

Konstitutionella kontrollfunktioner

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-85943-66-1
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2009

Förord

Det åligger riksdagens konstitutionsutskott att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Uppgiften är en hävdvunnen del av kontrollmakten. Den är kortfattat reglerad i 1974 års regeringsform.

Granskningens verkningar kan vara betydande, både för enskilda statsråd och för utvecklingen av praxis i regeringsarbetet. Det är alltså viktigt hur den utförs. Utvecklingen har inte heller stått stilla sedan de nu gällande förutsättningar för granskningen lades fast i grundlagen. Konstitutionsutskottet inledde under hösten 2007 ett arbete med överväganden om formerna för granskningen och granskningens konstitutionella funktion.

Arbetet har utförts av en grupp inom utskottet, som letts av utskottets vice ordförande Per Bill. Till den har knutits en referensgrupp av utomstående personer. Dessa har medverkat med synpunkter på texter som arbetats fram under arbetets gång, men har inte deltagit i gruppens överläggningar och bär inte ansvar för resultatet. Under arbetet har utskottet hållit ett offentligt seminarium.

Arbetet är ett led i den uppföljning och utvärdering som enligt riksdagsordningen är en uppgift för varje utskott i riksdagen. Den promemoria som nu offentliggörs återger de överväganden som gjorts. Promemorian har överlämnats till konstitutionsutskottet.

Stockholm i maj 2009

Berit Andnor

Konstitutionsutskottets ordförande

Bertil Wennberg

Kanslichef

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Innehållsförteckning.....	4
Promemorians innehåll i korthet.....	6
1 Konstitutionella kontrollfunktioner	8
1.1 Inledning.....	8
1.2 Statsskickets grunder	8
1.3 Legalitetsgrundsatsen	9
1.4 Kontrollfunktionernas ursprung.....	9
1.5 Det konstitutionella förhållandet mellan riksdagen och regeringen.....	9
1.6 Konstitutionsutskottets granskning.....	10
1.7 Vissa övriga uppgifter för konstitutionsutskottet.....	17
1.8 Misstroendeförklaring, interpellationer och frågor.....	19
1.9 Riksdagens ombudsmän	20
1.10 Riksrevisionen	20
1.11 Undersökningskommissioner	21
1.12 Vissa övriga funktioner	23
1.13 Konstitutionsutskottet har en central roll.....	24
2 Principiella frågor rörande granskningsarbetet m.m.....	26
2.1 Inledning.....	26
2.2 Rättsliga utgångspunkter	26
2.3 Enighet och oenighet	28
2.4 Utredningskrav	29
2.5 Minoritetsskydd?	30
2.6 Konstitutionsutskottets tillgång till regeringens handlingar	32
2.7 Sanningsplikt	33
2.8 Granskningsdebatterna	36
2.9 Omröstningarna i kammaren	37
3 Vissa frågor om praxis m.m. i granskningsförfarandet.....	39
3.1 Granskningsfrågan.....	39
3.2 Remisser till andra utskott	40
3.3 Kontinuerlig granskning.....	41
3.4 Bör anmälningar kunna avse förhållanden bakåt i tiden utan gräns?.....	42
3.5 Metod för informationsinhämtning.....	43
3.6 Kanslimedverkan i granskningen	44
3.7 Granskningsärendenas olika tyngd.....	45
3.8 Särskilt om granskning angående uttalanden av statsråd.....	48
3.9 Användning av lokutioner	49
4 KU-granskningens förhållande till vissa andra funktioner	51
4.1 Allmänt om förhållandet till andra förfaranden.....	51
4.2 Förhållandet till uppföljning och utvärdering.....	52

4.3 Förhållandet till JO:s granskningsuppgift	53
4.4 Förhållandet till Riksrevisionens granskningsuppgift	53
4.5 Förhållandet till undersökningskommissioner.....	55
4.6 Förhållandet till misstroendeförklaring.....	57
5 Unionsmedlemskapets betydelse för granskningsuppgiften.....	58
6 Sammanfattande diskussion och slutsatser.....	61
6.1 Granskning från rättsliga utgångspunkter.....	61
6.2 Slutsatser	62
<u>Bilagor</u>	
<u>Bilaga 1</u> Granskningsformer i vissa andra länder.....	64
<u>Bilaga 2</u> Parlamentarisk kontroll av regeringen – en forskningsöversikt.....	86
<u>Bilaga 3</u> Utlåtande angående Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet	111
<u>Bilaga 4</u> Riksdagsutskottens tillgång till regeringens handlingar.....	123
<u>Bilaga 5</u> Granskningar med anledning av EG och EU	129
<u>Bilaga 6</u> Utskrift av seminariet om konstitutionella kontrollfunktioner den 13 november 2008	140
<u>Bilaga 7</u> Bibliografi.....	184

Promemorians innehåll i korthet

Ändamålet med den granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning som enligt 12 kap. 1 § regeringsformen ankommer på konstitutionsutskottet kan sägas vara att säkerställa att principen om all offentlig maktutövnings lagbundenhet blir tillämpad. Legalitetsprincipen tillhör grunderna för vårt statsskick. Granskningen är den enda generella rättsliga tillsynen över regeringsarbetet. Med sin centrala ställning i det statsrättsliga systemet kan konstitutionsutskottet utgöra en institutionell auktoritet, vars uttalanden blir vägledande för utvecklingen av formerna för regeringsarbetet. I det långa loppet blir givetvis förmågan att fylla en sådan vägledande funktion beroende av den sakliga tyngden av utskottets redogörelser och argument.

Sedan 1974 års regeringsform började gälla har konstitutionsutskottets granskning genomgått en betydande utveckling. Utöver de i förarbetena till RF förutsedda allmänt administrativa ämnena har granskningen kommit att i betydande omfattning gälla särskilda tilldragelser i regeringsarbetet, t.ex. handläggningen av ett visst regeringsärende eller en viss fråga i samarbetet inom Europeiska unionen. Föremålet för granskningen har på detta sätt ändrat karaktär. Ändamålet har emellertid förblivit oförändrat.

Den nya bilden av konstitutionsutskottets granskning ger anledning till en viss genomlysning av verksamheten. En reflexionsgrupp har utsetts inom utskottet.¹ Till reflexionsgruppen har knutits en referensgrupp av utomstående personer.² Reflexionsgruppen har behandlat följande frågor:

- Betydelsen av utskottets uttalanden
- Betydelsen av enighet och oenighet
- Hur krav på utredningar bör behandlas
- Utskottets tillgång till regeringens handlingar
- Sanningsplikt
- Granskningsdebatterna
- Omröstningarna i kammaren
- Granskningens förhållande till andra förfaranden
- Granskning av äldre förhållanden
- Återkommande granskningsfrågor
- Användning av lokutioner
- Förhållandet mellan olika former av konstitutionell kontroll m.m.
- Unionsmedlemskapets betydelse för granskningsuppgiften.

¹ Per Bill (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Marianne Berg (v), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp) och (sedan november 2008) Cecilia Wigström i Göteborg (fp). Från utskottskansliet har deltagit kanslichefen Bertil Wennberg, utskottsrådet Åse Matz samt föredragandena Peder Nielsen och Kristina Örtenhed.

² Regeringsrättens ordförande Sten Heckscher, justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt och professor emeritus Fredrik Sterzel.

De diskussioner som förekommit inom utskottets reflexionsgrupp, Granskningsgruppen, dokumenteras i denna promemoria. Promemorian syftar inte till någon systematisk framställning av kontrollmaktens problem. Innehållet i promemorian har ventilerats vid ett av konstitutionsutskottet anordnat offentligt seminarium den 13 november 2008 (se bilaga 6).

Promemorian överlämnas till konstitutionsutskottet. I vad mån de diskussioner som har förekommit ska leda till några ändringar i fråga om praxis i granskningen avgörs av utskottet.

1 Konstitutionella kontrollfunktioner

1.1 Inledning

Inom konstitutionsutskottet har under de tre senaste mandatperioderna förts diskussioner om den konstitutionella granskningens uppgift och former. Därvid har utbildat sig en del gemensamma synsätt som blivit vägledande för hur granskningen genomförs. Diskussionerna har återupptagits under hösten 2007, nu som ett led i utskottets verksamhet med uppföljning och utvärdering enligt 4 kap. 18 § riksdagsordningen (RO). I denna promemoria återges vissa synpunkter som förekommit under diskussionerna och slutsatser som har dragits.

Även vissa resonemang som inte kan sägas ha lett fram till några vedertagna uppfattningar återges. Ett syfte med promemorian är att möjliggöra en diskussion om konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. En sådan diskussion kan i bästa fall ge stimulans åt den fortsatta utvecklingen av den konstitutionella kontrollmakten som helhet. Den kan också ge underlag för en utveckling av praxis i utskottets egen granskning (jfr SOU 2008:125 s. 297 f.).

1.2 Statsskickets grunder

Det svenska statsskickets grunder är fastlagda i 1 kap. av den nu gällande regeringsformen (RF) av år 1974. Där framgår bl.a. följande:

- All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Statsskicket är representativt och parlamentariskt. (1 kap. 1 §)
- Den offentliga makten utövas under lagarna. (1 kap. 1 §)
- Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. (1 kap. 4 §)
- Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen. (1 kap. 6 §)
- Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. (1 kap. 9 §)

Närmare bestämmelser om kontrollmakten finns i 12 kap. RF. Där föreskrivs bl.a. om konstitutionsutskottets granskning, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, frågor och interpellationer, misstroendeförklaring och åtal mot statsråd.

1.3 Legalitetsgrundsatsen

Av de grundläggande reglerna i RF framgår att all offentlig maktutövning i Sverige är lagbunden. Legalitetsgrundsatsen framgår redan av bestämmelsen i 1 kap. 1 § RF, enligt vilken den offentliga makten utövas under lagarna. Den befästs ytterligare i 1 kap. 9 §, enligt vilken domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Legalitetsgrundsatsen med dess krav på normmässighet och objektivitet gäller även för regeringen när den agerar i den roll i vilken den brukat beskrivas som rikets högsta förvaltningsmyndighet.

Till de grundläggande principerna hör också att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Reglerna i 12 kap. RF om konstitutionsutskottets och JO:s kontroll kan sägas ha till ändamål att säkerställa att principen om all maktutövnings lagbundenhet blir tillämpad. Andra sådana kontrollfunktioner på konstitutionell nivå är det i 11 kap. 11 § RF föreskrivna resningsinstitutet och den i 11 kap. 14 § RF föreskrivna s.k. normprövningen.

1.4 Kontrollfunktionernas ursprung

De närmare bestämmelserna om kontrollmakten i 12 kap. RF har olika historiskt ursprung. Reglerna om konstitutionsutskottets granskning och om Riksdagens ombudsmän, JO, har rötter i 1809 års RF och kan i viss mån spåras ännu längre bakåt i tiden. Reglerna om Riksrevisionen har avlöst de tidigare bestämmelserna om Riksdagens revisorer, som på likartat sätt härrör från frihetstiden till tiden kring 1809. Även reglerna om åtal mot statsråd har gamla rötter och kommer till synes i 1809 års RF. Bestämmelsen i 12 kap. 4 § om misstroendeförklaring kom till med den nya RF och utgör det parlamentariska styrelsesättets själva karaktärsbestämmelse. Även reglerna om frågor och interpellationer, som i RF betraktas som medel för parlamentarisk kontroll, hör i den nu gällande RF främst det parlamentariska styrelsesättet till.

1.5 Det konstitutionella förhållandet mellan riksdagen och regeringen

De grundläggande reglerna om förhållandet mellan riksdagen och regeringen anges i 1 kap. RF. Karakteristiskt är att riksdagen kan stifta lag på det område inom vilket regeringen har normgivningskompetens, att riksdagen kan underlåta att delegera normgivningskompetens till regeringen och att riksdagen kan återta sådan kompetens från regeringen sedan den en gång delegerats. Regeringens rätt att disponera över statens tillgångar är beroende av hur långt riksdagen vill gå i detaljreglering (9 kap. 2, 8 och 9 §§ RF). Regeringen styr riket på riksdagens villkor och alltid med ansvar inför denna.

Det kan hävdas att den svenska riksdagen har en ovanligt stark ställning jämfört med de flesta utländska parlament. ”Riksdagen arbetar större delen av året, den har en fast utskottsorganisation med en central, obligatorisk uppgift inom ärendebereidningen, den ger sina ledamöter ovanligt stora friheter att ta egna initiativ och få dem prövade i sak, den har en väl utbyggd kansliorganisation på olika plan osv. Viktiga reformer inom enkammarriksdagens ram är 1971 års slagkraftiga organisation med fackutskott, den initiativrätt som numera tillkommer alla utskott samt utskottens möjlighet att överlägga direkt med statsråden. Kommer så här till de speciella kontrollinstrumenten enligt 12 kap. RF, där särskilt konstitutionsutskottet och misstroendeförklaring innebär klara förstärkningar mot tidigare förhållanden, och det allmänna läget vill synas rätt positivt.”³

I det följande beskrivs några av de konstitutionella funktioner genom vilka kontroll av regeringsmakten utövas. Syftet är att återge innebörden av den nu gällande regleringen.

1.6 Konstitutionsutskottets granskning

I 12 kap. 1 § RF föreskrivs att konstitutionsutskottet ska granska ”statsrådets tjänsteutövning” och ”regeringsärendenas handläggning”. För detta ändamål har utskottet rätt att få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden. Anmälan av en granskningsfråga får göras av alla riksdagsledamöter och av andra riksdagsutskott (12 kap. 1 § RF).

Utskottet är skyldigt att när skäl föreligger till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen ”vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet”. Riksdagen kan med anledning av granskningen göra framställning till regeringen (12 kap. 2 § RF).

Dessa bestämmelser tillkom i allt väsentligt i samband med den partiella grundlagsreformen 1968–1969. Institutet misstroendeförklaring som då infördes ersatte den tidigare ordning enligt vilken riksdagen på konstitutionsutskottets förslag kunde hemställa om entledigande av det eller de statsråd mot vilka utskottet riktat anmärkningar. Sedan 1971 prövas frågan om riksdagens förtroende för ett statsråd genom omröstning om ett yrkande om misstroendeförklaring.

Reformen av granskningen var i huvudsak ett utskottsinitiativ i samband med riksdagens behandling av propositionen (1968:27) om den partiella grundlagsreformen. I utskottets betänkande (KU 1968:20 s. 40–41) hänvisades dock till Författningsutredningens förslag i ämnet (SOU 1963:17 s. 452–456). Detta förslag förklarades av utskottet ha allmänt godtagits och vunnit anslutning i direktiven till Grundlagberedningen.

³ Fredrik Sterzel, *Författning i utveckling*, 1998, s. 232–233.

Några grundläggande frågor rörande granskningsarbetet gäller granskningsområdet, granskningens inriktning, underlaget för granskningen samt redovisningen av granskningen för riksdagen och regeringen.

Granskningsområdet och granskningens inriktning

Enligt Författningsutredningen skulle utskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning avse denna verksamhet i dess helhet. Utredningen ansåg det emellertid ligga ”i sakens natur” att granskningen i första hand inriktas på regeringsärendenas handläggning. Granskning och redovisning av administrativ praxis borde utgöra det normala ledet i utskottets granskning. Det syntes utredningen lämpligt att utskottet varje år tog upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mera ingående, systematisk granskning.

Konstitutionsutskottet framhöll 1968 att grundtanken är att granskningen ska vara administrativ och inte politiskt inriktad. Någon ytterligare beskrivning av granskningens innehåll och inriktning gjorde inte utskottet.

Reglerna om granskningsområdet överfördes oförändrade till den nya RF. Enligt grundlagspropositionen (1973:90 s. 415) var granskningen numera inriktad på en rättskontroll. Närbesläktad med denna granskning var den rätts- och förvaltningskontroll som sedan länge utövas genom riksdagens ombudsmanna- och revisorsinstitutioner. Utskottet (bet. KU 1973:26) gjorde självt inga kommentarer i denna fråga.

Granskningsområdets avgränsningar i förhållande till andra kontrollinstansers uppgifter berördes ytterligare något i samband med den slutliga grundlagsreformen. Departementschefen framhöll sålunda i propositionen (s. 432) att statsrådets tjänsteutövning liksom dittills inte skulle falla under JO:s tillsyn. Beträffande revisorernas granskningsområde anförde Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 210) att regeringens administrativa praxis borde granskas endast av konstitutionsutskottet och därför föll utanför detta område. Beredningen lade till att det inte borde möta några svårigheter för utskottet att inom ramen för sin dittillsvarande praxis också anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter. Någon lucka i kontrollen borde därför inte uppstå.

I förarbetena fördes inte någon närmare diskussion om innebörden av uttrycken ”statsrådets tjänsteutövning” och ”regeringsärendenas handläggning”. Med utgångspunkt i reglerna och förarbetena görs här vissa preciseringar av granskningsområdet och granskningens inriktning.

Granskningsområdet

Det bör först slås fast att statsrådets tjänsteutövning inte enbart omfattar deras verksamhet som medlemmar av regeringen, inklusive de s.k. kommandomålen. Även den verksamhet som har samband med de beslut som statsrådet fattar efter bemyndigande från regeringen ingår i detta begrepp. Utskottet kan således granska t.ex. departementschefernas befattning med personal- och organisationsfrågor i det egna departementet och i de kommittéer som hör till departementet.

Eftersom utskottet även granskar regeringsärendenas handläggning faller också själva verksamheten inom Regeringskansliet inom granskningsområdet. Härigenom kommer även åtgärder som i realiteten företagits av tjänstemännen att omfattas av granskningen. Som framhålls i Gustaf Petrén och Hans Ragnemalms grundlagskommentar ansvarar tjänstemännen i Regeringskansliet själva för sina åtgärder enligt allmänna tjänstemannarättsliga grundsåter, men statsråden har att gentemot konstitutionsutskottet bära ansvaret för regeringsärendenas handläggning från det att ärendet inkommer till Regeringskansliet till dess att regeringsbeslutet verkställts.⁴ Det kan tilläggas att tjänstemännen står under JO:s tillsyn.

Däremot är det klart att statsrådets handlande utanför tjänsten inte är föremål för utskottets granskning. Att det här föreligger gränsdragningsproblem främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker behöver knappast påpekås. Verksamhet som ett statsråd bedriver enbart i den egenskapen måste anses falla utanför granskningsområdet. Hit hör t.ex. beslut som ett statsråd är med om att fatta inom den egna partiorganisationen.

Inte bara handlande av ett statsråd utan också underlåtenhet att handla kan granskas av utskottet. Förutsättningen är givetvis att statsrådet i den aktuella situationen haft lagliga eller i praxis godtagna möjligheter att handla i sin egenskap av regeringsledamot eller på grundval av ett regeringsbemyndigande. Detta är av särskild betydelse när det gäller statsrådets ansvar för verksamheten inom den statliga förvaltningen utanför Regeringskansliet.

Granskningens inriktning

Som framgått tidigare finns ett antal uttalanden i förarbetena som går ut på att granskningen ska vara inriktad på rättskontroll och administrativ praxis. Liknande synpunkter framhålls även i grundlagskommentarerna. Enligt kommentaren av Erik Holmberg m.fl. är granskningen inte inriktad på personligt ansvar utan främst på det sätt varpå allmänna rättsprinciper tillämpas.⁵ Då JO:s ansvarsområde behandlas framhåller kommentaren att lagligheten av regeringens och statsrådets handlande kontrolleras på annat sätt än genom JO, främst inom ramen för konstitutionsutskottets granskning och åtalsprövning.⁶ I kommentaren av Petrén och Ragnemalm anføres att då statsrådets tjänsteutövning och handläggningen av regeringsärenden angivits som föremål för granskningen har därmed markerats att denna ska vara administrativt och icke politiskt inriktad.⁷

Detta synsätt innebär att granskningen i första hand ska vara inriktad på att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och vedertagen praxis. Vid underlåtenhet att handla prövas frågan om skyldighet att handla förelåg enligt regler och praxis.

⁴ Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Sveriges Grundlagar*, 1980, s. 315.

⁵ Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 528.

⁶ Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 545.

⁷ Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, a.a., s. 314–315.

