

## FÖRORD

Varje år inbjuder Bertil Ohlin-institutet en forskare eller idédebattör att i den klassiska föreläsningens form ge sin syn på en ur liberalt perspektiv viktig fråga. Föreläsningen publiceras och ställs till intresserades förfogande även via institutets hemsida – [www.ohlininstitutet.org](http://www.ohlininstitutet.org).

Årets föreläsare, Daniel Tarschys, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, är sällsynt väl rustad att ta sig an det ämne han valt. Han har varit ledamot av den svenska riksdagen i 15 år och utskottsordförande i nio. Genom sin internationella verksamhet, främst som generalsekreterare i Europarådet 1994–99, är han väl förtrogen med hur parlamenten fungerar – och inte fungerar – i många av världens länder. Dessutom har han i sin forskning ägnat de folkvalda församlingarna ett särskilt intresse.

Riksdagen bör åter bli Sveriges politiska nationalscen och måste därför återerövra sin publik, menar Daniel Tarschys. Han presenterar ett antal konkreta idéer för hur det skall gå till.

Den 20 november 2002

LENNART ARVEDSON

*Ordförande i Bertil Ohlin-Institutets styrelse*

## För tomma hus

OM RIKSDAGEN SOM VÅR POLITISKA NATIONALSCEN

*Bertil Ohlin föreläsningen år 2002 av*

*Daniel Tarschys*

Låt mig börja med en mycket brutal reflektion: om talmannen i Sveriges riksdag hade varit teaterdirektör så hade han för länge sedan varit avskedad. En scen som vecka ut och vecka in, det ena året efter det andra, spelar för tomma salonger hade inte funnit nåd vare sig inför sina ägare, inför Kulturrådet, inför Kulturdepartementet eller inför Kulturutskottet. Sådana teaterföretag läggs ner.

Men nu är inte riksdagen någon teater, kan man invända. Den är »folkets främsta företrädare«, den är vår lagstiftande församling, den är den första statsmakten, den är själva hjärtpunkten i svensk demokrati. Allt detta är sant, men en kardiolog skulle nog ändå vara rätt bekymrad över en del symptom i denna hjärtpunkt. Även om riksdagen dunkar på sedan flera hundra år – och i sin nuvarande form sedan 1971 – så är det uppenbarligen något som saknas i flödet och syresättningen, något som inte riktigt försörjer samhällskroppen med den stimulans och den idémässiga näring som den behöver.

Så låt oss därför ta den tomma salongen på allvar och fundera något över dess budskap. Vad säger de oss, alla dessa övergivna läktare och alla dessa obesatta bänkar i kammaren, alla dessa slocknade strålkastare och

alla dessa hålrum efter journalister som har dragit iväg någon annanstans? När så viktiga frågor avhandlas, varför är det nästan ingen som lyssnar? Riksdagsfolket tumlar in för att votera, men sedan försvinner de igen. Under debatterna råder stilla frid både i kammaren och på läktarna. Var är då alla ledamöter, dessa folkets främsta företrädare?

Ja, var de än håller hus så vet de precis hur dessa ofta ställda frågor ska besvaras. Det kan de göra om man så väcker dem mitt i natten. När den pinsamma tomheten i kammaren kommer på tal finns det några standardursäkter som alltid dras fram. Jag vet mycket väl, för jag har själv ofta använt dem:

- Det verkliga arbetet sker inte i plenisalen, utan i utskotten. Och glöm sedan inte alla viktiga arbetsgrupper i partierna, alla kommittéer och alla beredningsorgan.

- Det viktiga arbetet går ut på att träffa väljare och partivänner och yrkesfolk ute på fältet. Politikerna får inte låsa in sig i riksdagshuset utan måste också ut i verkligheten.

- Är ledamöterna på plats på Helgeandsholmen kan de dessutom följa debatterna på många olika sätt: via högtalare, via intern-TV och i efterhand via protokollen. Att det är så få i kammaren betyder inte alls att det som där yttras går spårlöst förbi.

Ja, så där går vi på – och visst har dessa ursäkter en viss bärkraft. Men de räcker inte riktigt ända fram. När den mest spridda bilden av riksdagen föreställer ledamöternas tomma bänkar är det ändå något som inte riktigt fungerar i svensk demokrati.

Men vad, närmare bestämt – och vad kan vi göra åt saken? Vad ska riksdagen uträtta, hur ska den kunna få ett bättre genomslag? Det är de två huvudfrågor som jag vill diskutera i den här föreläsningen.

#### VAD SKA RIKSDAGEN GÖRA?

Vad är riksdagen till för? De tidiga svenska kungarna hade sin egen syn på den saken. De sammankallade då och då en riksdag för att förhandla med ständerna om nya bidrag till rikets hantering. Efter hand blev stän-

derna allt skickligare på att ställa villkor, och därmed förlängdes dagordningen. Det handlade inte bara om skatter och pålagor utan också om lagar och privilegier.

Riksmötena blev allt längre. En gång i världen räckte det kanske med en enda dag, det ord som fortfarande finns kvar i ordet riksdag liksom i tyskans Reichstag, Landtag och Bundestag. På franska sa man la diète och det japanska parlamentet kallas på engelska fortfarande the Diet, och där gömmer sig förstas det latinska ordet dies som betyder just dag.

