslutsfattandet i riksdagen? Kommer besluten som fattas där att sämre spegla folkets intressen och blir kontrollen av regeringsmakten sämre?

På dessa frågor finns inga givna och enkla svar, utan de beror på vilka förväntningar

som ställs på vårt styrelseskick, på riksdagens förmåga att omsätta folkets vilja i praktiskt beslutsfattande och på hur ”folkets vilja” skall tolkas. Om detta ger grundlagen inte mycket till vägledning utan den nöjer sig med att slå fast att riksdagen är folkets främste företrädare och att dess uppgifter är att lagstifta, besluta om budgeten och kontrollera regeringsmakten.

Grundlagen ger heller inga besked om hur förslagen skall formars, bara att det sker av partiernas ombud i riksdagen och att de aktiva besluten tas av dessa i riksdagens kam-mare. På annat sätt kan det inte bli med ett valsysteem där val sker på parti. Möjligen kan man ana sig till en ordning som innebär att partilinjén är ett kollektivt verk av samtliga de ledamöter som ingår de olika partigrupperna. I den processen spelar åsiktsrepresentativite-ten en central roll.

Åsiktsrepresentativitet är en viktig beståndsdel i den svenska modellen och brukar ses som det bärande argumentet för vårt proportionella valsysteem. Det tillåter nämligen, till skillnad från majoritetsval, att många partier och många åsikter kan representeras i riksdagen. Den regionala fördelningen av mandaten leder därtill att alla delar av lan-det kan få sin röst hörd. Under senare år har tanken om åsiktsrepresentativitet utvidgats ytterligare till en strävan att låta mandatför-delningen spegla också väljarkårens samman-sättning med avseende på ålder, kön, etnicitet m.m.

Med detta synsätt blir ledamöternas upp-gift också att föra fram de intressen som den grupp de representerar vill ha företrädde. Om då ledamöterna inte kan göra detta som följd av de strukturer som etablerats i riksdagen, reduceras åsiktsrepresentativiteten till att avse enbart de olikheter som avspeglas i de poli-tiska partiernas program.

Detta betraktelsesätt vilar dock på en ålderdomlig föreställning om att bara de valda ombuden kan identifiera sina väljares preferenser. Så är det inte längre, ty med den moderna teknikens hjälp kan den uppgiften

18 På denna tanke vilar den teoretiska modell som utvecklats av Cox och McCubbins (1993) och som använts i Davidssons analys av den svenska riksdagen. Se Davidsson (2006).

skötas väl så bra av opinionsinstitutet. Dessa erbjuder därtill närmast obegränsade möjligheter att göra nedbrytningar på olika grupper: ålder, kön, utbildning, etnicitet, yrke etc.

Detta gör att idén om åsiktsrepresentativitet förlorat sin särställning. Att fördela riksdagens 349 mandat på olika grupper (ålder, kön, etnicitet m.m.) för att säkerställa att dessa gruppers intressen beaktas ter sig inte meningsfullt när de enskilda ledamöterna inte behövs för att identifiera den.

Annorlunda förhåller det sig med frågan om att få sina intressen tillgodosedda i beslutsfattandet. Då spelar ledamöternas förmåga till självständigt handlande roll. I en struktur där ledamöterna har incitament att värna de intressen de representerar kan riksdagen ses som en arena för förhandlingar mellan de valda ombuden – kohandel. I vad mån en grupps intressen tillgodoses beror på hur skickligt dess valda ombud kan hävda sig i förhandlingarna. En nödvändig förutsättning för att så skall ske är att dessa åsikter alls representeras.

Är strukturen då sådan att beslutsfattandet centraliserats till partiledaren blir utfallet ett annat. Utifrån medianväljarteoremets extrema form kommer varje politisk ledare som vill vinna makten att begränsa sina förslag till de som överensstämmer med medianväljarens önskemål. I vad mån en särskild grupps önskemål beaktas beror då på om gruppens intressen sammanfaller med medianväljarens.

Vad som då möjligen kan vara problematiskt med den centralisering av makt till partiledaren som här beskrivs, är att bara de som bor i och runt storsäderna får sina intressen tillgodosedda. Medianväljaren finns ju där. Risken att regionala intressena inte alls beaktas skall därför inte underskattas. Därmed inte sagt att det är bättre, ur en mera övergripande synvinkel, om också dessa intressen tillgodosågs. Kohandel kan bli mycket dyrt för skattekollektivet.

På frågan om kontrollmakten sköts bättre med mera självständiga ledamöter finns heller

inget givet svar. Å ena sidan är det rimligt att föreställa sig att den tunnast ut om regeringsunderlaget i riksdagen avstår från att utöva sin kontrollfunktion, Att så är fallet med en majoritetsregering är uppenbart. Då kommer riksdagen som institution inte att uttala kritik mot sin regering och skulle den ändå pricka ett enskilt statsråd handlar det regelmässigt om harmlösa frågor.

Med en minoritetsregering kan oppositionen bilda majoritet i riksdagen och rikta kritik mot regeringen. Men även så leder det nästan aldrig till några konkreta resultat. För det krävs i princip en misstroendeförklaring som vinner stöd i riksdagen och att riksdagen därefter kan samla sig till att utse en ny regering, med de svårigheter det innebär.