De regler som i första hand åsyftas här är procedur- och kompetensregler i RF och RO, t.ex. reglerna om lagrådsremiss, normgivningskompetens och propositionsavlämnande. Men det kan också vara fråga om materiella lagbestämmelser som regeringen tillämpar vid beslut i förvaltningsärenden, t.ex. bestämmelser i utlänningslagen, plan- och bygglagen och sekretesslagen. Utskottet har dock iakttagit stor försiktighet med att uttala sig på ett sådant sätt att det blir fråga om en ”överprövning” i sak av ett enskilt ärende. En strävan har varit att låta granskningen omfatta regeringens praxis på sådana områden och eventuellt lämna synpunkter på denna praxis. En judiciell överprövning i vissa enskilda fall kan göras av Regeringsrätten enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Med vedertagen praxis avses främst vad som framgår av Statsrådsberedningens handböcker m.m., t.ex. i fråga om tillämpningen av förvaltningslagens regler vid behandlingen av förvaltningsärenden inom Regeringskansliet. Även utskottet kan uttala sig om vad som är lämplig praxis, t.ex. vid beredningen av regeringsärenden, och se efter att denna praxis följs.

Underlag för granskningen

Författningsutredningen föreslog att utskottet skulle ha en ovillkorlig rätt att få ut samtliga protokoll i regeringsärenden. De borde i allmänhet begäras ”i klump” för viss tidsperiod, lämpligen för ett år i sänder. Utskottets rätt att också få ut de handlingar som hör till ärendena skulle enligt utredningen grundlagsfästas. Vid sidan av regeringsärendena syntes det utredningen varken möjligt eller erforderligt att ange något särskilt material som grundval för utskottets granskning av statsrådets ämbetsförvaltning. Sådana åtgärder eller underlåtenheter från statsrådets sida som här åsyftades kunde enligt utredningen givetvis komma till utskottets kännedom på olika sätt, exempelvis genom pressen eller genom enskild person eller sammanslutning som berörts av eller erhållit kännedom om det ifrågavarande förfarandet.

Författningsutredningens förslag följdes, och det föreligger därför en i RF inskriven rätt för utskottet att ta del av regeringsprotokollen och de handlingar som hör till dem. Att besluten och akterna i vissa ärenden är hemliga utgör således inget hinder för utskottet att få ut dem. Det rör sig emellertid om en rättighet, och man kan alltså tänka sig att utskottet i enskilda fall avstår från att begagna den. Praxis är dock att samtliga regeringsprotokoll rutinmässigt levereras till utskottet från departementen såsom Författningsutredningen förutsatte. Handlingar som hör till ett protokollerat beslut tas in om det krävs för utredningen av ett granskningsärende.

Den grundlagsreglerade rätten omfattar inte protokollen i regeringskansliärendena dvs. ärenden som avgörs av chefen för Regeringskansliet, dvs. statsministern, av en departementschef eller ett annat statsråd eller av en tjänsteman inom departementet och som huvudsakligen rör organisations- och personalfrågor inom departementet och till departementet hörande kommittéer. Petrén och Ragnemalm menar dock i sin grundlagskommentar att eftersom utskottets granskning gäller statsrådets tjänsteutövning i allmänhet kan dessa

protokoll inte undanhållas utskottet.⁸ Enligt grundlagskommentaren av Holmberg m.fl. kan det endast i undantagsfall finnas godtagbara skäl att vägra att ställa protokoll och andra handlingar i dessa ärenden till utskottets förfogande.⁹

När det gäller andra handlingar som kan finnas i Regeringskansliet har utskottet ingen grundlagsfäst rätt att få ut dem utöver vad som gäller enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Inte heller omfattas regeringen av den informationsskyldighet gentemot riksdagens utskott som är stadgad för statliga myndigheter i RO annat än i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde (4 kap. 11 §). Om det behövs för att utskottet ska kunna fullgöra sin granskningsskyldighet får det dock förutsättas att även sådana handlingar som inte omfattas av utskottets grundlagsfästa rätt lämnas ut. Detsamma bör gälla om upplysningar som utskottet vill inhämta skriftligt eller genom muntlig utfrågning. Någon rätt för en minoritet att begära viss information från regeringen finns inte. Utskottet har dock endast i undantagsfall motsatt sig en minoritets begäran. Frågan om utskottets tillgång till regeringens handlingar berörs vidare i avsnitt 2.6.

Grundlagsutredningen har i sitt betänkande föreslagit att bestämmelsen i RF om utskottets rätt att få ut handlingar hos regeringen ska gälla alla handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning (SOU 2008:125 s. 297).

Behöver utskottet för sin granskning inhämta upplysningar från en annan statlig myndighet än regeringen är däremot myndigheten skyldig att lämna dessa upplysningar enligt de allmänna bestämmelserna i RO (4 kap. 11 §). Myndigheten kan dock hänskjuta en sådan begäran till regeringens avgörande.

Någon skyldighet att lämna upplysningar till utskottet finns inte för enskilda personer, andra privaträttsliga subjekt eller kommunala organ. Deras medverkan sker helt på frivillighetens väg.

Utskottet sammanträder inom stängda dörrar. Till den del ett sammanträde avser inhämtande av upplysningar kan dock utskottet besluta att det ska vara helt eller delvis offentligt. Utfrågningar av statsråd m.fl. inom ramen för granskningen genomförs i praxis företrädesvis vid offentliga sammanträden.

Redovisningen av granskningen

Författningsutredningen (SOU 1963:17 s. 454) framhöll att det var angeläget att utskottet begagnade sig av möjligheten att avge granskningsbetänkanden när det fanns skäl till det (alltså inte endast årligen). I granskningsbetänkandena skulle utskottet redovisa vad som uppmärksammats vid granskningen men som inte var av sådan beskaffenhet att ansvar, juridiskt eller politiskt, för vederbörande statsråd ifrågasattes. Eftersom det inte var fråga om ett ansvarsutkrävande behövdes enligt Författningsutredningen inga regler om preskrip-

⁸ Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, a.a., s. 315.

⁹ Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 529.

tionstid. Något beviljande av ansvarsfrihet eller s.k. décharge skulle ej längre förekomma. Termen décharge borde därför inte vidare begagnas.

Författningsutredningen ansåg vidare att innehållet i granskningsbetänkandena inte alltid behövde föranleda någon särskild åtgärd från riksdagens sida. Utskottet kunde exempelvis inskränka sig till att upplysningsvis bringa ett visst förhållande till riksdagens kännedom utan att ange några rekommendationer. I andra fall kunde emellertid situationen vara den att utskottet funnit behov av förändring av regler eller praxis på ett visst område. Enligt utredningen borde därför riksdagen ha rätt att med anledning av granskningsbetänkandena göra framställning till regeringen.

Rätt att avge reservation borde enligt Författningsutredningen föreligga i samma utsträckning som tidigare. Om ett yrkande om ett visst uttalande inte vunnit majoritet borde utskottet lämpligen självt redovisa sakmaterial i ärendet samt ange skälen för att yrkandet avslagits.

Beträffande praxis vid redovisningen av granskningen kan konstateras att ordningen med ett årligt granskningsbetänkande efter de nya grundlagsreglernas ikraftträdande bibehållits fram till 1997. Det året avgavs två betänkanden, ett i maj och ett i december. Det senare betänkandet innehöll en redogörelse för administrativt inriktade granskningar, det förra en redogörelse för andra granskningar. Utskottets avsikt var att denna ordning skulle tillämpas tills vidare. Så har också skett.

Utöver detta har utskottet några gånger avgivit särskilda betänkanden efter större granskningar. Det har gällt regeringens Sydafrikasatsning 1999 (bet. 2000/01:KU2), regeringens handläggning av vissa avvisningsärenden m.m. (bet. 2005/06:KU2), regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2005/06:KU8) och vissa frågor i anslutning till flodvågskatastrofen m.m. (bet. 2007/08:KU6).

Under åren 1967–1970 då det nya granskningsförfarandet prövades förekom endast i något enstaka ärende att reservation eller särskilt yttrande avgavs. Sedan 1971 har båda lagen av ”särmeningar” blivit vanligare.

Hela betänkandet inklusive reservationer och särskilda yttranden överlämnas till kammaren genom den anmälan som utskottet gör i slutet av betänkandet (”Konstitutionsutskottet anmäler härmed enligt 12 kap. 2 § regeringsformen resultatet av den i detta betänkande redovisade granskningen.”). I rubriken till reservationerna framgår i vilket avsnitt reservanterna hade velat anmäla ett annat uttalande för kammaren.

Riksdagen kan, som nyss framhölls, göra framställning till regeringen med anledning av granskningen. Detta har emellertid inte förekommit efter 1970. I 1972 års granskningsbetänkande framfördes reservationsvis (se bet. KU 1972:26, reservation E) ett yrkande om framställning till regeringen, vilket dock avslogs av riksdagen.

Om man undantar den just behandlade typen av fall påfordrar egentligen inte granskningsbetänkandena något annat beslut av riksdagen än att läggas till handlingarna. I utskottets anmälan ligger ju inget förslag till beslut av riksdagen. Med 1971 års granskningsbetänkande som innehöll fem reserva-

tioner skedde heller inget annat än att riksdagen – efter debatt men utan omröstning – lade betänkandet till handlingarna. Sedan 1972 har man velat klarlägga riksdagens inställning till de olika uppfattningar som redovisas i betänkandet av utskottsmajoriteten och reservanterna. Omröstningar har då företagits. Dessa har som regel avsett huruvida riksdagen ”med gillande av vad utskottet anfört” eller ”med gillande av vad som anförts i reservation X” lägger betänkandet till handlingarna. Frågan om kammarens omröstningar berörs vidare i det följande i avsnitt 2.9.

Sedan 1975/76 års riksmöte föranleder granskningsbetänkandet en riksdagsskrivelse till regeringen. Från formell synpunkt har detta inte behövts då, som nyss framgick, inga framställningar till regeringen gjorts från riksdagens sida. I regeringen leder skrivelsen som regel inte heller till något annat beslut än att den läggs till handlingarna. För mottagningen av själva betänkandet i regeringen och Regeringskansliet se avsnitt 1.6.4.

Granskningens inflytande på arbetet i regering och regeringskansli

Som framgån i det föregående (avsnitt 1.6.3) underrättas regeringen enligt fast praxis om resultatet av konstitutionsutskottets granskning genom en riksdagsskrivelse. För att granskningen ska kunna utöva en vägledande funktion behöver dess resultat givetvis uppmärksammas i regeringsarbetet. Hur detta går till har utskottet vid återkommande tillfällen gjort sig underrättat om. Mottagandet av granskningen i Regeringskansliet kan beskrivas sönderfalla i tre olika delar.¹⁰

Den första delen innebär att redan vetskapen om att konstitutionsutskottet årligen och ingående granskar verksamheten i Regeringskansliet påverkar den löpande hanteringen av regeringsärenden. Granskningen kan således säga ha en *preventiv effekt*. Granskningen utgör ett stöd för expeditionschefer och rättschefer i deras arbete att svara för kontrollen av lagenligheten i verksamheten både på tjänstemannanivå och på politisk nivå.

Den andra delen utgörs av *beredningen av svar till konstitutionsutskottet*. Som framgår av avsnitt 3.5 följs som regel en granskningsanmälan av skriftliga frågor från utskottet. Anmälan och granskningspromemorian med frågor från konstitutionsutskottet mottas av rättschefen i Statsrådsberedningen. Ärendet diarieförs och gås igenom där och remitteras sedan vidare till berört/berörda departement med begäran om ett utkast till svarspromemoria. Underlaget från konstitutionsutskottet skickas till statssekreterarna vid ansvarigt departement och en kopia skickas till expeditions- och rättscheferna vid departementet. Om flera departement berörs av ärendet sker en samordning av svaret i Regeringskansliet.

Vid det ansvariga departementet gås ärendet igenom och en svarspromemoria förbereds. Svaren förankras på politisk nivå.

¹⁰ Jfr Bengt-Åke Nilsson vid konstitutionsutskottets seminarium den 13 november 2008, se bilaga 6.

Svarspromemorian skickas sedan tillbaka till Statsrådsberedningen som granskar svaren. Statsrådsberedningen kan i förekommande fall be ett departement komplettera sitt svar för att undvika att utskottet ska behöva återkomma om det finns oklarheter. Inom Statsrådsberedningen sker en avstämning med statsministerns statssekreterare. Statsrådsberedningen översänder den slutjusterade promemorian med eventuella bifogade handlingar till konstitutionsutskottets kansli. I svaret anger Statsrådsberedningen en kontaktman i ärendet hos departementet.

Den tredje delen består av *mottagandet av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande*. När ett justerat betänkande kommer till Statsrådsberedningen sprids det omedelbart till rättskretsen, dvs. alla expeditions- och rättschefer, chefer för rättsekretariaten och vissa andra personer. Granskningen analyseras både på departementen och särskilt vid Statsrådsberedningens rättschefskansli. Man för en preliminär diskussion kring frågan om det är något i rutinerna som behöver förändras med anledning av betänkandet. Därefter sker en samlad genomgång vid expeditions- och rättschefsmöten där man för ett resonemang om behov av åtgärder. Sedan går arbetet vidare och man tillsätter arbetsgrupper där det behövs, vilket i förekommande fall kan resultera i ändrade arbetsordningar/riktlinjer.

Den politiska ledningen vid de olika departementen och vid Statsrådsberedningen kan också få en föredragning av de generella övervägandena i betänkandet.

Såsom exempel på rutiner som har påverkats av konstitutionsutskottets uttalanden kan nämnas t.ex. författningsutgivningen, s.k. ärenden utom listan, behovet av lagrådsgranskning och uppfyllande av beredningskravet.

Från den särskilda granskningen kan nämnas följande exempel som påverkat arbetet vid Regeringskansliet: uttalanden av statsråd, frågor om ministerstyre, frågor om direktiv till myndigheter.

1.7 Vissa övriga uppgifter för konstitutionsutskottet

Den bild av konstitutionsutskottets granskning som tecknats i det föregående kan utökas med en kort överblick av vissa av de uppgifter som i övrigt vilar på utskottet.

Propositionsvägran

Talmannen ställer enligt 2 kap. 9 § RO vid kammarrens sammanträden proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot RO, ska han eller hon vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. Om kammaren ändå begär proposition, ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot RO.

En proposition av talmannen kan avse hänvisning av ett ärende till utskott. Konstitutionsutskottet kan följaktligen komma att få avgöra om ett motionsyrkande ska tillåtas leda till beredning som riksdagsärende eller avvisas på konstitutionella grunder.

En motsvarande ordning gäller enligt 6 kap. 1 och 4 §§ RO i fråga om interpellationer och skriftliga frågor.

Uppskovsförfarande

Förslag till lag som innebär en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter ska under vissa förutsättningar på yrkande av en minoritet i kammaren enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF vila i minst tolv månader. Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket är tillämpligt i fråga om visst lagförslag.

Val av ombudsmän och riksrevisorer m.m.

Riksdagen väljer enligt 12 kap. 6 § RF en eller flera ombudsmän att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Val av ombudsman bereds av konstitutionsutskottet. Även ställföreträdande ombudsmän väljs av riksdagen efter beredning i konstitutionsutskottet. Riksdagen kan entlediga en ombudsman eller ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Entledigande beslutas på förslag av konstitutionsutskottet.

Den årliga berättelse som ombudsmännen ska avge till riksdagen hänvisas till konstitutionsutskottet för beredning.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Val av riksrevisor bereds av konstitutionsutskottet. Riksdagen får under vissa förutsättningar skilja en riksrevisor från uppdraget. Ett sådant beslut fattas på begäran av konstitutionsutskottet.

Åtalsfrågor

Frågor om väckande av åtal mot statsråd för brott i tjänsten prövas enligt 12 kap. 3 § RF av konstitutionsutskottet. Även när det gäller frågor om åtal mot ledamöter av riksdagen m.fl. ankommer vissa uppgifter på konstitutionsutskottet.

Yttranden mellan utskott

Vid beredningen av riksdagsärenden kan ett utskott enligt 4 kap. 8 § RO bereda ett annat utskott tillfälle till yttrande. Om ett ärende som rymmer konstitutionellt grundade motsättningar på grund av sitt huvudsakliga ämne har hänvisats till ett annat utskott för beredning, inhämtas vanligtvis ett yttrande från konstitutionsutskottet. Det beredande utskottet kan väntas respektera

konstitutionsutskottets ståndpunkt i den konstitutionella frågan. Denna utskottets uppgift har ibland omtalats som konstitutionsutskottets lagprövning.¹¹

1.8 Misstroendeförklaring, interpellationer och frågor

Enligt 12 kap. 4 § RF kan riksdagen avge förklaring att ett statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende. För en sådan förklaring, *misstroendeförklaring*, fordras att minst hälften av ledamöterna förenar sig om det. Ett yrkande om misstroendeförklaring upptas till prövning endast om det väcks av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Frågan ska inte beredas i ett utskott.

Misstroendeomröstningar har förekommit förhållandevis sällan i Sverige. Yrkanden om misstroendeförklaring har prövats endast vid fem tillfällen 1980, 1985, 1996, 1998 och 2002. Den första omröstningen hösten 1980 ägde rum sedan den borgerliga regeringen avvisat krav på extraval och var enligt Socialdemokraternas partiledare Olof Palme det enda sättet att få kravet på nyval prövat i riksdagen. 1985 års misstroendeomröstning var riktad mot utrikesministern för hans uttalande under en middag med journalister om ubåtskränkningar. 1996 års omröstning handlade om personlig kritik mot statsministern under ett officiellt besök i Kina. 1998 och 2002 års omröstningar skedde strax efter valen och grundade sig på principiella argument i regeringsfrågan. I samtliga fall förkastades yrkandena om misstroendeförklaring. Däremot har det vid två andra tillfällen funnits tillräcklig majoritet för en aviserad misstroendeförklaring, men omröstningarna behövde inte genomföras eftersom syftet uppnåddes ändå. I det första fallet förmåddes den andra regeringen Fälldin (1979–1981) avgå efter det att de moderata statsråden lämnat regeringen efter en uppgörelse i skattefrågan mellan Centerpartiet, Folkpartiet och Socialdemokraterna. Det andra gällde justitieminister Anna-Greta Leijon som avgick på grund av sin inblandning i den s.k. Ebbe Carlsson-affären.

Interpellationer och frågor får enligt 12 kap. 5 § RF framställas av riksdagsledamot till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning. Enligt förarbetena fyller spörsmålsinstitutet en viktig funktion genom att skapa möjligheter i riksdagen för information och debatt. Efter en reform 1995 finns det numera två typer av frågor, muntliga frågor som framställs och besvaras vid frågestund i kammaren samt skriftliga frågor som besvaras skriftligt. Ett yrkande om misstroendeförklaring kan följa på en interpellationsdebatt, något som dock hittills inte förekommit. Det förekommer däremot att en interpellation eller en fråga följs upp av en granskningsanmälan till konstitutionsutskottet.

Antalet interpellationer har ökat mycket kraftigt under senare år, från 416 under riksmötet 1999/2000 till 844 under riksmötet 2007/08. Antalet skriftliga frågor varierar i hög grad. Riksmötet 1999/2000 ställdes 1 418 skriftliga

¹¹ Bertil Bengtsson, ”Om konstitutionsutskottets lagprövning”, i *Våra rättigheter V. Rättighetsperspektiv till minne av Gustaf Petrén*, 2007.

frågor. Riksmötet 2004/05 var antalet 2 197 för att under riksmötet 2007/08 ha sjunkit till 1 655. Som en jämförelse kan nämnas att antalet under riksmötena 2004/05–2007/08 behandlade granskningsanmälningar var 43, 42, 34 respektive 37, vilket innebär en ökning i förhållande till tidigare riksmöten. Under tiden fr.o.m. 1972 varierade det årliga antalet granskningsanmälningar mellan 13 och som högst 38 (riksmötet 2001/02).¹²

1.9 Riksdagens ombudsmän

Riksdagen väljer enligt 12 kap. 6 § RF en eller flera ombudsmän att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Ombudsmännens tillsyn avser statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och befattningshavare m.fl. Tillsynen omfattar ej regeringen eller statsråd. Enligt lagen (1986:765) med instruktion för ombudsmännen ska dessa särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar RF:s bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Ett kännetecknande drag i den svenska konstitutionella ordningen är den självständighet som enligt 11 kap. 7 § RF tillkommer förvaltningsmyndigheterna i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. I ärenden av detta slag fattar förvaltningsmyndigheterna lagbundna beslut på eget straffrättsligt ansvar enligt reglerna om tjänstefel och under den allmänna insyn som säkerställs genom offentlighetsgrundsatsen. JO:s tillsyn utgör den konstitutionellt bestämda kontroll av denna maktutövnings lagbundenhet som utövas från riksdagens sida. Konstitutionsutskottets granskning avser enbart regeringen och dess ledamöter.