Men när dagen inte räckte till fick mötena förlängas. Gustaf II Adolf lovade i sin konungaförsäkran 1611 att inte betunga ständerna med alltför många herredagar. Under långa perioder i svensk historia sammanträdde riksdagen oregelbundet, och när det sedan blev reguljära möten – först vart femte, sedan vart tredje och från 1866 varje år – så handlade det inte om några särskilt utdragna sessioner. Tvåkammarriksdagen samlades till en början till lagtima möten några månader under våren, men de extraordinarie s.k. urtima möten som hölls på hösten blev till slut så regelbundna att de ingick i den ordinarie kalendern.

Ännu när jag invaldes i riksdagen 1976 var man inte ledamot under hela året, utan bara under tio månader. Varje riksmöte avslutades i juni månad, ersättningen upphörde och var och en förväntades återgå till sin civila syssla. Numera gäller en annan ordning. Vi har inte bara fått 24-timmarsmyndigheter utan också en 365-dagarriksdag som när som helst kan inkallas för att fullgöra sina uppdrag.

Men vad är då uppdragen? Under den gamla regeringsformen var riksdagen och kungen de två statsmakterna, som skulle balansera varandra men som också delade ansvaret för lagstiftningen. Pressen brukade ofta omtalas som »den tredje statsmakten«, men vilkendera som var den första och andra var aldrig riktigt utsagt i 1809 års regeringsform. Däremot ruckades balansnumret med tiden av att samma folkmajoritet tog befälet på båda sidorna av skiljelinjen. Kungl. Majestät blev efter hand liktydigt med regeringen, det uppstod fasta sedvänjor om hur denna regering skulle bildas, och kungen som person för-

passades till mera ceremoniella funktioner.

Med den nya grundlagen från 1974 råder det inte längre någon tvekan om att parlamentet är den första statsmakten. Här finns en klar mandatkedja från folket som väljer riksdag som väljer statsminister som väljer statsråd. De politiska avsikterna ska sedan realiserars av ämbetsverk och domstolar, samtidigt som vi på lägre nivå har separata mandatkedjor inom kommuner och landsting.

Den här modellen med stegvis ansvarsöverlåtelse bygger i teorin också på en motsvarande kedja av redovisning, rapportering, ansvarstagande och kontroll. Men i praktiken har den här andra kedjan visat sig vara att svår att etablera, och den är ännu mycket bristfällig. Det är ingen slump att vi under senare år har fått en hel radda böcker med sådana titlar som *Makt utan motvikt* (1999), *Demokrati utan ansvar* (2002) och *Politisk makt med oklart ansvar* (2000) och nu senast *Ämbetsmannastaten* (2002).

Varför har det blivit på det här viset? Varför är den andra kedjan så svag? Ja, en förklaring är att den aldrig riktigt intresserade 1974 års grundlagsfäder. De var fullt upptagna med vad som kan kallas politikens framsida, med sådana frågor som valsätt, kammarsystem och regeringsbildning, medan däremot rättskipning, förvaltning och kontroll inte uppfattades som särskilt problematiska.

Går man till grundlagen för att söka efter riksdagens uppgifter hittar man svaret i en paragraf som heter RF 1:4:

*Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.*

Här sägs det noga räknat fem saker om riksdagen, och låt oss se lite närmare på var och en av dem. Det första vi får lära oss är att den svenska folkstyrelsen är representativ. Riksdagen ska **företräda folket**. Men vad innebär det, närmare bestämt?

När John Stuart Mill pläderade för representativ demokrati handlade det i långa stycken om att skapa en utbildningsanstalt, en kateder var-

ifrån politikerna kunde uppfostra folket. Men den engelska debatten om representativ demokrati hänger också mycket upp sig på en innebörd av ordet »represent« som inte är så tydlig i det svenska ordet, nämligen föreställa. Man tänker sig att den valda församlingen ska vara en trogen bild eller avbild av folket, som så att säga i miniatyr eller förminskning avspeglar dess mångfald och variationer.

Det är från sådana här synpunkter som man ofta ställer frågor kring spegelbildens kvalitet. Många statsvetare har ägnat sig åt att undersöka graden av överensstämmelse mellan väljare och valda, inte bara i fråga om åsikter utan också i fråga om utbildning, social ställning, könsfördelning, åldersfördelning, bostadsform och inkomster. Då och då nås vi av larmrapporter om att det råder diskrepanser i det ena eller andra avseendet, och vi uppmanas då att vara bekymrade över defekter i demokratin.

Hur allvarliga är då sådana defekter? Jag föreslår vi att vi låter den frågan hänga i luften ett tag tills vi har hunnit se på några andra idéer om vad representativ demokrati skulle kunna tänkas innebära.

I många sammanhang är vi vana vid att företrädare inte alls ska vara någon spegelbild av sina uppdragstagare, utan tvärtom personer med speciella insikter och färdigheter. En advokat som uppträder inför rätta betygsätts ju inte efter om han eller hon är en klonad kopia av den klient som han eller hon representerar, utan snarare efter sin förmåga att tillvarata klientens intressen. Här handlar det om speciella kunskaper och om orienteringsförmåga i en rättslig miljö. Som lekmän i klammeri med rättvisan eller invecklade i rättsliga konflikter efterfrågar vi inte precis spegelbilder av oss själva, utan snarare en särskild sorts kompetens.