Å andra sidan kan argumenteras att kontrollen av regeringen inte uteblir bara för att den enbart sköts av oppositionen. Inte heller behöver det vara problematiskt att riksdagen som institution inte utdelar kritik. Den kritik som delar av riksdagen vill rikta mot regeringen, men som riksdagen som helhet inte vill ställa sig bakom, kan få genomslag på annat sätt. Här spelar media en viktig roll.

Vad som återstår av riksdagsledamotens uppdrag när partiledaren ensam utformar partilinjen och media ansvarar för kontrollen av regeringsmakten är inte enkelt att reda ut. Uppgifterna att föra ut partiledarens politik och att formellt rösta igenom den i kammaren är två kandidater. Till dessa skall läggas en implicit kontrollfunktion som handlar om att övervaka partiledaren. Logiken här är att partigruppens ledamöter godtar partiledarens förslag så länge som partiledarens maktutövning inte blir despotisk. Passeras den gränsen är det rimligt att föreställa sig att även de mest lojala ledamöterna protesterar. Det kan ske aktivt i ord eller passivt genom maskningsaktioner. Oavsett vilket ökar det risken för att partiledaren byts ut. Uppgiften att hindra partiledarna från maktmissbruk befinner sig visserligen en bit bort från den kontrollmakt som grundlagen åsyftat men är också viktig och dessutom väl lämpad för riksdagens leda-

möter eftersom de är de enda av partiaktivisterna som träffar sin partiledare regelbundet.

7. Sammanfattande synpunkter

Frågan som ställts i denna artikel är om utformningen av riksdagens interna struktur påverkar riksdagsledamöternas faktiska förmåga att utöva de befogenheter de getts av grundlagen. För att undersöka den saken har några teoretiska redskap hämtade från nationalekonomin använts. Den använda modellen är en stark förenkling av verkligheten och de resultat som modellen genererar skall ses i ljuset av det. Analysen grundar sig på att parlamentarikern är en egenlyttig person som fattar rationella beslut i syfte att öka den egna nyttan som här avser den egna makten. Politisk makt förutsetts vidare utövas genom den position politikern verkar utifrån. Osäkerhet antas slutligen råda så till vida att den enskilde ledamoten vet mer om sina egna ambitioner än vad de andra i gruppen gör.

Analysen visar att utformningen av riksdagens interna strukturer kringskar ledamotens förmåga till självständigt handlande. Partigrupperna är inga egna juridiska personer tydligt separerade från sina partier och de ekonomiska medel som skattekollektivet bistår riksdagens ledamöter med för att de skall kunna fullgöra sitt uppdrag betalas direkt till de politiska partierna och inte till partigrupperna i riksdagen. Än mindre till de enskilda ledamöterna. I dessa båda avseenden skiljer sig Sverige från vad som gäller i andra länder. Sluligen väljs gruppledaren i praktiken av partiledaren och inte av partigruppernas ledamöter.

Den sammantagna effekten av detta är att partiledarens grepp över gruppen stärkts med resultatet att det är partiledarna som sköter politiken och formar partilinjen. Riksdagsledamöternas uppgift reduceras till att kodifiera och kommunicera den. Riksdagens är folkets främste företrädare men folkets makt utövas bara i formell mening av dess valda företrädare.

Att det förhåller sig på det viset behöver inte vara till nackdel för väljarna. Väljarnas uppfattning identifieras lika effektivt av opinionsundersökningar som av de valda ledamöterna och partiledaren har starka incitament att forma en politik som stämmer med medianväljarens önskemål.

Det är heller inte säkert att kontrollen av regeringsmakten försvagats bara för att den sköts av andra institutioner än riksdagen och sprids till väljarna genom media och inte protokollsutdrag från riksdagen. Inte heller behöver det i sig vara ett problem att ansvarsutkrävande sker i valet av väljarna och inte i riksdagens plenisal.

Litteratur

- Akerlof, G., 1970. "The market for Lemons", *Quarterly Journal of Economics*, vol 84, s. 488-500.
- Barrling-Hermansson, K, 2004. *Partikulturer*. Statsvetenskapliga institutionens skriftserie 159. Uppsala: Uppsala universitet.
- Cox, G. & McCubbins, M., 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Davidsson, L, 2006. *I linje med Partiet – maktspel och lojalitet i den svenska riksdagen*. Stockholm: SNS.
- Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Pearson Education.
- Isberg, M., 1999. *Riksdagsledamoten i sin partigrupp: 52 riksdagsveteraners erfarenheter av partigruppernas arbetssätt och inflytande*. Hedemora: Gidlunds Förlag.
- Lewin, L., 1996. *Votera eller Förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Pålsson, A-M., 2011. *Knapptryckarkompmaniet – rapport från Sveriges Riksdag*. Stockholm: Atlantis.
- Riley, J., 1992. "Signalling", i *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*. MacMillan Reference Ltd.
- SOU 2007:68, *Ett decennium med personval – erfarenheter och utfall*.
- Stiglitz, J., 1992. "Principal and Agent" i *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*. MacMillan Reference Ltd.
- Tullock, G., 1994. *Den politiska marknaden – introduktion till public choice skolan*. Stockholm: Timbro Tendens.

von Sydow, B., 1989. *Vägen till enkammarriksdag: demokratisk författningspolitik i Sverige 1944-1968*. Stockholm: Tidens förlag.

Utredningar från riksdagsförvaltningen 2007/08:URF1, *Inflytande över stöd till riksdagsledamöternas arbete i riksdagen*.