1.10 Riksrevisionen

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisionen tillkom genom en reform som beslutades slutligt av riksdagen 2002.

Reformen av den statliga revisionen började gälla den 1 juli 2003. Den innebär att den revisionella granskningen av statens verksamhet bedrivs av tre av riksdagen valda riksrevisorer. Dessa bestämmer själva vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Vid myndigheten finns för närvarande också en styrelse, som utses av riksdagen. Styrelsens uppgift är att följa granskningsverksamheten, lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrap-

¹² Statistik över antalet granskningsanmälningar per riksmöte 1971–2001/02 finns i Magnus Isberg, *Riksdagsförvaltningen 1971–2002: enkamartiden. Konstitutionsutskottet, KU*, 2005.

porter och revisionsberättelser ger anledning till samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.

Riksrevisionens granskningsuppgifter består av två delar, dels revisionell granskning av vissa årsredovisningar (årlig revision), dels granskning av statlig verksamhet m.m. främst med sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men också de statliga insatserna i allmänhet (effektivitetsrevision). Den senare formen av granskning ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

Under det av utskottet anordnade seminariet om konstitutionella kontrollfunktioner den 13 november 2008 (bilaga 6) framfördes synpunkten att kontrollmakten inte är riktigt anpassad till de stora förändringar som ägt rum inom den statliga förvaltningen och när det gäller hur statliga åtaganden numera utförs. Strukturuomvandlingen har inneburit att landsting och kommuner sköter statliga åtaganden men Riksrevisionens granskningsmandat går bara så långt som till tillsynen över hur det allmännas verksamhet sköts. Förekomsten av privata alternativ till verksamhet i kommunal regi kan innebära bristande insyn för kommunerna, och privatisering av statliga bolag medger inte den typ av insyn som varit den vanliga inom staten.

1.11 Undersökningskommissioner

Kommissioner och andra undersökande utredningar kan ibland tillsättas för att granska en viss fråga eller ett visst händelseförlopp. Gemensamt för dessa ad hoc-organ är att de tillsätts av regeringen, inte av riksdagen. Ibland ingår riksdagsledamöter som ledamöter i en kommission och på det sättet kan i dessa fall sägas föreligga ett parlamentariskt inslag i granskningen.

I en uppsats från 1999 gjordes en genomgång av undersökningskommissioner o.d. som tillsatts av regeringen eller departementschef.¹³ För perioden 1931–1999 redovisas ca 35 sådana kommissioner vars betänkanden publicerats i SOU- eller Ds-serierna. Bland annat kan nämnas 1963 års undersökningskommission (Wennerströmaffären), Kommittén angående vissa frågor rörande den militära underrättelsetjänsten m.m. (IB-affären), Medborgarkommissionen för granskning av viss vapenexport, Tunnelkommissionen (Hallandsåsen) och Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen. Till dessa kommissioner kan läggas ca 15 utredningar av granskningskaraktär som inte publicerats i SOU- eller Ds-serien. Efter 1999 har förekommit ytterligare kommissioner med uppdrag att granska eller utvärdera ett visst händelseförlopp etc. Från senare år kan nämnas Göteborgskommittén (EU-toppmötet i

¹³ Johan Hirschfeldt, ”Kommissioner och andra undersökande utredningar – en utflykt i gränsmarkerna mellan politik och juridik”, i Lena Marcusson (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel*, 1999, s. 143 f.

Göteborg 2001) och 2005 års katastrofkommission (naturkatastrofen i Asien annandagen 2004).

En emellanåt diskuterad fråga gäller relationen mellan undersökningskommissioner och konstitutionsutskottet. Som exempel på frågor, händelseförlopp etc. som varit föremål för granskning av både en undersökningskommission och konstitutionsutskottet kan nämnas den s.k. Telubaffären, ubåtsincidenten i Hårsfjärden och mordet på statsminister Olof Palme. Ett annat, i tid mer näraliggande, exempel är flodvågskatastrofen 2004 som granskades av både 2005 års katastrofkommission och konstitutionsutskottet.

Det kan i fall som dessa inte uteslutas att den granskning som utförs av den tillsatta kommissionen åtminstone delvis överlappar den granskning som utförs av konstitutionsutskottet. I fallet flodvågskatastrofen har Fredrik Sterzel ansett att den diskussion om misstroendeförklaring som uppkom efter kommissionens rapport borde ha avgjorts före utskottets granskning.¹⁴ Som framgått ovan ska yrkande om misstroendeförklaring inte beredas i utskott, men enligt Sterzel kom konstitutionsutskottets handläggning av ärendet att innebära ett medvetet kringgående av förbudet mot utskottsbehandling av frågor om misstroendeförklaring (se vidare avsnitt 4.6). Vidare anser Sterzel att det var omotiverat av konstitutionsutskottet att ”göra om” kommissionens hela arbete; detta gäller för övrigt, enligt Sterzel, inte enbart granskningen i anledning av flodvågskatastrofen utan i varje stort ärende som granskas av en kommission, t.ex. spionaffären Wennerström 1963–1964, IB-affären 1974 och Ebbe Carlsson-affären 1988. Det konstitutionellt riktiga hade enligt Sterzel varit att göra de punktvisa kompletteringar som behövdes för att belysa de frågor som återstod sedan misstroendefrågorna klarats av samt redovisa granskningen som en punkt (möjligen flera) i det ordinarie granskningsbetänkandet. Som det nu sköttes gav, anser Sterzel, utskottet intryck av att förbise att dess uppgift uteslutande avsåg statsrådets ämbetsutövning, inte tjänstemännens.

Å andra sidan har anförts att Katastrofkommissionen hade ett för stort mandat.¹⁵ Enligt denna uppfattning borde kommissionens granskning inte ha omfattat statsråden. Den granskningen borde i stället ha varit förbehållen konstitutionsutskottet.

¹⁴ Fredrik Sterzel, ”Perspektiv på kontrollmakten”, i Åke Frändberg, Stefan Hedlund och Torben Spaak (red.), *Festskrift till Anders Fogelklou*, 2008, s. 247, se även Fredrik Sterzel, ”Statsrådets ansvar och kontrollen av regeringen”, i Sten Heckscher och Anders Eka (red.), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*, 2008, s. 516 f.

¹⁵ Göran Magnusson vid konstitutionsutskottets seminarium den 13 november 2008, se bilaga 6.

1.12 Vissa övriga funktioner

Uppföljning och utvärdering

Verkningarna av riksdagens beslut granskas genom utskottens uppföljning och utvärdering. Termerna uppföljning och utvärdering är inte rättsligt definierade på samma sätt som granskning och revision, utan får förstås mera fritt utifrån de sammanhang i vilka de används (jfr förs. 1993/94:TK1 s. 113 f.). Termerna kan anses avse utredningsmetoder som syftar till att fånga in vilka prestationer respektive effekter som en verksamhet åstadkommer. *Uppföljning* är en relativt okomplicerad efterhandskontroll som normalt är fri från värderingsmoment, lämpligen återkommande, medan *utvärdering* inkluderar en analys samt någon form av bedömning eller värdering i förhållande till resultatet av en viss åtgärd, verksamhet eller norm. En utvärdering är en djupgående och relativt sett arbetskrävande specialstudie. Uppföljning och utvärdering kan användas inom mål- och resultatstyrningen, men kan också t.ex. användas inom regelstyrning och finansiell styrning. Uppföljning och utvärdering används också inom revisionen.

Uppföljning och utvärdering är uppgifter som ankommer på varje utskott i riksdagen efter deras beredningsområden. Uppgiften ingår enligt RO i beredningen av riksdagsärendena. Grundlagsutredningen har föreslagit (SOU 2008:125) att det ska införas en ny bestämmelse i RF (4 kap. 8 §) om att varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.

Vad som skiljer uppföljning och utvärdering från egentlig konstitutionell kontroll kan någon gång te sig mindre tydligt. Det gäller särskilt i förhållande till konstitutionsutskottets allmänna granskning. Hittills har det dock veterligen inte visat sig innebära några verkligt besvärande problem att i praktiken skilja det ena från det andra.

Riksdagens tillkännagivanden

Enligt stadgad praxis kan riksdagen besluta att ge regeringen sin mening i en viss fråga till känna. Sådana tillkännagivanden kan avse t.ex. behovet av förslag om ny eller ändrad lagstiftning. Tillkännagivandena förpliktar inte regeringen att tillgodose riksdagens önskemål, men regeringen anses enligt uttalanden av konstitutionsutskottet skyldig att i förekommande fall inför riksdagen förklara varför den inte går önskemålet till mötes.

Riksdagen kontrollerar varje år vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av tillkännagivandena. Konstitutionsutskottet bereder det årliga riksdagsärendet om denna kontroll. I betänkande 2005/06:KU34 redovisade utskottet en omfattande studie av riksdagens tillkännagivanden med början 1975. Studien innefattade också en historik över utvecklingen av riksdagens tillkännagivanden sedan tillkomsten av 1809 års RF.

Justitiekanslern

Under regeringen lyder enligt 11 kap. 6 § RF Justitiekanslern (JK). JK är enligt sin instruktion regeringens högste ombudsman. Enligt lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn har JK tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen gäller ej myndigheter under riksdagen.

Övriga kontrollfunktioner under regeringen

Den statliga förvaltningen lyder till allra största delen under regeringen (11:6 RF). I motsats till vad som gäller för riksdagen regleras inte regeringens förvaltningskontroll i grundlag, bortsett ifrån att JK omnämns som ett under regeringen lydande organ.

Regeringen har dock ansvar inför riksdagen för rikets förvaltning, och regeringen har naturligtvis behov av egna organ och funktioner för kontroll och uppföljning av den statliga verksamheten. När Riksrevisionen inrättades avskaffades Riksrevisionsverket, som var regeringens revisionsmyndighet. Inför tillkomsten av Riksrevisionen framhöll konstitutionsutskottet att det är angeläget att även regeringens behov av särskild gransknings- och utredningskapacitet beaktas (bet. 2000/01:KU8 s. 21). Ett utredningsförslag har nyligen lagts fram i ämnet (SOU 2008:22).

1.13 Konstitutionsutskottet har en central roll

Överblicken över det konstitutionella kontrollsystem som gäller enligt RF visar att den konstitutionella kontroll som utövas före riksdagens beslut i lagärenden i sista hand är samlad hos konstitutionsutskottet. Utskottets roll sträcker sig även ut till vissa frågor med karaktär av rättstillämpning av konstitutionell betydelse och till vissa valärenden m.m.

Gemensamt för de uppgifter som nu har beskrivits är att de innebär att konstitutionsutskottet vakar över att grundlagarna efterlevs. Detsamma kan sägas om granskningen.

Konstitutionsutskottet är i dessa sammanhang den högsta uttolkaren av grundlagarna, i vissa hänseenden med en ställning över riksdagen själv. Till detta kommer att riksdagen inte får fatta beslut i lagärenden på grundlagsnivå annat än efter beredning i konstitutionsutskottet. Det är också grundlagsfäst i 4 kap. 3 § RF att varje riksdag inom sig ska välja ett konstitutionsutskott. Utskottet skiljer sig i detta hänseende tillsammans med finansutskottet från de övriga riksdagsutskotten, vilkas tillvaro grundas endast på RO.

Konstitutionsutskottet intar i enlighet med vad som nu har beskrivits en betydelsefull ställning i alla slags frågor som kan rymma reella motsättningar av konstitutionell innebörd på stadiet före riksdagens beslut. I viktiga hänseenden spelar utskottet då den avgörande rollen inom ramen för den konstitutionella kontrollen.

Genom den granskning som enligt 12 kap. 1 § RF ankommer på konstitutionsutskottet kontrolleras att regeringsarbetet i vid mening bedrivs i rättsenliga former. Utskottets konstitutionella kontroll omfattar på detta sätt även stadiet efter riksdagens beslut. Kontrollen gäller sådant som förfarandet hos regeringen vid behandlingen av förvaltningsärenden, iakttagandet av beredningskravet i 7 kap. 2 § RF och andra krav som ställs på formerna för regeringsarbetet. Kontrollen är inriktad på generella frågor om handläggningen. Den har klara likheter med den rättsliga kontroll av domstolar och förvaltningsmyndigheter som utövas av Riksdagens ombudsmän. Utskottets kontroll är den enda generella rättsliga tillsynen över regeringsarbetet.

Betydelsen av utskottets kontroll minskas inte av att vissa enskilda regeringsbeslut kan underkastas en judiciell prövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Möjligheten till rättsprövning finns framför allt avseende sådana regeringsbeslut som innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter enligt Europakonventionen. Övriga typer av regeringsbeslut kan således inte bli föremål för rättsprövning, t.ex. propositioner, traktater, förordningar och utfärdandet av lagar. Den konstitutionella kontroll av författningars grundlagsenlighet som utövas av domstolar och förvaltningsmyndigheter enligt 11 kap. 14 § RF tar vid först i deras rättstillämpning och avser då frågan om en viss föreskrift ska tillämpas i ett uppkommande enskilt fall.

Konstitutionsutskottets kontroll av regeringsarbetet redovisas återkommande i utskottets granskningsbetänkanden. Med tiden kommer dessa betänkanden att representera en omfattande konstitutionell erfarenhet, som kan tjäna till vägledning för regeringsarbetet. Med sin statsrättsliga ställning kan utskottet utgöra en institutionell auktoritet, vars uttalanden blir vägledande för utvecklingen av formerna för regeringsarbetet. Som exempel på en sådan utveckling kan nämnas de skyldigheter som anses gälla i fråga om samråd med EU-nämnden och återrapportering till riksdagen i EU-frågor, de skyldigheter som skapas genom riksdagens tillkännagivanden och kravet på dokumentation rörande regeringens styrning av statliga företag. I det långa loppet blir givetvis förmågan att fylla en vägledande funktion beroende av den sakliga tyngden av utskottets redogörelser och argument.

2 Principiella frågor rörande granskningsarbetet m.m.

2.1 Inledning

I det följande återges vissa principiellt betonade resonemang som vunnit stadga i utskottets praktiska arbete med granskningen. Vidare berörs vissa ämnen av principiell betydelse i vilka diskussionen inte kan anses ha nått lika långt.

2.2 Rättsliga utgångspunkter

En levande konstitution är visserligen inte detsamma som RF:s text; med ett uttryck från amerikansk konstitutionell debatt kan man likväl peka på att ”The constitution is law”. Innebörden av den granskningsuppgift som grundlagen lägger på konstitutionsutskottet får på vanligt sätt fastställas med rättsliga metoder.

Som föremål för utskottets granskning anger RF statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Därmed har markerats att granskningen ska vara administrativt och inte politiskt inriktad. Av förarbetena framgår att utskottet ska granska regeringens och statsrådets arbete från rättsliga utgångspunkter. Parlamentarisk kontroll i politisk mening utövas genom beredningen av riksdagens ärenden för beslut med anledning av regeringens förslag och i form av frågor och interpellationer m.m. Ytterst kan riksdagens politiska kontroll av regeringen ta sig uttryck i en misstroendeförklaring. Den granskning av regeringen som RF ålägger konstitutionsutskottet får uppfattas som en särskild och egen del av den parlamentariska kontrollen. Som förut har anförts ska granskningen vara inriktad på rättskontroll.

Givet är att konstitutionsutskottets granskning inte kan vara en juridisk prövning i den meningen att utskottet skulle träffa verkställbara eller eljest bindande avgöranden på något sätt som liknar det som domstolar gör. Det är givetvis också verklighetsfrämmande att bortse från att konstitutionsutskottet är ett politiskt organ, sammansatt av förtroendevalda med ett politiskt uppdrag.

Icke desto mindre får RF:s innebörd i enlighet med det nyss anförda anses vara att konstitutionsutskottets granskning ska gå ut på att bedöma om det handlingssätt eller den underlåtenhet som regeringen eller enskilda statsråd visat är förenligt med vad tjänsten kräver och som rättsligt sett gäller för uppgiften.

Konstitutionsutskottets granskning har sina rötter i den RF som kom till 1809. Den omtalas ofta som ”konstitutionell”. Innebörden av detta uttrycksätt torde i vart fall numera kunna sägas vara att granskningen är föreskriven i grundlag, utförs av riksdagens utskott för konstitutionella ärenden, riktar sig

mot regeringen och dess ledamöter och i praktiken ofta kommer att avse rättsliga frågor som i juridisk terminologi kan hänföras till statsrätten eller den konstitutionella rätten. Uttryckssättet återspeglar givetvis också att granskningen framstår som ett inslag i statsskicket och det centrala statslivet. Uttryckssättet är inte oförenligt med utgångspunkten att granskningen ska vara rättsligt inriktad. Om man så vill kan man säga att granskningen är konstitutionellt rättslig.

Den konstitutionella granskningen i Sverige ankommer enligt RF på *konstitutionsutskottet*. Utskottet *meddelar* riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet. Varje annat utskott och varje riksdagsledamot har rätt att hos konstitutionsutskottet väcka en granskningsfråga, vilket ska göras skriftligen. Konstitutionsutskottet kan också på eget initiativ ta upp en fråga till granskning.

Med utgångspunkt i grunderna för RF bör kunna sägas att den konstitutionella granskning som ankommer på konstitutionsutskottet kan vara administrativt inriktad, dvs. inriktad på en kontroll av det sätt på vilket regeringen och dess ledamöter allmänt sett fullgör sina funktioner i vissa hänseenden, eller ta sin utgångspunkt mera i enskilda tilldragelser. Den administrativt inriktade granskningen inleds vanligtvis på utskottets eget initiativ, medan initiativet till granskning av särskilda tilldragelser vanligtvis tas genom en anmälan från någon ledamot av riksdagen. Under alla förhållanden ska granskningen i båda fallen kunna återföras till en rättslig grund; såsom nyss berörts ska bedömningen med andra ord gälla om det handlingssätt eller den underlåtenhet som regeringen eller enskilda statsråd har visat svarar mot vad som rättsligt sett gäller för uppgiften.

Den administrativt inriktade granskningen omtalas numera regelmässigt som *allmän granskning* och den övriga granskningen som *särskild granskning*.

Gränsen mellan allmän granskning och särskild granskning är inte skarp. Till vilken avdelning ska man t.ex. hänföra anmälningar om upphandling? Vart hör ärendena om vapenexport? Det får hållas i minnet att gränsen i huvudsak är praktiskt betingad.

Efter tillkomsten av 1974 års RF har en betydande utveckling ägt rum i fråga om konstitutionsutskottets granskning. Utvecklingen har framför allt gällt det som vi nu vill kalla särskild granskning. Denna utveckling, i vilken de offentliga utfrågningarna givetvis är ett betydelsefullt inslag, har av Sterzel betecknats som en förnyelse och maktutveckling till vilken riksdagen måste gratuleras.¹⁶ Icke desto mindre tvingas man konstatera att utvecklingen ganska radikalt skiljer sig från det som var avsikten med 1969 års reform, låt vara att man inte gärna kan tala om en utveckling *contra legem*. I själva verket kan granskningsgruppens analys sägas gå ut på att återföra förståelsen av den särskilda granskningen till granskningens rättsliga grunder och förklara verksamheten från sådana utgångspunkter.

¹⁶ Fredrik Sterzel, "Konstitutionsutskottets granskning – juridik och politik", i Nils Jareborg (red.), *Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström*, 1996, s. 294.

Som anförts ovan (avsnitt 1.6) tillkom de nuvarande bestämmelserna om utskottets granskning i allt väsentligt i samband med den partiella grundlagsreformen 1968–1969. Vid denna tidpunkt rådde fortfarande en ordning som i princip innebar att regeringen som högsta instans i förvaltningsorganisationen prövade en stor mängd förvaltningsärenden.

Sverige hade när 1974 års RF trädde i kraft en organisation av självständiga domstolar endast underställda lagen och hade genom Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna förbundit sig att garantera medborgarna tillgång till domstolsprövning i avsevärt vidare mån än RF ger uttryck för. Överprövningen av en stor mängd beslut ålåg ändå fortfarande regeringen, och strävan fortsatte att befria regeringen från ärenden av mera löpande karaktär – förvaltningsärenden – för att ge mera tid över till större och mer övergripande frågor. Alltfler ärenden har sedan bestämmelserna om utskottets granskning tillkom flyttats över till domstolar eller förvaltningsmyndigheter. Huvudprincipen att beslut i förvaltningsärenden överklagas hos allmän förvaltningsdomstol återfinns nu i 22 a § förvaltningslagen (1986:223).