Detsamma gäller i många andra sammanhang. Vänder man sig till en läkare eller en rörmokare vill man inte möta sin egen spegelbild utan någon som har sett många liknande fall tidigare och som vet hur saker och ting hänger ihop, någon som har ett långt yrkeslivs erfarenheter av trasiga höftleder eller trasiga vattenledningar eller vad det nu kan vara.

Och inget vederbörande inte förtroende är det självfallet av ett visst värde att det finns flera läkare och rörmokare att tillgå.

Överför vi nu detta resonemang till politiken så skulle de väsentligaste egenskaperna hos politiker kanske inte alls vara likhetskvalitéer utan snarare kompetenskvalitéer. Att hantera mer än hälften av nationens tillgångar och fastställa regler för olika delar av samhället och väga högljudda och lågmälda intressen mot varandra är en uppgift som kräver både generalist- och specialistkunskaper, inte minst i mötet med byråkratisk och annan expertis. Det handlar om gott omdöme och en viss sund skepsis så att man inte faller i farstun för auktoriteter och opinionsbildare. Inte minst handlar det om förmåga att kritiskt pröva ny information. I det perspektivet kanske erfarenhet smäller lite högre än ungdom som kvalifikationsgrund.

En tredje tänkbar innebörd av begreppet »representativ demokrati« är lättare att basera på det svenska ordet »företräda« än på dess engelska motsvarighet. En »företrädare« kan vara en föregångare, någon som »träder före«. I denna tolkning går mandatet inte bara ut på att tillvarata insedda och upplevda behov hos väljarna, utan också att anticipera framtida önskemål och värdera ännu inte insedda risker. Representanten ska inte bara ta emot beställningar av den allmänna opinionen utan också vara förutseende, kunna inspirera, samla och påverka opinionen, utöva aktivt ledarskap. Inte bara spegla och förespegla utan också begripa och föregripa.

Här har vi nu inte bara en utan tre olika idéer om vad det kan tänkas innebära att vara »folkets främsta företrädare«:

- Vi har **spegelbildsidén**, som i sin tur sönderfaller i många olika föreställningar om vad det är för slags likhet som är den viktigaste, antingen åsikter eller sådana egenskaper som ålder, kön, yrke eller social bakgrund.

- Vi har **kompetensidén**, där den goda företrädaren framför allt utmärker sig genom erfarenheter, kunskaper, gott omdöme och förmåga att arbeta effektivt i den politiska miljön.

- Vi har **ledarskapsidén**, där man i första hand efterfrågar politiker som kan se framåt och som inger förtroende i en orolig värld, någon som har vidare synfält än vi själva.

Man behöver förstås inte välja enbart en enda av dessa idéer och kasta de övriga två på soptippen, utan det rimligaste är säkert en väl doserad blandning. Men eftersom olika spegelbildsidéer har dominerat så starkt under senare år kan det finnas skäl att påminna om att de inte är de enda som står till buds, och att de dessutom uppträder i många olika varianter, som ständigt knuffas med varandra.

Låt oss då gå vidare i paragraf 1:4 och se vad folkets främsta företrädare håller på med. Det första de påstås göra är att **stifta lag**. Det gör de numera ensamma, medan den gamla regeringsformen krävde att de flesta sorters lagar skulle stiftas gemensamt av de båda statsmakterna. Men hur verklig är denna förändring?

Visst stiftar riksdagen lag, men nästan alla lagtexter utformas ändå i regeringskansliet. I den mån riksdagsledamöterna har något inflytande över processen är det ofta som medlemmar i offentliga utredningar eller någon gång som initiativtagare till den översyn som skett. När lagpropositionerna väl når riksdagen är det reella utrymmet för förändringar för det mesta mycket litet, och ytterst få paragrafer kommer till genom motioner eller hemslöjd i utskotten. När så sker är det för övrigt ofta regeringskansliet som har kommit på något i efterhand och slänger in lite jäst efter degen.

Vad vi har i riksdagen är därför knappast ett fullödigt lagstifteri utan snarare ett slags yttersta klagoinstans – en appellationsdomstol om man så vill – dit intressenter som inte har fått sina synpunkter beaktade i den långa processen vänder sig med sin sista vädjan, vanligen förgäves. I andra länder är det ofta mycket större dramatik kring lagstiftningsarbetet i parlamentet, men det beror då på att förberedelserna i stor utsträckning har skett i det fördolda, utan den breda medverkan som våra utredningar och vårt remissväsen möjliggör. Jag tycker nog att den svenska modellen håller bra i internationell jämförelse, men en av dess

effekter blir onekligen en rätt låg dramatik i riksdagen. Medan andra länders parlamentariker ryker ihop om nya lagar så det står härliga till är detta inte precis det största publiknumret på Helgeandsholmen.

Nästa uppgift som riksdagen har enligt RF 1:4 är att **bestämma om skatter och statliga utgifter**, med andra ord budgeten. Om det är någonting som man går in för med liv och lust så är det just detta, numera två gånger om året. Jag tror knappast att något parlament i världen gräver så djupt i budgeten som den svenska, och timme efter timme är det just budgetfrågor som avhandlas i den tomma kammaren.

Oppositionen lägger också ner stor energi på att utforma skuggbudgetar som av massmedierna och allmänheten inte belönas med så mycket mer än gäspningar. Är detta arbete meningsfullt? Ja, visst finns det en del på plussidan. Skuggbudgeten skapar disciplin inom partierna och tvingar dem till en viss grad av realism. Skuggbudgetarbetet driver fram prioriteringsdiskussioner och bidrar säkert till saktigheten i svensk politik.

Men man ska inte blunda för andra effekter, som jag skulle vilja illustrera med ett hypotetiskt exempel. Anta – för resonemangets skull – att kloka oppositionspolitiker i våras hade gjort bedömningen att regeringen skönmålade det ekonomiska läget och att utsikterna i själva verket var avsevärt dystrare än vad som officiellt tillkännagavs. Hade man sagt detta och därmed velat starta från en annan utgångspunkt än regeringen skulle man ha tvingats inteckna sin egen skuggbudget med många tiotals miljarder kronor försedda med den politiskt föga säljande rubriken »korrigering av utgångsläget«. Man hade varken kunnat utlova några stora skattesänkningar eller några stora nya satsningar utan tvingats uppträda som en dyster Cassandra.

Det är lätt att se att detta perspektiv inte är särskilt lockande för ett oppositionsparti. Incitamentet är därför starkt att med en tyst bön till högre makter hoppas att regeringen trots allt ändå har rätt och låta valrörelsen handla om sådana angenäma alternativ som skattesänkningar eller krafttag mot bristerna i välfärden, om inte bådaderna. När det sedan

efter valet visar sig att det i stället är både fortsatta nedskärningar och nya skattehöjningar som väntar kommer detta som överraskning för de allra flesta väljare, som inte hörde talas om några sådana framtidsutsikter under valrörelsen.

Den risk som jag vill belysa är alltså att skuggbudgetmakeriet lätt driver fram ett kollektivt önsketänkande som vilseleder väljarna. Undgår man den fällan hamnar man lätt i en annan genom att oppositionen å ena sidan kritiserar regeringens tidigare politik men å andra sidan inte heller kan frigöra sig från den, eftersom den bygger sitt eget motförslag på samma grund. Alternativen krymper i en viss mening eftersom alla måste starta från samma punkt.

Finns det då något annat sätt att hantera riksdagens budgetarbete? Ja, många länder har valt en långt mera summarisk modell. Man klarar av hela saken på några veckor utan att veckla in sig i så många alternativa förslag. I England lär det bara ha hänt tre gånger under hela 1900-talet att parlamentet har ändrat i regeringens budgetförslag – i det mest kända fallet sa underhuset nej till ett andra badrum i finansministerns residens. Här har man också en ordning som jag tycker vore väl värd att fundera över för svenskt vidkommande: oppositionen får bestämma vilka delar i regeringens budget som man vill diskutera, och så ordnas tio stycken s.k. supply days där man pangar på varandra ordentligt i just dessa frågor, medan återstoden passerar utan debatt.

Den sista uppgiften som riksdagen ska ägna sig åt enligt RF 1:4 är **att granska rikets styrelse och förvaltning**. Det är ett sorgligt kapitel, trots en del mycket fina redskap. En del av dem är rent av världsberömda.

En uppfinning som håller på att få genomslag i många länder är offentlighetsprincipen som ger massmedierna en viktig roll i genomlysningen av politiken och den offentliga sektorn. En annan som också gått på export och nu kopieras lite varstans är JO, eller riksdagens ombudsmän som de officiellt heter. De kommer ofta med många viktiga iakttagelser om brister i lagstiftningen och rättsstillämpningen, men sådana påpekanden hittar tyvärr sällan vägen in i riksdagen. Det beror

bl. a. på att ombudsmännen trots att de är riksdagens organ inte har någon självständig förslagsrätt och att de bara rapporterar till ett enda utskott, KU, medan de problem de uppmärksammar hör till många olika utskott. JO är en tillgång som riksdagen skulle kunna utnyttja mycket bättre.

En annan inrättning som under årens lopp kommit med många värdefulla förslag är riksdagens revisorer, som snart ska glida in i den nya riksrevisionen. Min erfarenhet är att utskotten ofta har betraktat revisorernas propåer som störningar i sitt eget arbete, vållade av mindre insiktsfulla kollegor. Medan RRV:s rapporter förr inte alls nådde riksdagen och numera gör det enbart via regeringens årsredovisning så har förslag från riksdagens revisorer till största delen avspisats. Hur det blir framöver återstår att se – ett olycksbådande tecken är att riksrevisionen som nu ska bli ett riksdagens organ framför allt ska rapportera till regeringen. Den främsta adressaten borde väl vara riksdagen själv.

Sedan har vi då frågeinstitutet. Det har piggats upp lite under senare år genom de särskilda frågestunderna med statsråd, men de vanliga enkla frågorna som numera är skriftliga har på något sätt försvunnit från all uppmärksamhet. Det var visserligen helt patetiskt när dessa frågor var muntliga och besvarades inför en praktiskt taget tom kammare enligt regler som lät statsrådet när som helst klippa av meningsutbytet, men det har blivit än värre nu när några repliker över huvud taget inte är möjliga och hela företaget tilldrar sig i total medieskugga. Interpellationsdebatterna finns kvar, men föranleder heller inte någon folkstormning in i kammaren. Om en av dem noterade den vasstungade Hakelius häromveckan att när debatten led mot sitt slut fanns det bara en ledamot kvar i plenisalen, en helt nyvald moderat som ännu inte lärt sig husets seder och bruk.