Vid bedömningen av RF och dess förarbeten bör beaktas att de hänför sig till en tid då regeringen i betydligt större utsträckning än nu befattade sig med förvaltningsärenden som rör enskilda. Kvar står likväl att granskningen enligt RF ska innebära att regeringsmakten ställs under kontroll i rättsligt avseende.

2.3 Enighet och oenighet

En återkommande tanke i debatten om granskningen är att konstitutionsutskottet borde sträva efter enhälliga bedömningar. Sådana har de största utsikterna att bidra till rättsutvecklingen på det konstitutionella området. Intrycket att granskningen inte är något annat än ytterligare en arena för den politiska kraftmätningen skulle enligt denna tanke också kunna motverkas. Granskningen skulle vinna i anseende om den framstod som mera opartisk.

Som förut anförts vore det givetvis verklighetsfrämmande att bortse från att konstitutionsutskottet är ett politiskt organ, sammansatt av valda ledamöter med ett politiskt uppdrag. Utskottets ledamöter har politiska motiv för sitt handlande i riksdagen. Detta måste man räkna med även i fråga om granskningen. Att de ledamöter som tillhör ett regerande parti under granskningens gång kan sträva efter att tillföra ärendet uppgifter som talar till förmån för det statsråd som granskas är fullt legitimt. Partilojaliteten behöver inte vara något problem förrän vid bedömningen. Enligt RF ankommer granskningen på *utskottet*. Det finns därför grund för att hävda att granskningen utförs av utskottets *ledamöter* och att deras roll som företrädare för sina partier i detta sammanhang inte utan vidare sammanfaller med vad en sådan roll i övrigt kan innebära.

I det föregående har anförts att granskningen ska gå ut på att bedöma om det handlande eller den underlåtenhet som en regering eller ett statsråd visat

är förenligt med rättsliga regler och tjänstens krav. Bedömningen är med andra ord rättslig. Ett kännetecken blir att respekten för den rättsliga ordningen sätts framför lojaliteten mot politiska mål och meningsfränder. Bedömningarna är i princip bundna till vissa rättsliga argument. Utrymmet för skiljaktiga meningar blir därför begränsat på ett sätt som saknar motsvarighet vid de mera obundna politiska bedömningarna.

Som bekant lämnar emellertid även grunderna för rättsliga överväganden utrymme för skiftande bedömningar. På grund bl.a. av språkets ofullkomlighet är rättsliga regler inte alltid entydiga. Reglernas funktion och ändamål kan förskjutas med tiden. Och reglerna kan vara så avfattade att de ska lämna ett betydande utrymme för skönsmässiga bedömningar.

Det är därför inte förvånande om det även vid en konstitutionell granskning från rättsliga utgångspunkter görs skilda bedömningar. Inte heller är det förvånande om sådana skiljaktigheter någon gång visar sig utfalla efter partilinjer. Ju mindre entydigt ett rättsligt beslutsunderlag är, desto större blir utrymmet för den beslutandes eget omdöme. Och riksdagens ledamöter företräder olika strömningar i samhället.

Något rättsligt hinder mot att reservationer anförs finns inte. Förarbetena till RF visar på att det inte varit meningen att rätten att avge reservationer skulle beskäras av den nya grundlagen. Kvar står emellertid att auktoriteten hos den kritik som granskningen kan leda fram till i hög grad beror av det stöd som står bakom kritiken. Kritik som på goda grunder uttalas av ett enigt utskott kan inte så lätt avfärdas som politiskt motiverade personangrepp. Å andra sidan kan sakligt välmotiverade reservationer få betydelsefulla verkningar på längre sikt. Här kan både argumentens tyngd och tyngden bakom argumenten vara av betydelse.

Utskottets möjligheter att vägleda rättsbildningen på det konstitutionella området blir uppenbarligen störst om utskottet samlar sig kring det som förenar och lämnar annat åt sidan. En utväg som emellanåt har valts består i att utskottet uttalar sig om vad som är gällande rätt utan att spetsa till sina synpunkter så att de får en udd mot ett enskilt statsråd. Särskilda yttranden kan vid behov vara ett sätt för ledamöterna att förklara skälen för sin anslutning till en viss bedömning.

2.4 Utredningskrav

Utskottet bedriver i praktiken sitt granskande arbete med stöd av sitt tjänstemannakansli. Tjänstemännen utför de undersökningar och rättsutredningar som utskottet önskar och svarar för det praktiska organiserandet av arbetet. Behandlingen av ett granskningsärende inleds regelmässigt med att kansliet gör vissa orienterande undersökningar.

Inte sällan visar det sig efter kansliets förberedande undersökningar att det saknas anledning till antagande att något fel har begåtts eller att den rättsliga fråga som anmälningen aktualiserar är oproblematisk. I sådana fall står det

utskottet fritt att behandla anmälningen tämligen kortfattat. Det kan dock sägas att varje ledamot av riksdagen bör få sin anmälan noggrant behandlad av konstitutionsutskottet och resultatet redovisat i ett betänkande av utskottet, om än mera kortfattat i sådana fall som enligt utskottets bedömning saknar större intresse eller rättslig betydelse.

En fråga som har ett visst samband med den nyss berörda är hur långt utskottet ska driva sina undersökningar för att gå önskemål från enskilda ledamöter av utskottet till mötes. I praxis har utskottet vanligtvis ställt sig bakom önskemål från enskilda ledamöter av utskottet om utredning i granskningsärenden, även om inte alla ledamöter ansett utredningen behövlig. Utskottet har med andra ord endast i undantagsfall genom majoritetsbeslut avslagit yrkanden från en ledamot om ytterligare utredning, t.ex. utfrågningar eller anskaffande av skriftligt material. En bidragande orsak till denna praxis kan givetvis vara att det är utskottets ledamöter som enligt RF har att genomföra och avgöra granskningsärendena.

Ett sätt att undvika överflödiga utredningar har i praktiken varit att önskemålet om utredning ingående diskuterats i utskottet. Syftet har då varit att nå klarhet om vilken betydelse utredningen skulle kunna få för bedömningen av granskningsfrågan. Ett sådant arbetssätt bygger på att förslag om utredningar, skriftliga eller muntliga, kan ifrågasättas under utskottets sammanträden och att förslagsställaren då är beredd att sakligt motivera sitt förslag.

2.5 Minoritetsskydd?

I 3 kap. RO finns bestämmelser om ärendenas väckande. Av bestämmelserna framgår att regeringen i första hand lämnar förslag till riksdagen genom propositioner. Regeringen får också lämna information till riksdagen genom skrivelser och muntligen genom statsråd vid sammanträde med kammaren. Bestämmelserna om väckande av ärenden gäller i övrigt utskottsinitiativ, framställningar och redogörelser från riksdagsorgan, motioner samt vissa särskilda former för väckande av ärenden genom anmälningar av vilande beslut, yrkanden och ansökningar.

I 4 kap. 1 § RO föreskrivs att propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner ska hänvisas till ett utskott för beredning. Detsamma gäller vissa ansökningar som talmannen har anmält i kammaren. Bestämmelsen följer efter rubriken Beredningstvånget.

Enligt 4 kap. 9 § RO ska utskotten avge betänkanden i de ärenden som har hänvisats till dem och som inte har återkallats. Denna bestämmelse följer efter rubriken Behandlingstvång.

5 kap. RO innehåller föreskrifter om ärendenas avgörande. Där finns bestämmelser om anmälan och bordläggning av utskottsbetänkanden, om bordläggning och avgörande av vissa andra ärenden, om överläggning om utskottsbetänkanden och om avgörande av ärenden genom acklamation eller omröstning.

Den handläggning som förekommer i utskottets granskning av regeringen enligt 12 kap. RF omtalas ofta som gällande ”granskningsärenden”. Av bestämmelserna i RF framgår att granskningen ankommer på konstitutionsutskottet. Varje annat utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka fråga om statsråds tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärende. Det åligger konstitutionsutskottet att minst en gång om året meddela kammaren vad utskottet vid sin granskning funnit förtjäna uppmärksamhet. Det saknas bestämmelser om att kammaren ska ta ställning till resultatet.

De meddelanden varigenom konstitutionsutskottet anmäler resultatet av sin granskning till kammaren har formen av ett betänkande. Detta är emellertid inte föreskrivet utan snarare en i riksdagsarbetet naturlig praxis. På samma sätt är användningen av termen granskningsärenden snarast ett uttryck för ett nära till hands liggande föreställningssätt utan rättslig innebörd.

Slutsatsen av författningsmaterialet blir att granskningen inte är att se som en del av den parlamentariska kontroll av regeringen som riksdagen utövar vid beredningen av riksdagsärenden. Granskningen är något annat än behandling eller beredning av riksdagsärenden. Granskningen framstår som en särskild och egen del av den parlamentariska kontrollen av hur regeringsmakten utövas, särskilt inriktad på konstitutionellt rättsliga frågor.

Enligt 4 kap. 11 § andra stycket RO ska ett utskott inhämta upplysningar eller yttranden från statliga myndigheter, om minst fem av ledamöterna i ett utskott begär det vid behandlingen av ett ärende. Detsamma ska enligt bestämmelsen gälla, om en sådan begäran framställs utan samband med behandlingen av ett ärende, om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen. Föreskriften innefattar ett skydd för minoritetens behov i samband med beredningen av riksdagsärenden. Den är inte tillämplig vid konstitutionsutskottets granskning av regeringen. I fall av konflikter om förfarandet i granskningen gäller med andra ord majoritetsregeln.

Samtidigt är granskningen en uppgift som åvilar utskottet, dvs. en uppgift som varje ledamot av utskottet ansvarar för. Ansvaret gäller till sist inför väljarna. Det framstår som mindre väl förenligt med uppgiftens art att resa hinder för ledamöterna att utföra uppgiften. Utskottet har som förut berörts följaktligen utvecklat en kultur som innebär att en ledamot inte gärna vägras att få en undersökning utförd som ett led i granskningen av en viss sak.

Å andra sidan kan ett önskemål vid närmare skärskådan visa sig ovidkommande. Varken tid eller andra resurser som behövs för granskningen är heller obegränsade. Någon gång kan därför en ledamot eller en minoritet i utskottet få se sin begäran om en viss utredning avslagen genom ett beslut av utskottet.

2.6 Konstitutionsutskottets tillgång till regeringens handlingar

Granskningen av regeringen är som förut har nämnts ett åliggande för konstitutionsutskottet. Enligt 12 kap. 1 § RF har utskottet rätt att för detta ändamål utfå protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden.

Av 7 kap. 3 § RF framgår att regeringsärenden är ärenden som avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. För att regeringen ska kunna avgöra ett regeringsärende fordras enligt 4 § att minst fem statsråd deltar. Vid regeringssammanträden ska enligt 6 § föras protokoll.

Alla handlingar som har kommit till i samband med handläggningen av ett regeringsärende ska föras samman i en akt. Under handläggningen av ett ärende ska följande handlingar föras till akten: 1. Alla handlingar i ärendet som diarieförts i departementet, 2. eventuella dagboksblad, anteckningar och promemorior som innehåller sakupplysningar av betydelse för ärendet. När ärendet har avgjorts slutligt är akten färdigbildad och ska arkiveras (Gula boken s. 48).

I Petréns och Ragnemalms grundlagskommentar anförts angående innebörden av 12 kap. 1 § RF bl.a. att konstitutionsutskottet har rätt att få ut alla protokoll utan undantag, likaså de akter som upprättas i varje regeringsärende.¹⁷

Utöver de handlingar som hör till regeringsärendena har utskottet inte någon särskild rätt att få ut handlingar från Regeringskansliet. Här blir allmänna regler om en myndighets tillgång till en annan myndighets handlingar vägledande.

Utskottet har vid behov begärt även andra handlingar från Regeringskansliet. Så har skett t.ex. under granskningen i tsunamiärendet. Enligt grundlagskommentaren av Holmberg m.fl. kan det endast i undantagsfall finnas godtagbara skäl att vägra att ställa protokoll och andra handlingar till konstitutionsutskottets förfogande.¹⁸

I fråga om de andra konstitutionella granskningsorganen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, är bestämmelserna om tillgång till handlingar annorlunda formulerade. För JO:s del gäller enligt 12 kap. 6 § RF att JO har tillgång till myndigheternas protokoll och handlingar. Vidare gäller enligt samma bestämmelse att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska tillhandagå en ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär.

I fråga om Riksrevisionen gäller enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. att statliga myndigheter på begäran ska lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som granskas enligt samma lag har en motsvarande skyldighet.

¹⁷ Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, a.a., s. 315.

¹⁸ Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 528.

I sitt granskningsbetänkande 2004/05:KU20 har konstitutionsutskottet intagit en redogörelse av f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh angående frågan om rätt för Riksrevisionen att få del av handlingar i Regeringskansliet. Utskottet anförde att Eklundhs utlåtande kunde tjäna som en värdefull vägledning för de bedömningar i fråga om Riksrevisionens rätt till handlingar som framdeles kunde behöva göras. Den slutsats som framfördes i utlåtandet var att Riksrevisionens tillgång till handlingar hos Regeringskansliet inte var begränsad till allmänna handlingar (se bilaga 3). Detsamma gällde enligt Eklundhs utlåtande för Riksdagens ombudsmän.

Slutsatsen av de rättsliga förhållanden som nu har beskrivits blir att det kan anses finnas en skillnad mellan de konstitutionella kontrollorganen i fråga om deras tillgång till handlingar hos Regeringskansliet. Skillnaden innebär att JO och Riksrevisionen har bättre säkrade möjligheter än konstitutionsutskottet att få del av handlingar från Regeringskansliet, nämligen på så sätt att deras lagfästa rätt inte som konstitutionsutskottets är begränsad till de akthandlingar som hör till regeringsbesluten. I sin praktiska verksamhet har konstitutionsutskottet också alltid noga övervägt i vad mån det funnits bärande skäl för att begära andra handlingar än allmänna från Regeringskansliet.

Veterligen har det inte förekommit att utskottet förvägrats att ta del av material som för granskningens skull begärts från Regeringskansliet. Icke desto mindre finns det anledning att fråga sig om dagens rättstillstånd har skäl för sig.

I betänkandet (SOU 2008:125) En reformerad grundlag har Grundlagsutredningen föreslagit att konstitutionsutskottet genom en ändring i RF ska ges uttrycklig rätt att få ut de handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning.

Claes Eklundhs utlåtande fogas som bilaga till denna PM. I bilaga 4 lämnas vidare en generell beskrivning av rättsutvecklingen och rättstillståndet i fråga om riksdagsutskottens tillgång till regeringens handlingar.

2.7 Sanningsplikt

Som ett led i granskningsarbetet håller konstitutionsutskottet ofta offentliga utfrågningar, främst med de ansvariga statsråden.

Något som kan kännas otillfredsställande är att den utfrågade kan lämna felaktiga uppgifter utan att utskottet har några sanktionsmöjligheter. Frågan om utskottets möjligheter att avkräva de utfrågade sanningsförsäkran, samt att använda tvångsmedel för att få kallade personer att infinna sig, behandlades vid ett seminarium som anordnades 1996. De deltagandes huvudsakliga slutsats var dock att sådana befogenheter inte är önskvärda eller ens möjliga, dels av det skälet att konstitutionsutskottet inte är en rättslig instans, dels för att edsplikt skulle kunna lägga hämsko på de utfrågades benägenhet att lämna utförliga svar (1995/96:URD2 s. 23). Frågan har vid ett flertal tillfällen behandlats i utskottets motionsbetänkanden (senast i bet. 2001/02:KU12). Ut-

skottets bedömning var att krav på sanningsförsäkran förutsätter formell närvaroplikt.¹⁹ Utfrågningarna skulle då få en helt annan karaktär än att tjäna som ett sätt att inhämta sakupplysningar, och utskottet har därför konsekvent avstyrkt sådana yrkanden.

Till ytterligare belysning kan här återges något av vad som förekom under beredningen av lagärendet om en kommission för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.

I konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU4 behandlade utskottet regeringens proposition 1998/99:140, vari föreslogs att kommissionen skulle ges vissa befogenheter. I dessa befogenheter ingick att hålla förhör under straffansvar med den som antogs kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet och att vid vite förelägga en enskild som innehade en handling eller ett föremål som kunde antas ha betydelse för kommissionens verksamhet att visa upp handlingen eller föremålet för kommissionen.

Utskottet ville erinra om de speciella rättsverkningar som var knutna till förhören, såsom straffansvaret för osanna uppgifter och rätten och skyldigheten för den hörde att lämna uppgifter som annars skulle vara sekretessbelagda. Till detta kom rätten till biträde och rätten att utan hinder av sekretess rådgöra med biträdet.

I fråga om ordförandeskapet vid kommissionens förhör betonade utskottet att det faktum att förhören sker under straffansvar ställde särskilda krav på den som skulle leda dem. Lagrådet hade noga utvecklat skälen för att förhören borde ledas av någon som hade betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken.

Lagrådet hade i denna del anfört följande.

Under ett förhör med kommissionen kommer att uppstå en rad olika frågor som måste kunna lösas snabbt. En del framgår av den föreslagna lagtexten, såsom frågan om parts rätt att vägra yttra sig och om sekretess i olika hänseenden. Den rent formella hanteringen av sådana frågor förutsätter dock en betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. Andra frågor kan vara betydligt mer subtila. Lagrådet tänker här särskilt på att förhöret måste begränsas till vad det egentligen avser. Eftersom straffansvar inträder om den hörde förtiger något som faller inom ramen för förhöret krävs det att han har en klar uppfattning om vad förhöret avser. Men det är också av vikt att kommissionens ledamöter och kanske inte minst de hördas biträden håller sig inom denna ram och att det finns någon som kan avbryta frågor utanför ramen. Också detta förutsätter avsevärd erfarenhet av vittnesförhör vid domstol. Kommissionen må väl reglera vem som ska ställa frågor efter eget gottfinnande och någon särskild förhørsledare behöver inte finnas. Men när det gäller förhör under straffansvar bör någon ha ansvaret för ledningen av förhöret och av vad Lagrådet förut anfört framgår att denne bör vara domare.

Lagrådet hade vidare förordat att lagen skulle innehålla bestämmelsen att förhöret skulle hållas under ledning av någon som var eller hade varit ordinarie domare. Vid utskottsbehandlingen var kommissionens sammansättning

¹⁹ Det finns inget lagstöd för att tvinga t.ex. ett statsråd att infinna sig till en utfrågning, men den som skulle vägra att infinna sig bryter mot en fast konstitutionell praxis.

känd. I den ingick en ledamot som varit ordinarie domare (ordförande i Högsta domstolen), och kommissionens sekreterare var ordinarie domare. Utskottet erinrade om detta och ansåg att kommissionen som förvaltningsmyndighet själv borde kunna besluta om sina arbetsformer och därmed även vem som borde leda ett förhör samt utgick från att kommissionen skulle beakta de rättssäkerhetsaspekter som Lagrådet pekat på.

Av betydelse för frågan om sanningsplikt vid utskottsutfrågningar är även följande. Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Den s.k. objektivitetsprincip som därmed fastslås i RF innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende.²⁰ Som framgår gäller bestämmelsen inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även för ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen”. Avfattningen av bestämmelsen innebär att den även gäller för regeringen när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138).²¹

Någon särskild bestämmelse för att säkerställa saklighet i förhållande till konstitutionsutskottet i samband med dess granskning, t.ex. i form av ett slags sanningsförsäkran för dem som lämnar uppgifter till utskottet, finns som nyss framgått inte. Här kan noteras den särskilda konstitutionella reglering som finns till stöd för JO härvidlag. Enligt 12 kap. 6 § RF ska domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun tillhandagå JO med de upplysningar och yttranden han eller hon begär. Av denna bestämmelse om skyldigheten att tillhandagå JO med upplysningar och yttranden har ansetts följa en sanningsplikt, som visserligen inte är direkt straffsanktionerad men som kan föranleda disciplinärt ingripande i form av varning eller löneavdrag (se JO:s beslut dnr 1140-2006).

2005 års katastrofkommission uppmärksammade i sitt andra betänkande saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF (SOU 2007:44 s. 159). Enligt kommissionen innebär kravet att uppgifter som lämnas (till konstitutionsutskottet) ska vara korrekta samt ge en adekvat bild av sakernas tillstånd; väsentliga fakta ska inte ha utelämnats. Vidare framhöll kommissionen att uppgiften att leva upp till saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF är ett centralt krav på tjänstemännen i Regeringskansliet (s. 166).