Den kontroll som tilldrar sig mest uppmärksamhet är KU:s dechargegranskning, som svällt ut en hel del under senare år och fått lite mer schvung i sig sedan det infördes öppna utskottsförhör. I den dominerar två ämnen: dels allmänna form- och procedurfrågor i regeringens arbete,

dels diverse uppmärksammade taffligheter och skandaler som dras i repris.

Det här är naturligtvis viktigt, men själva inriktningen på formella fel och pinsamma feltramp leder också till en allvarlig begränsning. Det är knappast KU:s jobb att granska själva innehållet i regeringens politik. Men vem gör då det? Ingen, får man nog säga. De som ligger närmast till hands är fackutskotten, men de har trots åtskilliga uppmaningar och riksdagsbeslut och t.o.m. ett särskilt föreläggande i riksdagsordningen inte alls tagit sig an den uppgiften.

Det här bottenar nog också i en försummelse i början av 70-talet. När den nya grundlagen antogs var man som jag nämnde mest intresserad av sådana frågor som statschefens ställning, kammarsystemet, valsyste- met och regeringsbildningen. Hela den sida av det offentliga systemet som vätter åt rättskipning, förvaltning och verkställighet tilldrog sig nästan ingen uppmärksamhet, och reglerna om domstolar och myn- digheter klämdes ihop i ett enda kapitel. Lika lite bekymrade man sig om kontrollmakten. Här tog man den tidigare regeringsformens insti- tutioner och procedurer och flyttade utan någon större eftertanke in de gamla möblerna i det nya huset.

En enda person reagerade mot detta, nämligen förste vice talman- nen Bertil von Friesen. Han påpekade att när parlamentarismen skrivs in i författningen och riksdagen erkänns som den första statsmakten kräver detta också en upprustning av kontrollmakten så att riksdagen verkligen har kapacitet att granska regeringen och statsförvaltningen. Han fick också med sig riksdagen på några uttalanden i den riktningen, men de satte sedan inga tydliga spår i det nya regelverket. Fackutskot- ten tillkom 1971, men det skulle dröja hela 30 år innan de formellt – genom en ny bestämmelse i riksdagsordningen häromåret – fick till uppgift att följa upp sina riksdagsbeslut och utvärdera insatserna på de olika politikområdena.

Vi har ju numera någonting som kallas mål- och resultatstyrning, och det borde rimligen innebära att riksdagen undersökte om fastslagna

mål uppfylls och förväntade resultat uppstår. I flera beslut från de senaste tio åren har riksdagen slagit fast att det här är en viktig uppgift för utskotten, men de kommer liksom aldrig till skott.

Varför gör de då inte det? Varför går det så trögt? Flera förklaringar är tänkbara. En kan vara att arbetet med alla propositioner och motioner tar så mycket must och kraft av riksdagsledamöterna att det liksom inte blir någon tid över. En annan orsak kan vara att målen är så vagt och allmänt utformade att det inte känns särskilt meningsfullt att undersöka om de har uppfyllts. Det kan också vara så att politiker inte riktigt gillar att rota i det förflutna, utan föredrar att se framåt.

Vi har också en samförståndskultur i den svenska politiken som inte precis främjar ansvarsutkrävande. I många andra länder är det rakare puckar. Tidigare i höstas hade vi här i Stockholm besök av en grupp skotska politiker, bl. a. den gamla liberale partiledaren David Steel som numera är the presiding officer of the Scottish Parliament, dvs. talman. Han berättade vad det nya parlamentet har för sig. Det var tre saker:

1. »holding the executive accountable«,
2. »discussing matters of common concern«, och
3. »legislating«.

Tonvikten på accountability är mycket brittisk, men samtidigt mycket osvensk. Vi har inte ens något riktigt bra ord för accountability på svenska utan får ta till en hel massa olika uttryck för att tala om vad det handlar om: ansvar, redovisning, rapportering, kontroll, förr i världen också räfst och rättarting. Men i brittisk parlamentarism är det alldeles glasklart att detta är en huvudfunktion för den folkvalda församlingen. Här spelar ansvar och ansvarighet en långt större roll än det gör i Sverige.

Vi har en svag kontrollmakt och en svag resultatorientering. Ändå borde just granskningen vara en av parlamentets huvudfunktioner, särskilt med den folksuveränitetsdoktrin som bär upp den nya grundlagen. Om man beviljar medel och överför befogenheter och ger mandat borde det väl också läggas ner en hel del energi på att undersöka hur det

gick sedan, vad som tilldrar sig ute på fältet. Här brister väldigt mycket i svensk demokrati. Riksdagen rambudgeterar och ramlagstiftar för brinnande livet men lägger sedan inte särskilt mycket krut på att undersöka vad som sedan tilldrar sig inom dessa vida ramar.

Det här är olyckligt, därför att det får spridningseffekter genom hela det offentliga systemet. Försummar riksdagen att hålla ordning på regeringen så tvingas heller inte regeringen hålla ordning på myndigheterna, och så demoraliseras hela systemet – att skriva rapporter som ingen läser blir till slut inte särskilt uppiggande. Vill man staga upp den svenska förvaltningen så är det just i riksdagen som insatserna borde börja.

#### HUR SKA RIKSDAGEN ARBETA?

Den andra frågan som jag vill ta upp handlar om riksdagens arbetsformer. Hur ska man få genomslag för sina insatser? Hur ska man över huvud taget hinna med alla de uppgifter som tornar upp sig?

Riksdagsledamöterna ska ju fara som torra skinn över landet, träffa folk, hålla kontakt med partiet och intressegrupper, gå på möten och sammanträden och numera också arbeta över gränserna med internationella kontakter. Dessutom ska de vara jämställda och pappor och mammor och anhöriga och allt vad som hör till ett schysst privatliv. Mycket har gjorts för att öka riksdagens kapacitet – med utredningstjänst och partikanslier och utskottskanslier – men dygnet har ändå bara 24 timmar. Hur ska man klara av allt detta?

Tekniska hjälpmedel kan vara ett svar. När jag kom till riksdagen 1976 anhöll jag vördsamt om att få disponera en elektrisk skrivmaskin, en begäran som gick ända upp till förvaltningsstyrelsen och där fick ett eftertryckligt avslag. Under Erik Wärnbergs fögderi tilldelades sådana moderna redskap bara riksdagens tjänstemän. Idag råder ett mer upplöst regemente och riksdagsfolket får hjälp med allsköns datorer och mobiler. Bra!

Men räcker det? Kan riksdagen bli effektivare, kan den rationaliseras?

Ställer man sådana frågor möter man ännu en hel del misstro. En avvärande tanke går ut på att själva effektivitetsbegreppet är opassande i varje diskussion om demokratin, att det är bara är obotliga räknemissar som över huvud taget kan tänka i sådana termer. Några av mina statsvetarkolleger använder gärna uttrycket »ekonomism« för denna misshagliga böjelse. Redan att rationalisera i vanlig offentlig verksamhet och försöka pressa ut mer effekt av satsade resurser är enligt denna tankegång lätt suspekt, och att närma sig folkstyrelsens sakrala institutioner i samma syften är naturligtvis etter värre.

En annan avvärande tanke tar sin utgångspunkt i föreställningen att tjänster inte låter sig rationaliseras. Bland ekonomer finns det en skola som är mycket pessimistisk om möjligheten till produktivitetsvinster utanför varuproduktionen.

En tongivande teori om den offentliga sektorns tillväxt bygger på den s.k. »Baumols lag«. Baumol är en ekonom från Princeton som skrivit en berömd bok med titeln *The Economics of the Performing Arts*. Han driver där tesen att kostnaden för kulturevenemang med nödvändighet måste stiga. Man kan t. ex. inte öka produktiviteten i musik genom att be kören i Aida sjunga snabbare eller kapa några instrument i orkestern när den framför Figaros Bröllop. Om varuproduktionen under en viss tid blir alltmer effektiv och alla i samhället förväntar sig vissa inkomstökningar måste därför överföringarna till musiksektorn öka över tiden.

Det låter bestickande, men Baumol har förstås fel. Frågan är om någon verksamhet har visat en så stigande produktivitet som just musiken under senare decennier. Inte i produktionsledet kanske, men väl i distributionsledet. När Aida eller Figaros bröllop framfördes förr i världen kunde man ju bara nå den publik som satt i salongen, men idag kan samma musik med en ytterst högkvalitativ återgivning avnjutas av miljoner människor, och konsumentnyttan per nedlagd arbetstimme har därmed åtminstone tusenfaldigats. Just detta konstnärliga arbete har blivit långt mer effektivt än det någonsin varit tack vare revolutionerande framsteg i kommunikationstekniken.

I själva verket har också demokratin redan effektiviserats en hel del genom att precis samma tekniker har tagits i bruk. Radio, tv och numera även internet utnyttjas för att ge spridning åt parlamentets arbete, inte bara i Sverige utan lite varstans. Riksdagen har t.ex. en utmärkt hemsida med alla möjliga dokument.

Vari ligger då problemet? Ja, framför allt i att anpassningen till den nya tekniken har varit så halvhjärtad. När en pjäs ska filmatiseras vet vi att det kan gå till på två olika sätt: antingen tar regissören och producenten ett djärvt grepp om ämnet och skriver om manuset till det nya mediet, eller också serveras vi vad som ofta kallas »filmad teater«: man slänger in några kameror och låter i övrigt föreställningen gå som vanligt, akt ett, två och tre.

Vilket slags föreställning erbjuder då riksdagen? Ja, ingen kan väl tveka om att det handlar just om filmad teater. Televisionen har fått komma in på nåder och på villkor att den inte stör de traditionella rutinerna. Det politiska riksdagssamtalet får inte föras i en studio eller i ett rum som är avpassad efter antalet deltagare, utan ska i stället föras i något som liknar en tom hangar och där just de tomma bänkarna ständigt understryker att intresset för vad som sägs inte precis är på höjdpunkten. Sämre scenografi är det svårt att tänka sig.