I sitt granskningsbetänkande Vissa frågor i anslutning till flodvågskatastrofen m.m., som konstitutionsutskottet avgav i december 2007 (bet. 2007/08:KU6), har utskottet, mot bakgrund av en granskning av uppgiftslämnandet under granskningen av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2005/06:KU8), anfört följande (s. 33).

²⁰ Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 23:e uppl., 2006, s. 66.

²¹ Se även Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 75.

[Utskottet vill] ... starkt framhålla att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan självfallet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan utskottet inte lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen. – Utskottet kan konstatera att felaktiga uppgifter lämnades från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen. Ytterst har berört statsråd ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern därvidlag ett särskilt ansvar. Här kan flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Dit kan höras att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut och förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i Regeringskansliets interna föreskrifter.

2.8 Granskningsdebatterna

De betänkanden i vilka utskottet anmäler den särskilda granskningen till kammaren brukar föranleda en längre debatt i kammaren, den s.k. granskningsdebatten. Debatten har brukat delas in i omgångar. Indelningen har inneburit att debatten inletts med en omgång för allmänna synpunkter och att därefter följt omgångar angående de granskningsärenden i vilka betänkandet innehållit reservationer.

Uppläggningsen av granskningsdebatten innebär att den största delen av debatten ägnas åt det som skiljer. Väl så viktiga för den framtida rättsutvecklingen på det konstitutionella området kan dock de bedömningar som utskottet redovisat i enighet anses vara. Det kan gälla även sådana ärenden i vilka utskottet inte funnit anledning till något särskilt uttalande.

Frågan om debatterna, om deras längd och innehåll, har diskuterats i utskottet sedan länge. Något genomförbart uppslag till en nyordning har dock inte framkommit.

Ett uppslag kan vara att debatterna skulle kunna innebära en möjlighet för utskottet att begränsa betänkandetexten till det som enar. Det som skiljer skulle då få komma till uttryck i debatten. Möjligheten av en sådan ordning har påpekats av Fredrik Sterzel (1995/96:URD2 s. 25). Något egentligt försök att pröva den i praktiken kan dock inte anses ha gjorts.

Ett annat uppslag kan vara att samla de olika debatterna om granskningen, JO:s ämbetsberättelse och Riksrevisionens årliga rapport till en dag. Kanske skulle även debatten om regeringens behandling av riksdagens skrivelser (skr. 75) förläggas till samma dag.

2.9 Omröstningarna i kammaren

Egentligen påfordrar granskningsbetänkandena inte något annat beslut av riksdagen än att läggas till handlingarna. I utskottets anmälan ligger inte något förslag till beslut av riksdagen. Sedan 1972 har dock omröstningar företagits i fråga om de olika uppfattningar som redovisats av utskottsmajoriteten och reservanterna. Sedan 1975/76 års riksmöte föranleder granskningsbetänkandena också en riksdagsskrivelse till regeringen.

Omröstningarna i kammaren har gällt huruvida riksdagen godkänner utskottets anmälan eller godkänner anmälan i reservation x. I båda fallen avslutas förfarandet med att kammaren lägger betänkandet till handlingarna.

En fördel med omröstningarna kan vara att de stimulerar till debatt i kammaren om granskningens resultat, möjligtvis med fler deltagare än utskottets egna ledamöter. En annan kan vara att de ger en möjlighet för riksdagsoppositionen att understryka en kritik utan att tillgripa yrkande om misstroendeförklaring.²² De kan också innebära en möjlighet för en riksdagsmajoritet att ta fasta på kritik som formulerats av en minoritet i utskottet, något som särskilt lätt inträffar om den partimässiga majoriteten i utskottet är en annan än den i kammaren. Från regeringens synpunkt kan det då vara svårt att bortse från resultatet av kammarens omröstning.

Det kan sättas i fråga om omröstningarna om granskningsbetänkandena är önskvärda. Kanske bidrar de till intrycket att granskningen inte skiljer sig från den övriga politiska verksamheten. Någon rättslig grund för omröstningarna torde egentligen inte finnas.

En nackdel med omröstningarna kan sägas vara att de inte bidrar till förståelsen av granskningens ställning i vårt konstitutionella system. Granskningen är en uppgift som vilar på konstitutionsutskottet, inte på riksdagen. Den är väsentligen rättsligt inriktad, inte politiskt. En omröstning i kammaren om de iakttagelser som gjorts under granskningen ger givetvis lätt intrycket att granskningen avgörs genom ett beslut i samma politiska ordning som andra riksdagsfrågor.

Om man vill ta bort omröstningarna, sker det enklast genom att ledamöterna avstår från att yrka på att kammaren ska godkänna utskottets anmälan respektive godkänna anmälan i reservation x. Man bör överväga i vilken mån utformningen av utskottets betänkanden kan ändras i ett sådant syfte.

Ytterligare en synpunkt av Sterzel kan i detta sammanhang citeras från konstitutionsutskottets seminarium om granskningen den 7 mars 1996. Närmast på tal om möjligheterna för konstitutionsutskottet att genom granskningsbetänkandena bidra till utvecklingen av konstitutionell praxis uttalade han sig till förmån för att utskottet skulle försöka åstadkomma en enig principskrivning och i slutet kort konstatera att beträffande den konkreta saken bedömer vissa ledamöter si och andra ledamöter så men lämna argumenteringen till kammardebatten (1995/96:URD2 s. 5). Synpunkten tycks samman-

²² Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 2:a uppl., 1999, s. 65.

falla med den som återgetts i det föregående i avsnittet angående kammardebatterna.

3 Vissa frågor om praxis m.m. i granskningsförfarandet

I detta avsnitt berörs vissa frågor av praktisk betydelse för förfarandet i granskningen.

3.1 Granskningsfrågan

Den allmänna granskningen

Den allmänna granskningen inleds som förut nämnts formellt sett regelmässigt som ett initiativ av utskottet. I praktiken har detta initiativ förberetts av utskottskansliet genom ett förslag till plan.

Valet av ämnen har stor betydelse för hur värdefull denna granskning blir. Det är inte helt lätt att urskilja och formulera en meningsfull och genomförbar granskningsuppgift. Det finns utrymme för en ökad uppmärksamhet på detta moment i den allmänna granskningen. Exempelvis skulle enkla promemorior kunna ligga till grund för diskussioner om val av ämnen. Ytterligare en möjlighet skulle kunna vara att ordna ett seminarium mot slutet av våren för att få fram uppslag. Som grund skulle då kunna ligga överblickar över den allmänna granskningen för tio år bakåt i tiden.

Som en återkommande punkt på föredragningslistorna till utskottets sammanträden bör sättas upp fråga om förslag till ämnen till allmän granskning. Inte minst finns skäl att göra detta när den särskilda granskningen pågår eftersom erfarenheter och iakttagelser som görs i samband med denna ofta visat sig kunna ligga till grund för förslag på ämnen för den allmänna granskningen.

Den särskilda granskningen

Som förut nämnts ankommer granskningen på utskottet, medan varje riksdagsledamot har rätt att hos utskottet väcka en granskningsfråga. Utskottet har också rätt att på eget initiativ ta upp ett ämne till granskning. Frågan blir i vad mån utskottets uppgift i ett särskilt granskningsärende bestäms av anmälningens innehåll.

Rättsligt sett finns det inte något som hindrar att utskottet tar en anmälan till anledning att granska något som ligger mer eller mindre vid sidan av det som anmälaren har föreställt sig eller uttryckligen angivit som granskningens föremål. Detta visar sig redan i att utskottet förbehåller sig att självt kvalificera anmälningarna i rättsliga termer och beskriva den konstitutionella eller eljest rättsliga fråga som ska undersökas med anledning av anmälningen. Förhållandet förklaras av att utskottet alltid kan ta upp en granskningsfråga på

eget initiativ, låt vara endast efter ett majoritetsbeslut inom utskottet. Anmälaren kan inte med någon rättsligt bindande verkan begränsa granskningen genom att utforma sin anmälan på ett visst sätt.

En annan sak är vilken praxis utskottet utvecklar i fråga om att gå utöver eller vid sidan om en anmäls innehåll; i sak sammanfaller denna fråga till en del med den om utskottet ska tillmötesgå enskilda ledamöters önskemål om ytterligare utredning i ett granskningsärende.

Under alla förhållanden finns det skäl att hålla i minnet vissa enkla grundsatser. De granskade bör vara på det klara med vad utskottets undersökningar rör sig om; överrumpingar bör inte förekomma. I princip bör inte heller kritik levereras mot personer som inte har fått tillfälle att yttra sig, skriftligt eller muntligt. Andra förhållningssätt kan antas skada granskningens anseende.

Av dessa grundsatser följer att det blir viktigt att så tidigt som möjligt precisera vilken fråga granskningen ska avse. Det följer också att förändringar av granskningsuppgiften bör beslutas i tydliga former. Vidare bör det stå klart inom utskottet vad som förväntas i fråga om stil och tonfall under utfrågningarna. Detta gäller givetvis utfrågningar av statsråd såväl som andra. Såvitt särskilt gäller utfrågningar av tjänstemän och andra utomstående bör beaktas att det endast är statsråden som står under utskottets granskning. Allt material som åberopas bör också som huvudregel kommuniceras i förväg med dem som ska granskas och med alla ledamöter som deltar i granskningen, låt vara att material som kan antas vara bekant för alla ändå bör kunna få åberopas, t.ex. riksdagstryck och uppmärksammade tidningsartiklar.

Det finns också skäl att verka för att anmälningar till utskottets granskning utformas på ett ändamålsenligt sätt. Anmälaren bör så långt det går precisera grunden för sin anmälan och göra klart vad granskningsanmälningen går ut på. Helst bör anmälaren kunna ange vilken regel som kan tänkas ha överträtts. I vart fall bör anmälaren lägga sig vinn om att i mån av möjlighet ange varifrån de uppgifter som granskningsanmälningen grundas på har hämtats.

Utskottets ledamöter och tjänstemän kan främja anmälningarnas kvalitet genom muntliga kontakter. Det skulle också vara möjligt att tillhandahålla ett formulär för granskningsanmälningar eller att utforma en skriftlig vägledning för riksdagens ledamöter. Ju bättre anmälaren har gjort klart för sig vilken fråga han eller hon vill få synad, desto säkrare kan vederbörande vara på att utskottets granskning verkligen kommer att handla om den frågan. Desto större är också utsikterna att granskningen ska leda till ett meningsfullt resultat.

3.2 Remisser till andra utskott

Enligt 4 kap. 8 § RO har utskottet rätt att inhämta yttrande eller upplysningar från annat utskott i ärenden eller frågor som berör det andra utskottets beredningsområde. Denna bestämmelse får anses göra det möjligt för konstitu-

tionsutskottet att bereda andra utskott tillfälle till yttranden som ett led i granskningsförfarandet.

Fördelen med att inhämta sådana yttranden är att konstitutionsutskottet kan ta del av den samlade kunskapen hos ett utskott med särskild erfarenhet av och insikt i det ämnesområde granskningen gäller. Tillvägagångssättet är sålunda i fackutskottsprincipens anda, även om det endast förekommit några enstaka gånger i konstitutionsutskottets granskningsarbete. Med anledning av den anmälan som under hösten 1999 kom in angående Sveriges vapenexport till Nato-länder under Natos bombningar av Serbien, begärde utskottet att få ett yttrande från utrikesutskottet. Detsamma har hösten 2001 gjorts i granskningsärendet om formerna för utrikespolitiska beslut. På samma sätt begärde utskottet att få ett yttrande från utrikesutskottet och EU-nämnden under granskningen våren 2008 av frågan om beredningen av den Kosovo-strategi som utrikesministern presenterat i rådet i form av ett s.k. non-paper.

Nackdelen med remissförfarandet är att det tillfrågade utskottet kan tänkas avge ett yttrande som närmar sig den bedömning som det uteslutande ankommer på konstitutionsutskottet att göra. Vidare kan andra hänsyn än rättsliga slå igenom på ett sätt som inte är förenligt med granskningens principer. Ett sätt att undvika dessa svårigheter kan vara att konstitutionsutskottet kvalificerar eventuella remisser på så sätt att utskottet ställer specificerade frågor för att få klart avgränsade och sakligt inriktade svar.

3.3 Kontinuerlig granskning

I 12 kap. 2 § RF åläggs konstitutionsutskottet att när skäl föreligger, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet.

Inget rättsligt hinder finns mot att utskottet tar upp frågor när de är aktuella, inte heller mot att utskottet tar upp frågor men släpper dem när de visar sig mindre betydelsefulla. Dock kan man i detta avseende böra se olika på initiativärenden och anmälningsärenden. En ledamot av riksdagen kan anses ha ett berättigat anspråk på att få sin granskningsanmälan behandlad och resultatet av granskningen redovisat.

En fortlöpande behandling av granskningsärendena skulle ge utskottet ökad uppmärksamhet; allmänheten skulle ges en mer sammanhängande bild av granskningsprocessen, och därmed skulle i bästa fall konstitutionsutskottets preventiva verkningförmåga stärkas. Möjligen skulle den ökade uppmärksamheten också sporra berörda statsråd att infinna sig vid granskningsdebatten i kammaren, om detta anses önskvärt.²³

Behandlingen av starkt kontroversiella och uppmärksammade frågor kan å andra sidan vinna på att vänta tills den värsta uppståndelsen lagt sig. Det rent

²³ Konstitutionsutskottets granskningsgrupp uttryckte, vid sitt sammanträde den 9 december 1999, enighet om att det är önskvärt att regeringen är representerad i kammaren vid granskningsdebatten.

praktiska genomförandet kan störas av stor massmedieuppmärksamhet, och därtill kan politiska konfliktlinjer få betydelse på ett sätt som inte gagnar en saklig granskning.

Det finns även effektivitetsargument som talar mot en kontinuerlig granskning. Ju tidigare granskningen initieras, desto större är sannolikheten att nya omständigheter dyker upp och att ärendet tar en vändning som inte kunnat förutses. Frågan kan växa alternativt krympa på oanade sätt, och nedlagt arbete kan visa sig vara överflödigt eller feldisponerat. Om granskningen inte sätts i gång i den stund anmälan inkommer, ges utskottet (allt annat lika) bättre förutsättningar att uppskatta frågans omfång och djup och att anpassa arbetsinsatsen på ett bättre sätt.

En kontinuerlig granskning skulle möjligen få som följd att utskottets arbetsbörda ökade (1995/96:URD2 s.17). Till förmån för den nuvarande ordningen med två granskningsbetänkanden om året som regel talar tunga praktiska hänsyn i fråga om utskottets arbetsvillkor. Även kammarens arbetsförutsättningar måste beaktas.

3.4 Bör anmälningar kunna avse förhållanden bakåt i tiden utan gräns?

I avsaknad av mera detaljerade regler om granskningen finns det inte något formellt hinder mot att utskottet tar upp frågor som ligger en bit bakåt i tiden till granskning. Givetvis kan det inträffa att något som ter sig angeläget att granska från konstitutionell synpunkt kommer i dagen först efter det att en beaktansvärd tid förflutit. Utskottet har knappast dragit sig för att i sådana fall inleda en närmare undersökning. Den enda givna gränsen bakåt följer av att den nya RF började gälla 1974.

Den konstitutionella granskning som i det svenska systemet ankommer på konstitutionsutskottet utförs inom ramen för ett statsskick som bygger på parlamentarismens och legalitetens grundsatser. Den behöver inte ses som oförenlig med den rollfördelning som i ett parlamentariskt system ligger i att den allmänna kritiken mot den sittande regeringens politik förväntas bli formulerad av oppositionen. I de förutsättningar som följer av det parlamentariska styrelsesättet kan anses ligga att den konstitutionellt motiverade kritik som kan behöva riktas mot en regering i första hand får förväntas hämta sin drivkraft från oppositionen. Den svårighet som är förenad med det svenska systemet ligger i att majoriteten i konstitutionsutskottet när sådan kritik påyrkas förväntas sätta respekten för den rättsliga ordningen framför lojaliteten mot politiska mål och meningsfränder.

Det som nu har anförts leder till slutsatsen att den närmast till hands ligande förväntningen i fråga om konstitutionsutskottets granskning blir att ärenden kommer att väckas mot den sittande regeringen och såvitt gäller den särskilda granskningen i första hand avse sådant som har ägt rum i mera nära förfluten tid. Granskningar som avser utvecklingen av praxis i regeringsarbe-

tet under längre tidsperioder kan enligt den tanke som här utvecklats som regel väntas komma att utföras inom ramen för utskottets allmänna granskning, ett synsätt som ligger väl i linje med vad som anfördes av Författningsutredningen under förarbetena till RF (SOU 1963:17 s. 455). Tilläggas bör att det regelmässigt görs en genomgång av regeringspraxis såsom den framgår av äldre granskningar när bakgrunden tecknas för granskningen av ett aktuellt ärende.

Till jämförelse kan pekas på att den granskning som utförs av Riksdagens ombudsmän i första hand gäller klagomål i enskilda fall. Den påminner i så måtto om konstitutionsutskottets särskilda granskning snarare än om den allmänna granskningen. Enligt 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän bör ombudsmännen ej ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden till utredning, om ej särskilda skäl föreligger. Frågan blir om det finns anledning för konstitutionsutskottet att för egen del formulera en hållning såvitt gäller granskning av särskilda tilldragelser i regeringsarbetet som ligger längre tillbaka i tiden. En ledande synpunkt kan vara att längre bak i tiden liggande tilldragelser bör kunna tas upp till granskning, men att det bör förutsättas att frågan är av principiell vikt och att granskningen motiveras av omständigheter som har kommit i dagen först i efterhand. Det bör också beaktas om frågan granskats tidigare. Som exempel kan nämnas den återupptagna granskningen av avvisningen av två egyptier (bet. 2005/06:KU2).

3.5 Metod för informationsinhämtning

I betänkandet Tsunamibanden (SOU 2007:44) framförde 2005 års katastrofkommission synpunkter på bl.a. den huvudsakliga metod för informationsinhämtning som konstitutionsutskottet använder sig av i sin granskning. Metoden innebär att utskottet först samlar in ett omfattande material. Därefter riktar utskottet skriftliga frågor till Regeringskansliet, från vilket det får i Statsrådsberedningen samordnade svar från berörda departement. Därtill sker utfrågningar av statsråd och högre tjänstemän. Katastrofkommissionen ansåg att denna metod för informationsinhämtning är känslig för brister i den föregående processen i Regeringskansliet (s. 156 f.). Kommissionen pekade på att diskussionen mellan olika uppgiftslämnare i departementen och dem som i Statsrådsberedningen ansvarade för svaren till konstitutionsutskottet inte hade varit tillräckligt ingående och att någon dialog i sak därför inte hade kunnat bidra till att kvalitetssäkra svaren. Kommissionen ansåg också att konstitutionsutskottet bidrog till problemen för Regeringskansliet genom sina krav på i vissa fall mycket korta svarstider.

I utskottets granskning praktiserades tidigare ordningen att en inkommen granskningsanmälan utan föregående utredning av utskottet översändes till Statsrådsberedningen med begäran om kommentarer. Skriftliga frågor av mer precist slag förekom sällan. Erfarenheten är att den nuvarande ordningen

påtagligt förbättrat utskottets informationsinhämtning. De inledande skriftliga frågorna är av stor vikt för att ärendet från utskottets synpunkt ska få rätt inriktning från början och kunna slutföras med ett rimligt resultat på den tid som normalt står till buds (se vidare nedan).

De praktiska betingelserna för genomförandet av den konstitutionella granskningen diskuteras årligen mellan utskottets och Statsrådsberedningens tjänstemän. Därigenom upprätthålls ett ömsesidigt medvetande om tidsaspekternas viktiga betydelse för granskningen. Vanligtvis är svarstiden på frågor från utskottet i ett granskningsärende tre veckor, men i undantagsfall har utskottet behövt ställa kompletterade frågor med kortare svarstid.

3.6 Kanslimedverkan i granskningen

I 9 kap. 2 § RO föreskrivs att utskotten och EU-nämnden biträds av kanslier som ingår i riksdagsförvaltningen. Chefen för ett sådant kansli ska vara svensk medborgare. I övrigt saknas föreskrifter om kansliets medverkan i utskottens handläggning av sina uppgifter. KU-kansliets medverkan i granskningen har emellertid efterhand antagit former som på det hela taget ser ut att stå klara för utskottets ledamöter såväl som för tjänstemännen och Regeringskansliets tjänstemän.