Som varje mötesarrangör vet är valet av lokal ingen likgiltig sak. Ett möte med femton personer kan bli mycket lyckat i ett lagom stort rum, men om det hålls i en sal med 650 tomma platser är fiaskot givet på förhand. I en sådan sal går det inte att få fram den förtätade stämning som behövs för ett lyckat meningsutbyte. Jag påminner mig debatter där replikerna inte hade mycket annat att studsas mot än ryggtavlan på den ensamma meddebattör som långsamt lommade tillbaka mot sin bänk. Inte så uppiggande.

Det här kan låta trivialt, men det är faktiskt ett av grundproblemen i den svenska riksdagen. Kammaren är för stor och har dessutom en konstig, avlång form. Vi ska ju nu slå världen med häpnad med svensk design, men här har vi faktiskt gått på en dundernit. Man behöver inte

gå långt för att hitta mycket bättre utformade plenisalar.

Ta den franska, som är halvcirkelformad men framför allt byggd som en brant amfiteater som fungerar fint på bild – där blir debatten lätt förtätad. Eller ta underhuset, där det inte ens finns sittplats för alla ledamöter utan de får stå längs väggarna vid större debatter. Eller ta praktiskt taget vilket parlament som helst. Vår nya kammare är vacker, inte tu tal om det, men den fungerar inte för mycket annat än vote-ringar och högtidliga ceremonier. En estetisk fullträff, men också en funktionell katastrof.

Nu är det inte bara lokalen som är problemet, utan också själva idén om att alla offentliga överläggningar ska ske *in pleno* – i vad tyskarna kallar *Vollversammlung*. Haken med denna *Vollversammlung* är som bekant att den aldrig är särskilt *voll*. Men varför ska vi då hålla fast vid myten om plenardebatter, när det aldrig blir några?

En gång i världen hade vi bara en radiokanal, och sedan bara en tv-kanal. En gång i världen gav Dramaten och Stadsteatern bara en pjäs i taget. En gång i världen visade de stora biograferna bara en film i taget. Men sedan upptäckte man i kultur- och medievärlden att detta var helt onödiga begränsningar. Vi fick flera kanaler i radio och tv, flera teater-scener, flera små biografialonger. Monopolen rämnade, kapaciteten och valfriheten ökade. Men när ska samma upptäckt nå riksdagen?

På Helgeandsholmen fortsätter man nämligen som om ingenting hänt: där är det fortfarande bara en debatt i taget, i former som inte precis trollbinder publiken. Varför då inte börja fundera över hur också parlamentet skulle kunna arbeta på flera olika scener?

Går man runt på Capitol Hill i Washington finns det ofta ett utbud av öppna hearings i något tiotal olika utskott i representanthuset och senaten. På Helgeandsholmen finns det bara några få lokaler som duger för utskottens offentliga möten, och formerna för dessa övningar ligger inte precis i pedagogikens och medieteknikens framkant. Jag vill inte förneka att det har gjorts en hel del under senare år för att öppna riksdagen för allmänheten, men det mesta av det arbetet återstår.

Den värld som televisionen och internet har öppnat för oss skapar ju enorma möjligheter att föra in den politiska debatten i vardagsrummen. Jag har nyligen skaffat mig parabolens Hotbird där man kan se debatterna i den tyska förbundsdagen, Italiens senat och *camera dei deputati* liksom Greklands och Luxemburgs parlament. Något ord här och där kanske går förlorat för en svensk tittare, men det är inte huvudpoängen. Huvudpoängen är i stället att tekniken finns, att den har prövats i många länder – jag tänker på amerikanarnas c-span, på fransmännens *chaîne parlementaire*, på BBC Parliament, på tyskarnas Phoenix och på internetsändningar från många parlament – och att det därmed framstår som alltmer orimligt att inte också de svenska väljarna ska ha tillgång till riksdagens meningsutbyten.

Lite tillgång finns det genom att partiledardebatter och frågestunder sänds ut i tv, men i övrigt är vi hänvisade till de ynkliga små snuttar som grindvakterna i de olika nyhetsprogrammen låter oss ta del av. Aktuellt och Rapport och tv4:s nyheter i all ära, men varför ska just några tv-redaktörer få bestämma vilka minutlånga utdrag ur några enstaka riksdagsdebatter som ska få en vidare spridning? Varför ska inte alla vi väljare, var vi än bor i landet, ha rätt att få veta vad det är för argument som anförs i viktiga politiska frågor?

För tråkigt, säger då många. Folk byter kanal. Det blir ingen som lyssnar på alla dessa tradiga tirader. Men jag tycker inte att den invändningen håller. Det lär vara bortemot 100.000 tittare som följer riksdagens frågestunder, och om nu tiraderna är så tråkiga så får väl riksdagsledamöterna skärpa sig. Med en bättre arkitektur, en bättre scenografi, en bättre dramaturgi, en bättre retorik och en bättre pedagogik kan meningsutbytena i riksdagen bli riktigt intressanta, för att inte tala om alla utfrågningar och konfrontationer i viktiga frågor som skulle kunna bli riktigt informativa med lite mediateknisk professionalism.

En gång i världen var riksdagen landets politiska centrum. Här fanns det fullt av politiska journalister, och här fanns alla dessa chefredaktörer som ringde in sina anföranden till hemmatidningen så att

folk ute i landet fick läsa ledare där frasen »i denna kammare« återkom lite gåtfullt.

Men var finns landets politiska centrum idag? Det är väl snarast i Aktuellt, Agenda, DN-debatt och en del skickliga granskningsprogram. Den sortens professionellt hanterade scener har i stor utsträckning dragit undan uppmärksamheten från teater Helgeandsholmen, där de 349 mal på som om ingenting hade hänt.

Men någonting har ju hänt, och det är dags att riksdagen anpassar sig till den teknik som nu står till buds. Ska vi återge riksdagen dess ställning som politisk nationalscen, eller hellre ett helt knippe av nationalscener i olika hörn av parlamentskomplexet, så handlar det först och främst om att återerövra publiken. En nationalscen fungerar inte utan salong.

Var hittar vi då salongen? Runtom i Sverige, i miljoner vardagsrum. Ska riksdagen kunna engagera svenska folket med intressanta meningsutbyten och intressant information är det första villkoret helt uppenbarligen att den når ut och inte fortsätter att låta sig snuttifieras av grindvakterna i Sveriges television. Det demokratiska samtalet är så viktigt att det måste förevisas i full skala.

#### FEM FÖRSLAG

Jag vill då plädera för fem saker för att effektivisera riksdagen och ge den ett bättre genomslag:

För det första, att riksdagen tar sig en rejäl funderare över sin egen **tidsbudget**. Man ägnar tid åt en del uppgifter men försummar andra, inte minst »granskningen av rikets styrelse och förvaltning«. I en ESO-skrift som kommer ut i dagarna går jag avsevärt djupare in på den frågan.

För det andra, att riksdagen använder sin tid klokare genom en bättre **arbetsdelning**. I andra parlament delegerar man viktiga uppgifter till enskilda ledamöter genom att göra dem till rapportörer i olika ämnen. Därmed får politiken också fler ansikten.

En vanlig arbetsdag i Europa-parlamentet uppträder ett pärlband av rapportörer med ansvar för hanteringen av olika frågor. Det kan vara Maaten-rapporten om unionens tobakspolitik, Hatzidakis-rapporten om farliga oljefartyg eller Blokland-rapporten om förbränning av avfall. För varje fråga finns det därmed en särskilt ansvarig parlamentarik som massmedier och intressegrupper kan fokusera sitt intresse på. Rapportören får en särställning både utåt och i parlamentets dialog med kommissionen. Marit Paulsen blir fru Djurfoder och Jonas Sjöstedt herr Marinmiljö.

Jämför detta med den svenska riksdagen! En vanlig arbetsdag på Helgeandsholmen behandlas socialutskottets betänkande nr 7, utrikesutskottets betänkande nr 9 och trafikutskottets betänkande nr 13. Det blir precis lika personligt som det låter. Ledamöterna försvinner bakom pappershögarna.

Mitt tredje förslag tar sikte på **arbetsfördelningen mellan kammare och utskott**. Varför tre tusen motioner måste släpas till kammaren för avrättning framstår som en gåta. Man kunde lika gärna göra processen kort med dem redan i utskotten – utomlands möter man ibland frasen »killed in committee«. Mängder av diskussioner skulle också med fördel kunna föras vid öppna utskottssammanträden och då på flera håll samtidigt, så att hanteringen kan fördjupas och mer tid står till förfogande för olika frågor.

Mitt fjärde förslag handlar om **arkitektur, scenografi och dramaturgi**. Ska debatter och utfrågningar kunna föras varstans i riksdagshuset och den rätta förtätade stämningen infinna sig behövs det dels en del nya lokaler, dels en rejäl översyn av själva debattformerna. 1800-talet är slut, det är lika bra att erkänna det, och till och med 1900-talet. Nu är det från elektroniska läktare som allmänheten kan följa riksdagens överläggningar. Då gäller det att hitta nya lösningar som förenar tv-mässighet med tradition och solennitet.

Om tv handlar då också mitt femte och sista förslag. Vi behöver helt enkelt en ny tv-kanal i Sverige, en **demokratikanal** som ger alla

medborgare tillgång till kvalificerade politiska diskussioner. Många sådana förs redan i riksdagen, och ännu fler borde föras i riksdagen. Men det finns också andra evenemang som skulle kunna täckas i demokratikanalen: regeringens presskonferenser, partikongresser, folkrörelsemöten, viktiga föredrag, ett och annat landstings- eller fullmäktigemöte, Europa-parlamentets debatter i svensk tolkning. Det råder nog ingen brist på program som kunde sändas utan att det kostar särskilt stora pengar.

Journalisterna gör oss alla en stor tjänst genom att analysera och sammanfatta det politiska skeendet och ställa politikerna inför skarpa frågor. De är viktiga insatser, men de räcker inte till. Vi behöver inte bara möta den politiska debatten i styckad och bearbetad och välpackterad form utan också den levande råvaran, de obeskurna budskapen. Politiker måste få tala till punkt – och om publiken faller i sömn innan de har kommit till punkt så får väl politikerna fundera lite mer på hur de ska nå fram.

Vi behöver en vital och aktiv riksdag. Men ska den kunna hantera våra gemensamma problem får den också ta itu med sina egna. För att återerövra sin ställning som politisk nationalscen måste riksdagen först och främst återerövra sin publik.

\*