Utöver de organisatoriska och expeditionella uppgifter som kansliet utför förväntas kansliet bidra med utredande insatser i granskningen. Dit hör att på det inledande stadiet så gott det går föreslå vad granskningen ska riktas in på. Kansliet förväntas med andra ord försöka göra klart vilka frågor som behöver ställas för att en meningsfull granskning ska kunna genomföras. En lyckosam granskning hänger erfarenhetsmässigt till viss del på att de rätta frågorna ställs redan från början. Sedvanan i utskottet lämnar också ett visst utrymme för förslag från kansliet i ett sådant hänseende även på senare stadier av ett granskningsärende.

Inför de utfrågningar som brukar höra till granskningen bidrar kansliet som regel inte med några förslag till frågor. Försök i den vägen har gjorts, men aldrig blivit framgångsrika. En viktig förklaring till att ledamöterna intagit denna hållning torde vara att granskningen är en uppgift för dem i deras uppdrag som folkvalda och att de bär ansvaret inför väljarna för hur uppdraget förvaltas. Man skulle dock kunna tänka sig att kansliet bidrog med en ”checklista” över ämnen som behöver klarläggas i en utfrågning.

En särskild aspekt på kansliets medverkan gäller behovet av att en granskning hålls inom de ursprungligen eller senare angivna ramarna. Även om utskottet enligt RF självt kan bestämma vilken granskning en anmälan ska ge anledning till, kan det på det sena stadiet av ett granskningsärende visa sig att nya frågor i praktiken inte längre kan undersökas inom ramen för det aktuella ärendet. Det kan alltså behövas ett utrymme för kansliet även efter det inledande skedet av en granskning både att föreslå nya frågor och att avråda från sådana.

3.7 Granskningsärendenas olika tyngd

Bakgrund

Enligt 1809 års RF i dess ursprungliga lydelse skulle konstitutionsutskottet granska statsrådets protokoll, och granskningen tänktes vara underlag för politiska aktioner, ytterst i form av framställning från riksdagen till kungen om avsked för någon av dennes rådgivare och för juridiska aktioner i form av åtal inför riksätten. Reglerna om statsrådets juridiska ansvar förlorade tidigt i betydelse, och efter parlamentarismens inträde inriktades granskningen alltmer på departementens tillämpning av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Reglerna om protokollgranskningen ändrades 1968–1969 i syfte att åstadkomma en mer administrativt och mindre politiskt inriktad granskning. Under åren 1967–1970 presenterade konstitutionsutskottet granskningsbetänkanden som framför allt handlade om olika aspekter på handläggningen av vissa grupper av regeringsärenden. Inslagen av granskning av uppmärksammade beslut och åtgärder växte dock successivt under 1970-talet och dominerar granskningen sedan 1980-talet. Enligt grundlagskommentaren av Holmberg m.fl. måste anmälningarna i första hand betraktas som politiska instrument som används av oppositionen för att angripa regeringen.²⁴ Vidare anføres i kommentaren att utskottets uttalanden spelar en viktig roll för hur regeringsarbetet bedrivs i praktiken (se även avsnitt 1.6.4).²⁵

Den allmänna granskningen under höstarna är av sådan karaktär att den ofta kan få betydelse för handläggningsrutinerna i Regeringskansliet. Den särskilda granskningen under våren har i många fall avgörande betydelse för synen på hur frågor bör hanteras, och i andra fall fyller granskningen ett angeläget behov hos allmänheten av snar insyn i och redovisning av ett skeende inom regeringen och Regeringskansliet i en uppmärksammas fråga. Ett tydligt exempel på en granskning med inslag av den sistnämnda typen är den s.k. tsunamigranskningen (bet. 2005/06:KU8).

I en rad fall har konstitutionsutskottets granskning gett anledning till uttalanden som kan ha betydelse för den fortsatta verksamheten inom Regeringskansliet. Som några mer eller mindre slumpvis valda exempel kan följande granskningar nämnas. Det bör understrykas att exemplen enbart är avsedda att illustrera att utskottets granskning kan komma att avse frågor av olika vikt, inte att bilda någon förteckning över särskilt viktiga granskningar. Tanken kunde lika gärna ha illustrerats med ett annat urval av de granskningar som utskottet har genomfört. Någon exemplifiering av granskningar av mindre betydelse lämnas inte. Däremot berörs vissa återkommande granskningsfrågor i vilka utskottet formulerat en fast uppfattning och i vilka kommande granskningar därför skulle kunna göras mindre omfattande.

²⁴ Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 530.

²⁵ Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 532.

Några vägledande granskningar med anledning av anmälningar

En granskning som gällde en fråga om jäv för statsråd föranledde utskottet att peka på statsrådets eget ansvar för att avstå från att delta i vissa regeringsbeslut, men utskottet pekade också på att det borde ha funnits rutiner för att bevaka eventuella jäv (bet. 1995/96:KU30 s. 35). I betänkande 1997/98:KU25 berörde utskottet frågan om jäv för departementstjänstemän. Utskottet (s. 83) fann anledning att ånyo framhålla vikten av att förvaltningslagens jävsregler iakttas vid beredningen av ärenden i Regeringskansliet. Som utskottet tidigare hade uttalat bör en departementstjänsteman som är styrelseledamot i ett hel- och halvstatligt bolag inte delta i ett ärende som rör bolaget, oavsett ärendets beskaffenhet. Frågan om karantän för avgångna statsråd i fråga om nya uppdrag eller anställningar diskuterades våren 2003 i betänkande 2002/03:KU30 (s. 127). Frågan kan inte ännu anses ha fått någon lösning för svenskt vidkommande (se bet. 2008/09:KU15 s. 42).

En granskning av statsråds samråd med EU-nämnden föranledde konstitutionsutskottet att understryka behovet av skriftligt underlag också i tredjepeparfrågor (bet. 1996/97:KU23). Att samrådsskyldigheten för regeringen gäller för hela EU-samarbetet, alltså även beträffande överenskommelser i andra och tredje pelarna, underströk utskottet i betänkande 2001/02:KU20 (s. 65). Utskottet utvecklade sin syn på samrådet i EU-nämnden i betänkande 1997/98:KU25 där utskottet (s. 40) erinrade om ett tidigare uttalande om att man kan utgå ifrån att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden gett uttryck för i samrådet. Enligt utskottets bedömning måste det föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse. Några sådana skäl hade inte förelegat i det aktuella fallet som gällde ett statsråds handläggning av en fråga i EU om samarbetet inom turismpolitiken. Vikten av att regeringen lämnade önskad information till utskottet betonades i samma granskningsbetänkande (s. 47). I betänkande 2001/02:KU20 underströk utskottet att regeringen bör planera arbetet på så sätt att nödvändigt samråd med EU-nämnden faktiskt kan äga rum innan regeringen fattar beslut om att binda upp Sverige. Frågan om samråd om ett s.k. non-paper granskades våren 2003 och våren 2008 (bet. 2002/03:KU30 s. 29 f., 2007/08:KU20 s. 13 f.).

Våren 1997 granskade konstitutionsutskottet regeringens handläggning beträffande Volvo Aeros flyttning från Arboga till Trollhättan (bet. 1996/97:KU25). Utskottet framhöll att departementschefen inte uppmärksammat på viktiga uppgifter som fanns i ärendet. Statsrådet var inte klar över hur det aktuella regeringsbeslutet skulle komma att uppfattas och var därför inte i stånd att lämna regeringens ledamöter en fullödig redogörelse för ärendet i hela dess vidd. Statsrådet kunde inte undgå viss kritik för bristerna i beredningen av ärendet.

Betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen har behandlats i flera granskningar. I betänkande 1993/94:KU30 underströk utskottet att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses och att om detta undantagsvis inte kunde ske borde regeringens

bedömningar redovisas för riksdagen. Detta ställningstagande upprepades vid ett flertal senare granskningar, och i betänkande 2002/03:KU30 tillfogades att om en redovisning inte kunde ske i en skrivelse eller proposition till riksdagen borde den lämnas i en form som gjorde den tillgänglig för alla riksdagens ledamöter. Frågan togs åter upp i betänkande 2003/04:KU20 (s. 24). Utskottet har också uttalat att regeringens redovisning i förekommande fall bör lämnas inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet.

Också innebörden av olika uttalanden av statsråd har granskats vid ett flertal tillfällen. Utskottet har regelmässigt hänvisat till bl.a. ett ställningstagande våren 1992 (bet. 1991/92:KU30 s. 45) med anledning av flera anmälningar om skilda uttalanden av statsråd.

I betänkande 2005/06:KU2 redovisades en granskning avseende avvisningen av två egyptier. Utskottet ansåg att det kunde konstateras att den s.k. garantin mot tortyr eller annan illabehandling från egyptisk sida inte bort godtas och därmed leda till avvisningsbesluten. Bristen på planering av hur garantin skulle följas upp återspeglas enligt utskottet i den faktiska uppföljningen, som inte stod i överensstämmelse med rekommendationer som FN:s speciella rapportör i tortyrfrågor lämnat eller praxis som Svenska Röda Korset utbildat. Såvitt avsåg agerandet gentemot FN:s kommitté mot tortyr framhöll utskottet att det var angeläget att Sverige inte utsatte sig för kritik för bristande samarbete med kommittén.

Vissa av de frågeställningar som tas upp i granskningsanmälningar till utskottet har visat sig vara av återkommande slag. I de fall utskottet redan har intagit en principståndpunkt bör utskottet kunna skära ned på utredningen i ärendet. Detta får dock självfallet inte leda till att felaktigheter får passera utan att påtalas. Om t.ex. ett statsråds handlande eventuellt står i strid med vad utskottet tidigare uttalat bör också frågan granskas i vanlig ordning.

Varierat utredningsbehov

En vanlig utgång i granskningen är att konstitutionsutskottet endast konstaterar att granskningen inte föranleder något uttalande från utskottets sida. Det kan självfallet gälla granskningar med komplicerade frågeställningar som krävt omfattande utredning för slutsatsen att regeringens handläggning varit helt i sin ordning. I många fall har utskottets slutsats att ett uttalande inte behövs däremot kunnat dras på ett tidigt stadium och utan omfattande utredning. Exempel på sådana granskningar är de fall när de ifrågasatta åtgärderna inte beslutats av regeringen utan av myndigheter under regeringen eller där regeringen ännu inte vidtagit någon åtgärd. Andra exempel är när det ifrågasatta handlandet inte gjorts inom ramen för uppdraget som statsråd.

I vissa ärendetyper har regeringen ett sådant utrymme för sina ställningstaganden att det måste vara fråga om mycket anmärkningsvärda beslut för att de ska föranleda särskilda uttalanden från utskottet. Granskningar av enskilda tjänstetillsättningar har ofta sådan karaktär eftersom RF:s bestämmelser om sakliga grunder ger utrymme för skilda hänsynstaganden. Utskottet brukar

också undvika att uttala sig på ett sådant sätt att det kan uppfattas som en överprövning i sak av enskilda utnämningsbeslut.

När det gäller granskningar av om regeringen efterkommit tillkännagivanden från riksdagen kan värdet av omfattande utredningar ifrågasättas sedan utskottet efter upprepade granskningar i frågan kommit fram till ett tydligt synsätt. Utskottet har stannat för bedömningen att regeringen inte är skyldig att efterkomma riksdagens tillkännagivanden men i tid måste meddela riksdagen om den inte avser att följa dem. I sådana granskningsärenden har under senare år regelmässigt hänvisats endast till dessa tidigare uttalanden.

Som redovisas ovan har utskottet under en följd av år tagit ställning till betydelsen av skilda uttalanden av statsråd mot bakgrund av bl.a. bestämmelserna i 11 kap. 7 § RF. Utskottet redovisade efter en rad granskningar ett samlat synsätt. Fortsatta granskningar av statsråds uttalanden har i stort sett inte kunnat bidra till en utveckling av frågan.

3.8 Särskilt om granskning angående uttalanden av statsråd

Enligt 11 kap. 6 § RF lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen. Ett fåtal lyder dock under riksdagen. Att myndigheterna lyder under regeringen är enligt grundlagspropositionen (1973:90 s. 397) ett uttryck för att dessa myndigheter har att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar.

Förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt mot regeringen begränsas emellertid av den därpå följande bestämmelsen i RF (11 kap. 7 §). Enligt denna får ingen myndighet, alltså heller inte regeringen, bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Det är enligt grundlagspropositionen (1973:90 s. 398) framför allt när det är fråga om ärenden av denna typ som det är ett starkt rättssäkerhetsintresse att förvaltningsmyndigheterna är fullt självständiga i förhållande till överordnade organ.

Denna s.k. begränsningsregel behandlades i verksledningspropositionen (1986/87:99) om ledningen av den statliga förvaltningen. Enligt propositionen har denna regel inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden. Varken RF eller dess förarbeten ger emellertid något stöd för en sådan tolkning. Inte heller är den sfär som inte träffas av förbudet så liten att den saknar praktisk betydelse. Propositionens slutsats var att RF:s regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.

Ett statsråd har således en möjlighet att föreslå regeringen att ge en förvaltningsmyndighet direktiv i vissa situationer. RF uppställer emellertid ett

förbud mot sådan direktivgivning i andra situationer. I det senare fallet återstår för statsrådet att verka för att en författningsändring kommer till stånd genom beslut av regeringen och, när det gäller lag, av riksdagen.

Dessa gränser avser styrningen av myndigheterna. När det gäller att informera sig om myndigheternas verksamhet har statsråden självfallet vidare ramar att röra sig inom. I verksledningspropositionen betonades värdet av s.k. informella kontakter. Utskottet instämde men framhöll också de problem som var förknippade med dessa kontakter (bet. KU 1986/87:29). Utskottet betonade att informella kontakter inte fick leda till att offentlighetsprincipen urholkades, att ministerstyre kom att utövas eller att myndigheternas självständiga ansvar för handläggningen av ärenden om myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller om tillämpning av lag förminskades.

Konstitutionsutskottet har vid återkommande tillfällen behandlat anmälningar om i vad mån statsråd överträtt de gränser som nu har beskrivits, antingen genom att själv göra något som hade fått göras av regeringen eller genom att göra något som inte hade fått göras ens genom ett regelrätt regeringsbeslut. Befogenhetsöverskridanden av dessa slag omtalas inte sällan som ministerstyre. Ofta nog har det i utskottets granskning varit fråga om uttalanden av statsråd. I betänkande 2006/07:KU20 redogjorde utskottet översiktligt för sådana granskningar fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. riksmötet 2005/06. Frågan har oftast gällt om uttalandet *varit ägnat* att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande.

Granskningar av detta slag kan genomföras på olika sätt. Av vikt för förfarandet blir vilken betydelse som ska tilläggas det sätt på vilket ett uttalande uppfattats av den som kunnat påverkas av det.

En möjlighet är att bedöma uttalandet på objektiva grunder, dvs. att utan att fråga den som kunnat påverkas av uttalandet värdera uttalandets lydelse och det sammanhang i vilket det fällts. Vid en sådan prövning blir det fråga om att med ledning av sunt förnuft ta ställning till om statsrådet överskridit gränsen för det tillåtna. En viktig synpunkt kan därvid vara att höga tjänstemän bör förväntas kunna upprätthålla sin självständighet i alla sammanhang.

En annan möjlighet är att också efterhöra i vad mån uttalandet påverkat den vilkens verksamhet det varit fråga om. I så fall blir det fråga om skriftliga eller muntliga förfrågningar. Det blir också fråga om att värdera svaren. Ingenting tvingar utskottet att anlägga ett visst synsätt eller anta någon fast praxis. En begränsning av arbetet med frågor av detta slag kan dock vara till fördel inför kommande granskningar.

3.9 Användning av lokutioner

En vanlig fråga rörande granskningen gäller i vad mån utskottet rör sig med fasta uttryck för att ange kritik av olika styrka, t.ex. ”kan inte undgå kritik”

”förtjänar kritik”, ”förtjänar allvarlig kritik”. Utskottet får dock sägas efter hand ha avlägsnat sig från användningen av sådana ”lokutioner”. I stället har utskottet under senare tid i huvudsak låtit varje bedömning tala för sig själv. En sådan hållning rymmer bl.a. en möjlighet för ledamöterna att enas om bedömningar som innebär kritiska omdömen om något som förekommit i regeringsarbetet. Som framgått i det föregående kan det antas att eniga bedömningar har de största utsikterna att bidra till utvecklingen av konstitutionellt rättslig praxis i regeringsarbetet.

Någon anledning att i ökad utsträckning använda lokutioner i utskottets ställningstaganden finns knappast. Tvärtom finns skäl att även fortsättningsvis koncentrera arbetet till själva innehållet i utskottets bedömningar och låta det som därvid anförs tala för allvaret i en anmärkning från utskottet. Något förbud att använda t.ex. ordet ”kritik” när det anses lämpligt föreligger dock inte.

4 KU-granskningens förhållande till vissa andra funktioner

4.1 Allmänt om förhållandet till andra förfaranden

Inte sällan inträffar det att en fråga som kommer upp i konstitutionsutskottets granskning visar sig vara under utredning också av någon annan instans. Ett fall kan vara att frågan tagits upp också av Riksrevisionen. I sådana fall har situationen som regel klarats av genom samråd mellan konstitutionsutskottet, vanligtvis på kansliplanet, och revisorerna.

Konstitutionsutskottets granskningsfall kan vara under utredning också hos andra myndigheter. Inte helt ovanligt har varit att regeringen själv satt i gång en undersökning av något som konstitutionsutskottet närmar sig. Som exempel kan nämnas Utbildningsdepartementets administration, regeringens Sydafrikasatsning 1999 och hanteringen av ubåtsfrågan. En särskild kommission kan också ha tillkallats som senast skett efter flodvågskatastrofen 2004. JO kan ha inlett en utredning.

En särskilt grannliga fråga uppstår när den fråga konstitutionsutskottet har att pröva kan vara av betydelse också i ett pågående rättsligt förfarande, hos polis och åklagare eller hos domstolar. Sådana fall är inte ovanliga. Som exempel kan anföras tunnelprojektet Hallandsåsen, regeringens kontroll över Vägverkets verksamhet och statsminister Göran Perssons lån av ett hus i Spanien. I dessa fall har frågor om åtal varit under prövning samtidigt som konstitutionsutskottet haft att behandla granskningsanmälningar. Ett något äldre men välkänt exempel är givetvis utskottets granskning i samband med utredningen av mordet på statsminister Olof Palme.

Två hänsyn framträder särskilt vid behandlingen av frågor om förhållandet till brottmålsrättegångar. Ett är att utskottet kan böra iaktta avstånd till de rättsliga förfarandena för att undvika att påverka dem. Ett annat är att utskottet kan vilja försäkra sig om det bästa möjliga beslutsunderlaget. Det som kommer fram under en rättslig process kan kasta ljus över det som utskottet har att granska. Tidsfaktorn är givetvis också betydelsefull; det är inte någon fördel om utskottets granskningar drar ut på tiden.

Någon entydig linje kan knappast sägas ha utkristalliserat sig i fråga om hanteringen av detta slags situationer. I frågan om Hallandsåsen gjorde sig utskottet underrättat om att straffrättsligt ansvar för något statsråd inte var aktuellt under den förundersökning som pågick och slutförde därefter sin granskning utan att avvakta det rättsliga förfarandet. När det gällde Vägverket uppsköt utskottet sin granskning till dess rättegången var avslutad. I frågan om statsminister Perssons lån av ett hus i Spanien kunde utskottet efter någon tid konstatera att Riksåklagaren hade beslutat att avskriva en anmälan om brott.

Mindre vanligt har varit att utskottets granskning haft anknytning till en civilrättslig tvist. En sådan situation uppstod dock under granskningen av vissa frågor i samband med regeringens Sydafrikasatsning 1999. I det fallet framgick av nyhetsförmedlingen att bolaget Rikta planerade att väcka talan mot staten om skadestånd, synbarligen grundat på omständigheter som gällde bolagets fordringar på staten vilka gick genom under utskottets granskning. Utskottet genomförde i detta fall sin granskning utan hinder av att en talan kunde komma att väckas vid domstol.

Förhållandet till andra förfaranden bör beaktas också i så måtto att utskottet genomför sina granskningar på ett sådant sätt att inte någon avkrävs uppgifter som skulle visa att vederbörande begått ett brott. Sådana frågor ska utredas i straffprocessuella former (jfr tidigare förhållanden, avsnitt 3.7.1).

Sammanfattningsvis får sägas att någon allmän regel för hur utskottet bör förfara i situationer av det slag som nu har berörts hittills inte stått att finna. Situationerna får bedömas från fall till fall.

4.2 Förhållandet till uppföljning och utvärdering

En rättsligt inriktad granskning kan ses som en form av kontroll av hur styrning genom föreskrifter verkar. En sådan kontroll riktar typiskt sett uppmärksamheten mera på förfarandet i enskilda fall än på generella effekter av politiska beslut. Under senare tid har på det statliga området åtskilligt arbete lagts ned på att utveckla ekonomistyrning som ett annat sätt att uppnå och bedöma effekter i samhället.

Ekonomistyrningen avser både resultatstyrning och finansiell styrning. Med resultatstyrning avses styrningen av den statliga verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet. Med finansiell styrning avses ekonomiska ramar som sätts upp för verksamhetens resursförbrukning.

Resultatstyrning kännetecknas av att den styrande anger mål och anvisar medel samt kräver resultat, men inte föreskriver tillvägagångssätten i detalj. I stark förenkling innebär detta på statens område för närvarande att riksdagen beslutar om mål och medel, att regeringen förmedlar besluten till förvaltningen genom regleringsbrev och att regeringen tar emot förvaltningens redovisning av resultaten. Regeringen redovisar utfallet av statsbudgeten och uppnådda resultat för riksdagen.

Den ökade tonvikten på ekonomistyrning inom staten för som nyss berörts med sig en inriktning på kontroll av resultaten. För riksdagens del kan den konstitutionella utgångspunkten sägas vara föreskriften i 1 kap. 4 § RF enligt vilken riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Riksdagen har i stor enighet uttalat att uppföljning och utvärdering är en viktig uppgift för utskottet (förs. 1993/94:TK1, bet. 1993/94:KU18). En sådan ordning är numera lagfäst i 4 kap. 18 § RO.

Den nu föreskrivna verksamheten för uppföljning och utvärdering torde få uppfattas som sprungen ur föreställningarna i fråga om ekonomistyrning. Det

behöver inte hindra att uppföljning och utvärdering också riktas in på verkningarna av styrning genom föreskrifter. Vare sig undersökningarna gäller effekterna av ekonomistyrning eller av styrning genom föreskrifter kan de komma att gälla sådant som konstitutionsutskottet skulle kunna utföra inom ramen för sin granskning. Ett exempel finns i en rapport från utrikesutskottet rörande Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik (2006/07:RFR7). I den rapporten, som i tionde kapitlet innehåller bl.a. rubriken Ansvarsförhållanden, beskrivs ofullkomligheter i regeringens styrning av bistandsverksamheten på ett sätt som utan vidare skulle ha kunnat få plats i ett allmänt granskningsbetänkande av konstitutionsutskottet.

4.3 Förhållandet till JO:s granskningsuppgift

Frågan om vilket inbördes samband som kan anses råda mellan de konstitutionella kontrollinstanserna och om hur kontrollfunktionerna skulle kunna utvecklas har med vissa mellanrum berörts i utskottets överläggningar. Ett visst uttryck för strävan efter att finna ett sammanhållande band kan sägas ligga i den granskning utskottet inlett för att kontrollera regeringens handläggning av framställningar från JO och Riksrevisionen (bet. 2006/07:KU10 s. 63 f.). Ett annat ligger i att utskottskansliets tjänstemän med utskottets goda minne uppmuntrat sina kolleger att verka för att riksdagens utskott bjuder in Riksdagens ombudsmän för att redogöra för sina iakttagelser om tillståndet i rikets förvaltning. Konstitutionsutskottet har också ordnat offentliga seminarier om granskningen och kontrollmakten i syfte att stimulera debatt och utveckling på området (1995/96:URD2, 2003/04:URD8, 2005/06:RFR4).

I detta sammanhang har framförts att Riksdagens ombudsmäns ämbetsberättelse borde uppmärksammas mer av riksdagen. Ett uppslag har varit att årligen ordna ett större utskottssammanträde med deltagande av ombudsmännen och bjuda in övriga utskott att närvara. Som alternativ har nämnts ett seminarium för likartat ändamål. Saken har återkommande förts på tal med ombudsmännen, men någon ändring av den inarbetade ordningen har inte kommit till stånd.

4.4 Förhållandet till Riksrevisionens granskningsuppgift

Riksrevisionens granskningsuppgift kan delvis sammanfalla med den som ankommer på konstitutionsutskottet. Detta sammanhänger med att effektivtetsrevisionen kan innefatta en granskning av hur regeringen genomför riksdagens beslut. Detta brukar numera inte anses som något egentligt problem (jfr prop. 2001/02:190 s. 61 f., bet. 2002/03:KU12 s. 11). I praktiken löses det genom en dialog mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen. Förhållan-

det mellan riksdagen, konstitutionsutskottet och Riksrevisionen kan ändå behöva skärskådas.

Som åskådningsexempel kan väljas Riksrevisionens rapport om styrningen av Vattenfall AB. Riksrevisor Kjell Larsson beslutade den 18 juni 2004 en rapport med titeln Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning. Rapporten innehöll kritiska slutsatser. Den överlämnades till regeringen och till Riksrevisionens styrelse. Styrelsen överlämnade slutsatserna i form av en framställning till riksdagen med förslag om att riksdagen hos regeringen skulle begära vissa förslag och utredningar.

Framställningen föranledde en motion med yrkanden som till stor del sammanföll med styrelseförslagen. Ärendet hänvisades till näringsutskottet. Utskottet avgav i april 2005 betänkande 2004/05:NU12 i vilket utskottet avstyrkte Riksrevisionens styrelses förslag och motionerna. Riksdagen ställde sig den 27 april 2005 bakom de förslag som majoriteten i näringsutskottet hade lämnat.

Frågor om styrningen av Vattenfall AB kom våren 2005 också upp i konstitutionsutskottets granskning med anledning av fyra anmälningar. Utskottets majoritet fann inte anledning att göra andra bedömningar än de näringsutskottet redovisat i sitt ställningstagande. Minoriteten i utskottet anförde en reservation med kritik mot de ansvariga statsråden för sättet att styra Vattenfall och för bristen på dokumentation av kontakterna mellan Näringsdepartementet och Vattenfall. Den 3 juni 2005 biföll kammaren reservationen.

Som ytterligare ett åskådningsexempel kan pekas på riksdagsbehandlingen 2007/08 av frågan om regeringens beredning av förslaget om försäljning av sex statliga bolag. I detta fall hade en riksrevisor uttalat kritik mot regeringens beredningsarbete av ett slag som skulle ha kunnat förekomma i ett granskningsbetänkande av konstitutionsutskottet. Frågan om beredningen av försäljningsärendet hänvisades till konstitutionsutskottet efter en framställning från Riksrevisionens styrelse. Styrelsens framställning gick ut på att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad styrelsen anført om att regeringen, i samband med försäljningar av statligt ägda bolag, säkerställer att försäljningen bereds i enlighet med RF:s beredningskrav. Framställningen utlöste motionsrätt. Samtidigt med det riksdagsärende som på detta sätt hade väckts mottog konstitutionsutskottet anmälningar för granskning av samma sak.

Den rätt att väcka förslag till beslut i riksdagen som för närvarande tillkommer Riksrevisionens styrelse är ett tämligen nytt inslag i den svenska folkstyrelsens konstitutionella uppbyggnad. Frågan blir hur detta inslag ska anses förhålla sig till konstitutionsutskottets traditionella granskning av regeringsmakten. Det kan vara värt att minnas att utskottet inlett en granskning som syftar till att övervaka att regeringen fullgör sin skyldighet enligt 47 § budgetlagen (1996:1059) att redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser (bet. 2006/07:KU10 s. 63 f.). Under alla förhållanden framstår det som angeläget att konstitutionsutskottets ställning som högsta uttolkare av grundlagarna inte undergrävs.

De förhållanden som utvecklats efter tillkomsten av Riksrevisionen har observerats av den av riksdagsstyrelsen 2007 tillkallade Riksrevisionsutredningen. Det förslag som utredningen lagt fram (2008/09:URF1) innebär bl.a. att Riksrevisionens styrelse avskaffas och att riksrevisorernas rapporter ska behandlas i en annan parlamentarisk ordning än den nuvarande. I vad mån den föreslagna nya ordningen kan föra med sig anledningar till avgränsning mot den konstitutionella kontroll som ankommer på konstitutionsutskottet är ännu för tidigt att säga något om.

4.5 Förhållandet till undersökningskommissioner

När regeringen tillsätter en undersökningskommission för att granska en fråga eller ett händelseförlopp kan det förekomma att samma fråga eller händelseförlopp även granskas av konstitutionsutskottet. Ett exempel på detta är hanteringen av flodvågskatastrofen 2004, som granskades av både 2005 års katastrofkommission och konstitutionsutskottet. Om de två granskningarna kan här kortfattat sägas att de kom att inledas vid ungefär samma tidpunkt för att sedan bedrivas parallellt och oberoende av varandra. Ett visst utbyte förekom. Konstitutionsutskottet tog del av vissa allmänna handlingar hos Katastrofkommissionen, bl.a. det underlag som tagits fram och skickats till kommissionen från Regeringskansliet. Hos konstitutionsutskottet upprättade och inkomna handlingar i ärendet lämnades samtidigt till kommissionen.

Trots en viss överlappning kan konstateras att de två granskningarna skiljde sig åt i centrala avseenden (se även bet. 2005/06:KU8 s. 8 f.). Som framgått i det föregående är konstitutionsutskottets granskningsuppdrag begränsat på olika sätt. Granskningen ska ha rättslig inriktning. Utgångspunkten i utskottets granskning av hanteringen av flodvågskatastrofen var främst 1 kap. 6 § RF, som föreskriver att regeringen styr riket. Vidare omfattade KU-granskningen endast regeringen och Regeringskansliet. Statsråden granskades med avseende på deras uppträdande både i egenskap av ledamöter av regeringen och i egenskap av chefer i Regeringskansliet och departementen. Kommissionens granskning omfattade fler aktörer än statsråd. Vidare hade kommissionens granskning en annan utgångspunkt. Genom att den var en s.k. medborgarkommission begränsade den sig inte till att rättsligt bedöma om allt sköts eller inte sköts efter gällande föreskrifter. Som framgår av kommissionens betänkande utgick den i stället från ett mera allmänt perspektiv där medborgarnas förväntningar var grundnormen, och i diskussionen ingick att sakligt värdera hur politiker och högre tjänstemän i sin verksamhet för det allmänna svarat upp mot de krav som situationen ställt dem inför (SOU 2005:104 s. 65). Kommissionens bedömningar handlade således mer om legitimitet än om legalitet.

Jämförs konstitutionsutskottets och kommissionens slutsatser framgår också att granskningarna hade olika grunder och inriktningar. Till exempel ägnade konstitutionsutskottet förhållandevis stort utrymme åt hur själva regerings-

arbetet bedrivits, hur kontakterna fungerat inom regeringskretsen och hur statsråden agerat både i egenskap av chefer i Regeringskansliet och departementen och i egenskap av medlemmar av regeringen. Även kommissionen behandlade enskilda statsråds ansvar, men konstitutionsutskottets granskning omfattade fler statsråd, vilket åtminstone delvis berodde på att KU-granskningen förutom arbetet i Regeringskansliet även gällde regeringsarbetet. Kommissionen kunde i sin analys och bedömning i större utsträckning än konstitutionsutskottet lyfta fram brister som funnits på tjänstemannanivå i Regeringskansliet samt myndigheter under regeringen.

Således kan konstateras att konstitutionsutskottets och Katastrofkommissionens granskningar i viss mån överlappade varandra men att de i väsentliga avseenden också behandlade olika frågeställningar. Vidare kan konstateras att en del av det underlag som kommissionen samlade in utgjorde ett värdefullt material även för konstitutionsutskottet, bl.a. genom att konstitutionsutskottet med det materialet som grund i sin granskning formulerade kompletterande frågor.

En lärdom av både detta och andra fall är att konstitutionsutskottet ofta har kunnat göra sig nytta av det granskningsarbete som utförts av kommissioner genom att lägga material från dessa till grund för ytterligare utredningsåtgärder och ställningstagande. När granskningarna genomförs parallellt kan även tänkas att kommissionerna har kunnat göra sig nytta av det granskningsarbete som utförts av konstitutionsutskottet.

En fråga som kan ställas är om det finns någon gräns för när tillsättandet av en undersökningskommission riskerar att komma i konflikt med den i RF föreskrivna KU-granskningen. En utgångspunkt måste här vara att det, som också framhållits av Fredrik Sterzel²⁶, vore otänkbart att regeringen skulle kunna kringskära konstitutionsutskottets granskning genom kommittédirektiv. Konstitutionsutskottets granskning är grundlagsfäst och kan som sådan inte begränsas i formell mening genom t.ex. regeringsbeslut. Det torde inte heller vara vare sig lämpligt eller önskvärt att införa begränsningar av regeringens möjlighet att i olika former granska sitt eget handlande i visst avseende, t.ex. genom tillsättande av en undersökningskommission. Vad som dock bör kunna krävas är att regeringen när den tillsätter en undersökningskommission gör det i beaktande av konstitutionsutskottets roll samt tillser att konstitutionsutskottets granskningsuppgift inte försvåras genom det sätt på vilket uppdraget till kommissionen formuleras. Risken för dubbelarbete kan hanteras genom att utskottet inleder sin granskning efter det att kommissionen avslutat sitt arbete eller, om utskottet och kommissionen utför sina granskningar parallellt, utskottet och kommissionen noterar varandras utredningsåtgärder och även tar del av och beaktar sådant material hos varandra som är tillgängligt för allmänheten.

²⁶ Fredrik Sterzel, a.a., 1996, s. 292.

4.6 Förhållandet till misstroendeförklaring

Ett yrkande om misstroendeförklaring får inte beredas i utskott. Tanken är att en sådan fråga endast ska beredas på politisk väg, genom informella överläggningar inom och mellan partigrupperna i riksdagen.²⁷ Likväl anses det ha förekommit att konstitutionsutskottets granskning av vissa i det närmaste har betraktats som en form av beredning inför ett eventuellt yrkande om misstroendeförklaring (se avsnitt 1.11). I samband med utskottets granskning av regeringens hantering av flodvågskatastrofen 2004 uppstod en sådan situation.²⁸

För konstitutionsutskottet är det av vikt att tydliggöra för omgivningen att dess granskning inte är en procedur för att förbereda fråga om misstroendeförklaring mot regeringen eller enskilda statsråd. I det nämnda granskningsärendet i anledning av flodvågskatastrofen gjordes detta genom att i granskningsbetänkandet inledningsvis ange att granskningen inte fyller en sådan funktion (bet. 2005/06:KU8 s. 7).

En annan sak är att en misstroendeförklaring kan grundas på en iakttagelse som konstitutionsutskottet har gjort vid sin granskning. En misstroendeförklaring kan också följa på en interpellationsdebatt, på ett agerande från regeringens eller det kritiserade statsrådets sida i riksdagen eller på någonting som har framkommit om regeringens göranden och låtanden eller om statsrådets handlande eller hansandel i andra sammanhang.²⁹ De senaste tillfällena (1998 och 2002) som yrkande om misstroendeförklaring väckts har det motiverats med principiella argument i regeringsfrågan efter ett val.

²⁷ Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 537.

²⁸ För en redogörelse för den då förda diskussionen om misstroendeförklaring, se Magnus Isberg, *Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regeltillämpning och författningspolitiska alternativ*, SOU 2007:41, s. 36 f.

²⁹ Erik Holmberg m.fl., a.a., s. 538.

5 Unionsmedlemskapets betydelse för granskningsuppgiften

Sveriges medlemskap i den europeiska unionen har inte lett till några ändringar i föreskrifterna om konstitutionsutskottets granskning av regeringen, men väl till andra ändringar av de konstitutionella föreskrifterna om förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Utskottet har också tagit upp åtskilliga betydelsefulla frågor rörande regeringens roll i unionssamarbetet till granskning. Som exempel kan nämnas frågan om omfattningen av regeringens samrådsskyldighet (bet. 1996/97:KU25 s. 129 f.), betydelsen av det mandat som lämnas vid EU-nämndens sammanträden (bet. 1997/98:KU25 s. 33 f.) och remissberedningen av svenska ståndpunkter inför ministerrådets beslut om EG-direktiv (bet. 2004/05:KU10 s. 74 f.).

Mot bakgrund av de granskningsärenden som utskottet behandlat sedan unionsmedlemskapet (se bilaga 5) kan följande sammanfattande iakttagelser göras: För det första har utskottet under hela perioden 1995–2007 granskat ärenden med anknytning till EU minst en gång per riksmöte. För det andra kan noteras att även om vissa frågor återkommande har granskats (se nedan) har inte utskottet haft en uttalad ambition att återkommande granska vissa särskilda aspekter av EU-medlemskapets effekter på den svenska regeringens arbetssätt. För det tredje är det tydligt att antalet EU-anknutna granskningsärenden tilltar (se tabellen).

Tabell: EU-relaterade granskningsärenden

MANDATPERIOD	ANTAL	ANDEL (%)
2002–2006	20	13
1998–2002	16	12
1994–1998	12	8

Kommentar: ”Antal” hänvisar till antalet EU-relaterade granskningsärenden i enlighet med sammanställningen i bilaga 5. ”Andel” hänvisar till andelen av samtliga granskningsärenden (både allmän och särskild granskning) för mandatperioden.

Mest väsentliga är de granskningsärenden som behandlar regeringens förhållande till riksdagen. När det gäller denna fråga utvecklade utskottet vid upprepade tillfällen efter Sveriges EU-inträde ståndpunkten att regeringens skyldighet att informera riksdagen och att samråda med EU-nämnden inför ministerrådsmöten omfattar frågor i alla de tre pelarna (bet. 1994/95:KU22 s. 19–20 och bet. 1996/97:KU2 s. 35). Denna ståndpunkt bekräftades senare genom utskottets ställningstaganden i flera granskningsärenden (se främst bet. 1996/97:KU25 s. 134–136 men även bet. 2001/02:KU20 s. 65).

Vid ett flertal tillfällen har utskottet granskat regeringens och enskilda statsråds agerande vid EU-nämndens samråd. EU-nämndens uttalanden är inte konstitutionellt bindande och utgör inga mandat i strikt mening. Det är

regeringen som företräder Sveriges intressen internationellt, och det är således regeringen som är ansvarig för hur landet företräds i EU även om samråd med EU-nämnden har ägt rum. Utskottet har tidigare (bet. 1994/95:KU22 s. 15) markerat detta genom att påpeka att riksdagen har möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande i rådet genom de kontrollinstrument som anges i 12 kap. RF. Även om utskottet har uttalat att det är olämpligt att riksdagen binder regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv i EU-förhandlingar (yttr. 1997/98:KU9y s. 24), så har utskottet anfört att det krävs mycket goda skäl för att regeringen ska få avvika från EU-nämndens mandat (bet. 1997/98:KU25 s. 40).

Konstitutionsutskottet har likaså uttalat att det inte finns någon möjlighet för regeringen att vägra lämna av ett utskott begärd information av sekretess- eller lämplighetsskäl. Behovet av sekretess i särskilt känsliga fall kan tillgodoses enligt 4 kap. 17 § RO (bet. 1997/98:KU25 s. 47).

Riksdagskommittén underströk i sitt betänkande Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1) dels det angelägna i att utskottens synpunkter beaktas i EU-nämndens samråd med regeringen, dels att den praxis som utvecklats och som innebär att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter borde bestå. Konstitutionsutskottet och riksdagen ställde sig bakom denna bedömning (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276).

Konstitutionsutskottet uttalade att den sedan den 1 januari 2007 gällande ordningen för överläggning med utskott innebär en möjlighet för regeringen att stämma av om ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen. I den bemärkelsen kan således även dessa meningsyttringar få betydelse i den på parlamentariska principer grundade relationen mellan regering och riksdag (bet. 2005/06:KU21 s. 31). Även frågor om hanteringen av EU-handlingar och kommunikationen mellan EU och regeringen har granskats av utskottet. Bland annat har utskottet uttalat att den inom EU vanligt förekommande beteckningen *non-paper* inte lagstiftningsmässigt utgör någon särskild kategori av handlingar och att de omfattas av regelverket om allmänna handlingars offentlighet (se t.ex. bet. 2002/03:KU30 s. 35–36 och bet. 2003/04:KU10 s. 93). Betydelsen av skriftlig och noggrann dokumentation av kommunikationen mellan EU-institutioner och regeringen har påtalats av utskottet vid några tillfällen (senast i bet. 2007/08:KU10 s. 44–45).

Utskottet har tidigare betonat att vid beredningen av ursprungliga direktivförslag som kommissionen lägger fram ska traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden (se t.ex. bet. 2002/03:KU10 s. 63–64 och bet. 2004/05:KU10 s. 86–88). Utskottet har även understrukit vikten både av att propositioner innehåller redogörelser för hur informations- och samrådsskyldigheterna har uppfyllts i de fall då en sådan skyldighet finns (bet. 1999/2000:KU10 s. 38–39) och att regeringen har ett ansvar för att riksdagen och utskotten informeras tidigt, helst innan kom-

missionen lägger de formella förslagen till normgivning (bet. 1999/2000:KU10 s. 58–59).

Sveriges inträde i den europeiska unionen framstår som den kanske största konstitutionella förändringen i landet sedan den nya RF började gälla. Överlåtelser av normgivningsmakt till unionen understryker betydelsen av konstitutionsutskottets granskning av regeringens handlande inom unionssamarbetet och i förhållande till riksdagen.

6 Sammanfattande diskussion och slutsatser

6.1 Granskning från rättsliga utgångspunkter

Med sin statsrättsliga ställning kan konstitutionsutskottet utgöra en institutionell auktoritet, vars uttalanden blir vägledande för utvecklingen av formerna för regeringsarbetet. I det långa loppet blir givetvis förmågan att fylla en sådan vägledande funktion beroende av den sakliga tyngden av utskottets redogörelser och argument.

Enighet kan antas ge större auktoritet åt utskottets ställningstaganden. Det kan således vara värt att sträva efter samsyn i granskningen.

Konstitutionsutskottet är ett politiskt organ, sammansatt av förtroendevalda med ett politiskt uppdrag. Den granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning som utskottet har att utföra ska emellertid enligt motiven till RF innebära en kontroll av att regeringsarbetet bedrivs i rättsenliga former. Spänningen i uppgiften kommer till synes när utskottet till slut ska bedöma det material som har samlats in i ett granskningsfall. Då förväntas en saklig bedömning på anförda skäl av rättslig innebörd.

I vissa fall kan utskottet uppnå en enig skrivning som för utvecklingen framåt och innebär att en konstitutionell förskjutning äger rum. Detta kan förutsätta att oppositionen avstår från tillspetsade uttalanden mot namngivna statsråd. Den roll som åvilar utskottets ledamöter ställer på ett motsvarande sätt stora krav på integritet gentemot egna politiska fränder i en regering. Utskottet ska gemensamt kunna kritisera ett statsråd som brustit vid regeringsärendenas handläggning eller i sin tjänsteutövning. Det är centralt att komma ihåg detta, särskilt om man sitter på majoritetssidan, då det är ”närmast en moralfråga”³⁰.

I andra fall kan dock skilda meningar böra komma till uttryck i ett betänkande. Det är inte meningsfullt att skyla över egentliga skillnader i fråga om rättsligt motiverade bedömningar. Om det slutar med enighet i konstitutionsutskottet om att det är ”bra med vackert väder”³¹ har man ju inte gjort någon nytta. RF innebär inte att rätten att anföra reservationer är begränsad i granskningsärenden. Den argumentering som anføres i en reservation kan någon gång ha de största utsikterna att vinna gehör i fråga om formerna för regeringens arbete.

Den utveckling som har ägt rum i fråga om formerna för granskningen sedan nuvarande RF började gälla har avlägsnat sig ganska radikalt från vad man föreställde sig under förarbetena. Den består i huvudsak av att det vi numera kallar särskild granskning har vuxit fram. Inte minst har de offentliga utfrågningarna i sig tillfört granskningen en ny vitalitet, även om deras funk-

³⁰ Bo Könberg vid konstitutionsutskottets seminarium den 13 november 2008, se bilaga 6.

³¹ Göran Magnusson vid konstitutionsutskottets seminarium den 13 november 2008, se bilaga 6.

tion endast ska vara att få fram upplysningar som behövs i granskningen. Den fråga som uppkommer är om granskningen i sin nuvarande form i alla delar kan sägas fortfarande vara grundad i föreställningen om en kontroll av regeringen från rättslig synpunkt. I promemorian anføres att granskningsgruppens analys går ut på att återföra förståelsen av den särskilda granskningen till granskningens rättsliga grunder och förklara verksamheten från sådana utgångspunkter. Man kan enligt promemorian inte gärna tala om att utvecklingen under den nya RF:s tid har stått i strid med grundlagen.

Den administrativt inriktade granskning som man tänkte sig under förarbetena till RF uppfattas ofta som neutral från politisk synpunkt. Ingen kritik är dock ofarlig för en regering. Även den allmänna granskningen kan leda till resultat som formuleras till rättslig kritik av politisk relevans. Icke desto mindre torde den ofta hörda synpunkten att granskningen påverkas av politiska hänsyn i första hand gälla den särskilda granskningen. Åtminstone till en viss del torde denna synpunkt kunna förklaras med att den numera tämligen omfattande särskilda granskningen många gånger gäller uppmärksammade frågor av kontroversiell innebörd, till vilka de politiska partierna har anledning att förhålla sig på något sätt.

I promemorian anføres att den konstitutionella granskning som i det svenska systemet ankommer på konstitutionsutskottet utförs inom ramen för ett statskick som bygger på parlamentarismens och legalitetens grundsatser. Det behöver inte ses som oförenligt med den rollfördelning som i ett parlamentariskt system ligger i att den allmänna kritiken mot den sittande regeringens politik förväntas bli formulerad av oppositionen. I de förutsättningar som följer av det parlamentariska styrelsesättet kan anses ligga att den konstitutionellt motiverade kritik som kan behöva riktas mot en regering i första hand får förväntas hämta sin drivkraft från oppositionen. Den svårighet som är förenad med det svenska systemet ligger i att majoriteten i konstitutionsutskottet när sådan kritik påyrkas förväntas sätta respekten för den rättsliga ordningen framför lojaliteten mot politiska mål och meningsfränder.

En slutsats skulle kunna vara att motsättningen mellan rättsliga grunder för granskningen och politiskt inflytande över den är överdriven. Att utskottsledamöter har politiska drivfjädrar för sitt handlande är självklart. Så länge konstitutionsutskottet håller sig till rättsligt härledbara argument i sina bedömningar kan varken den allmänna eller den särskilda granskningen anses sakna fast grund i RF. Rättslig kritik som konstitutionsutskottet riktar mot en regering kan givetvis vara farlig för den regeringen och på så sätt politiskt relevant. Men kritikens konstitutionella funktion är att långsiktigt värda legalitet och rättsstatlighet i utövandet av regeringsmakten.

6.2 Slutsatser

De diskussioner som har ägt rum i granskningsgruppen leder till bedömningen att de slutsatser som dragits efter 2002 års genomgång i allt väsentligt står

sig väl och förtjänar att med någon vidareutveckling upprepas i denna promemoria enligt följande.

- Konstitutionsutskottet bestämmer självt vilken inriktning en granskning ska ges.
- Utredningarnas omfattning bestäms genom diskussion i utskottet. Utredningsyrkanden bör kunna motiveras. Hänsynen till utskottsledamöternas personliga ansvar för granskningen talar emot att genom majoritetsbeslut avslå deras yrkanden om utredningar.
- Eventuella remisser till andra utskott bör kvalificeras, dvs. avse särskilda av konstitutionsutskottet formulerade frågor.
- Utfrågningarna kan som regel organiseras på det sätt som blivit vanligt, dock med möjlighet att i särskilda fall välja en annan form.
- Allvaret i den kritik som uttalas av utskottet framgår av innehållet i utskottets bedömning. Några särskilda uttryckssätt, lokutioner, för att ge uttryck för detta är inte nödvändiga.
- Varje anmälare bör få ett svar på sin anmälan i utskottets betänkande. Det står dock utskottet fritt att redovisa en anmälan endast kortfattat.
- Anmälningarnas kvalitet är viktig. Anmälaren bör så långt det går precisera grunden för sin anmälan och göra klart vad granskningsyrkandet går ut på.
- Uppdelningen i ”administrativ granskning” och ”anmälningsärenden” ersätts med ”allmän granskning” och ”särskild granskning”.
- Ordningen med två betänkanden om året har tunga praktiska skäl för sig, men är inte tvingande, vare sig i fråga om antalet betänkanden eller vilka ämnen som ska behandlas i betänkandena.
- Konstitutionsutskottets granskning ska vara rättslig. Det är en politisk uppgift att genom granskning av regeringsarbetet från rättsliga utgångspunkter vårda legalitetsgrundsatsen.
- Vid en granskning från rättsliga utgångspunkter blir utrymmet för skiljaktiga meningar begränsat på ett annat sätt än vid renodlat politiska avgöranden.
- Omröstningarna om granskningsbetänkandena kan sättas i fråga.
- Granskningens förhållande till andra förfaranden bör bedömas noggrant i varje särskilt fall.

BILAGA 1

Granskningsformer i vissa andra länder

I denna bilaga återges en tidigare sammanställd promemoria om konstitutionell kontroll i vissa andra länder. Promemorian har sammanställts inom riksdagsförvaltningen för att tjäna som orienterande underlag vid konstitutionsutskottets diskussioner om den egna konstitutionella granskningens uppgifter och former. Promemorian har under 2008 setts igenom och uppdaterats av riksdagens utredningstjänst.

Inledning

Denna promemoria fäster tonvikt vid de inomparlamentariska organ (tillfälliga eller permanenta) som har till uppgift att granska den verkställande makten, dvs. de organ som motsvarar det svenska konstitutionsutskottet. Myndigheter motsvarande svenska Riksrevisionen berörs i regel kortfattat. Övriga instrument för parlamentarisk granskning (frågor, interpellationer, debatter i plenum, ombudsmannainstitutioner och misstroendevotum) har uteslutits.

Norge

Stortinget har sedan 1814 och under större delen av efterkrigstiden haft ett stående utskott med ansvar för granskning av bl.a. regeringen. Det nuvarande kontroll- och konstitutionsutskottet (*kontroll- og konstitusjonskomité*) inrättades den 1 oktober 1993 enligt svenskt mönster. I förhållande till tidigare kontrollinstitut fick utskottet ett annorlunda mandat och utvidgade arbetsuppgifter. Utskottet står i dag i centrum för Stortingets granskningsverksamhet.³² Sammanlagt utarbetade utskottet 29 betänkanden till Stortinget under sessionen 2005–2006, 35 betänkanden under 2006–2007 och 42 betänkanden under 2007–2008.³³

Den 18 maj 2000 beslutade Stortinget att låta utreda hela parlamentets kontrollfunktion.³⁴ Stortinget tillsatte ett utredningsutskott, *Frøilandutvalget*, lett av stortingsledamoten Ranveig Frøiland (Ap). Utskottet utredde bl.a. Stortingets rättsliga och faktiska möjligheter att granska regering och förvaltning. Man lämnade en huvudrapport den 30 september 2002. Rapporten innefattade förslag om såväl grundlagsändringar som ändringar i *forretningsorden* (motsvarande riksdagsordningen). Förslagen antogs i huvudsak av Stortinget.³⁵

³² Bergsjø (2007), s. 2.

³³ För ytterligare information, se Stortingets webbplats:
<http://epos.stortinget.no/KortVedtakListe.aspx?komite=KONTROLL>.

³⁴ Se Innst.S. nr. 175 (1999–2000) från Stortingets presidentskap.

³⁵ Bergsjø (2007), s. 2.

Enligt Stortingets *forretningsorden* ska kontroll- och konstitutionsutskottet granska och ge rekommendationer till parlamentet om

- statsrådets protokoll
- regeringens årliga rapport om uppföljning av stortingsbeslut som innehåller en hemställan till regeringen samt behandlingen av ledamotsförslag som sänts till regeringen för utredning och utlåtande
- dokument från Riksrevisionen
- meddelanden från Stortingets ombudsman för förvaltningen
- meddelanden från Stortingets stående kontrollorgan för underrättelse-, övervaknings- och säkerhetstjänst (*EOS-utvalget*)
- rapporter från Stortingets ansvarskommission (*ansvarskommisjon*) och granskningsutskott (*granskingskommisjoner*) utsedda av Stortinget.³⁶

Beträffande den sista punkten kan nämnas att kontroll- och konstitutionsutskottet (eller ett särskilt utskott utsett av Stortinget) ska bereda förslag om att tillsätta ett granskningsutskott. Kontroll- och konstitutionsutskottet kan på eget initiativ lägga fram ett sådant förslag.³⁷ Granskningsutskott är ad hoc-organ som Stortinget tillsätter för att klargöra fel och försummelser begångna av t.ex. ett statsråd.³⁸

Kontroll- och konstitutionsutskottet har initiativrätt; man kan på eget initiativ vidta de granskningar av förvaltningen som man anser vara nödvändiga. För att utnyttja initiativrätten krävs ett yrkande från minst en tredjedel av utskottets ledamöter.³⁹ Initiativrätten har utnyttjats vid 22 tillfällen 1993–2007.⁴⁰

Liksom Stortingets övriga utskott har kontroll- och konstitutionsutskottet rätt att hålla öppna utfrågningar för att inhämta information i aktuella ärenden. Därutöver har utskottet rätt att enligt särskilda regler⁴¹ hålla s.k. kontrollhöringer, vilket är den vanligaste formen av utfrågning i kontroll- och konstitutionsutskottet. Detta avser ärenden där det föreligger misstanke om felaktigheter, försummelser eller klandervärt förfarande i regeringens eller förvaltningens arbete. En tredjedel av utskottsledamöterna kan kräva en sådan utfrågning (med undantag för frågor om grundlagsändringar, anslag och valagstiftning). Utfrågningarna är offentliga såvida utskottet inte beslutar annorlunda.⁴² Utfrågningarna 2006–2007 och 2007–2008 har bl.a. handlat om Riksrevisionens rapport om årlig revision och kontroll, Riksrevisionens

³⁶ Stortingets *forretningsorden* § 12 punkt 10. Kontroll- och konstitutionsutskottet behandlar även grundlagsfrågor, frågor om vallagstiftning och frågor om anslag till Stortinget och kungahuset. Utskottet bestämmer självt om man ska inhämta synpunkter från något av de 12 övriga stående fackutskotten.

³⁷ Stortingets *forretningsorden* § 14a.

³⁸ Bergsjø (2007), s. 3.

³⁹ Stortingets *forretningsorden* § 12 punkt 10.

⁴⁰ Bergsjø (2007), s. 2.

⁴¹ [Reglement for åpne kontrollhøringer](#) (Vedtatt av Stortinget 11 juni 2001, gjelder fra 1 januar 2002).

⁴² Stortingets *forretningsorden* § 21. För ytterligare information, se Innst.S. nr. 284 (2000–2001). Det kan noteras att kontroll- och konstitutionsutskottet redan tidigare hade möjlighet att hålla öppna utfrågningar, detta genom en tilläggsbestämmelse från den 16 november 1996, se Thomassen (1996), s. 65.

granskning av *Entra Eiendom AS*, läkarbrist hos de norska styrkorna i Afghanistan samt Närings- och handelsdepartementets ägarskapsutövning gentemot *Norsk Hydro*.⁴³

Sedan *Frøilandutvalget* lämnade sin rapport 2002 har Stortinget dessutom beslutat följande:

- Att inrätta en stående ansvarskommission (*permanent ansvarskommisjon*) och en riksrettskommitté (*riksrettsutvalg*). Stortinget kan, med stöd av en tredjedel av ledamöterna, uppmana ansvarskommissionen att undersöka huruvida det finns grund för att väcka åtal i mål om riksrett. Detta gäller dock inte de ärenden där Stortinget beslutar att väcka åtal utan att tillsätta en ansvarskommission eller de ärenden som Stortinget beslutar att avskriva. Ansvarskommissionen ska lämna sin rekommendation till Stortinget. Frågan bereds därefter i kontroll- och konstitutionsutskottet, varpå Stortinget självständigt beslutar om eventuellt åtal.⁴⁴
- Att Stortinget, med majoritetsbeslut i plenum, ska kunna kräva insyn i varje offentligt dokument hos regering eller förvaltning (den s.k. insynsrätten).⁴⁵
- Att grundlagsfästa regeringens upplysningsplikt.⁴⁶
- Att Stortingets behov av att inhämta upplysningar bör ske genom andra rutiner än den grundlagsfästa inkallningsrätten.⁴⁷

Kontroll- och konstitutionsutskottets ledamöter har kommenterat huvudpunkterna i *Frøilandutvalgets* förslag. Utskottet understryker att kontrollen av exekutivmakten och dess underordnade myndigheter utgör en av hörnpelarna i ett parlamentariskt system. Genom sin kontrollfunktion kan parlamentet förebygga och beivra maktmissbruk och brister, vilket garanterar ansvarstagande inom det politiska systemet. Utskottet framhåller att en utvärdering av Stortingets kontrollfunktion varit nödvändig inte minst med tanke på de utmaningar som följt av en alternativ organisering av landets offentliga förvaltning. Utskottet betonar att dess verksamhet måste stå över partipolitisk verksamhet och styras av klara spelregler.⁴⁸

Strøm och Narud (2003) har gjort en sammanställning av förhållandet mellan regering och parlament i ett antal parlamentariska demokratier. Författarna konstaterar att Stortingets granskning av exekutivmakten otvivelaktigt har intensifierats sedan 1990-talet. Riksrevisionen har kommit att bli mer grundlig, och ofta kritisk, i sin översyn av regeringens utgifter. Kontroll- och konstitutionsutskottet har kommit att ta upp Riksrevisionens rapporter i allt större utsträckning, varför det skett vissa synergieffekter mellan de båda institutio-

⁴³ För ytterligare information, se Stortingets webbplats:

<http://epos.stortinget.no/HoeringsListe.aspx?komite=KONTROLL>.

⁴⁴ Bergsjø (2007), s. 5. För ytterligare information, se Innst.S. nr. 94 (2006–2007), Innst.S. nr. 38 (2002–2003), och Innst.S. nr. 107 (2002–2003). Om kontroll- och konstitutionsutskottets nya uppgifter, se Stortingets *forretningsorden* § 12, punkt 10.

⁴⁵ Stortingets *forretningsorden* § 49a, se även Norges grundlag § 75 f. Stortingets insynsrätt var redan tidigare grundlagsfäst, men tillämpningen av bestämmelsen hade varit något oklar. För ytterligare information, se Innst.S. nr. 210 (2002–2003).

⁴⁶ Norges grundlag § 82. För ytterligare information, se Innst.S. nr. 94 (2006–2007).

⁴⁷ För ytterligare information, se Innst.S. nr. 210 (2002–2003), s. 9.

⁴⁸ Innst.S. nr. 210 (2002–2003), s. 7 f.

nerna. Författarna uttrycker att Stortingets kontroll av regeringen, i motsats till förhållandena i Danmark, har kommit att fokusera mindre på strikt legalistiska kriterier och mer på parlamentets rätt att få information av regeringen och dess enskilda ministrar. En annan förändring är att Stortingets granskning har kommit att ske i efterhand i allt större utsträckning. En nackdel med detta är enligt författarna att parlamentets huvudinstrument för att ställa regeringen till svars – misstroendevotum och riksrätt – är mindre trovärdiga under normala politiska förhållanden.⁴⁹

Finland

Grundlagsutskottet är den finska motsvarigheten till svenska konstitutionsutskottet (KU). Till exempel granskar man om regeringens lagförslag är förenliga med grundlagen och internationella fördrag.⁵⁰ Noteras bör att grundlagsutskottets åsikt inte är formellt bindande, även om riksdagen i praktiken alltid följer utskottets bedömning.

Grundlagsutskottet har även en central roll i den process som för ett statsråd fram till riksrätt. Krav på att ministern ska åtalas för ”lagstridigt förfarande i ämbetet”⁵¹ kan föras fram av Justitiekanslern, av Justitieombudsmannen, av en grupp om minst tio parlamentsledamöter eller av ett utskott (vanligen grundlagsutskottet självt). Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten i en ministers ämbetsåtgärder (grundlagen 115 §). Efter en bedömning av grundlagsutskottet och ett uttalande av ministern i fråga tar parlamentet sedan ställning till om åtal ska väckas.⁵²

Att grundlagsutskottets granskning är koncentrerad till administrativa frågor betyder inte att dess arbete inte är föremål för betydande politiskt intresse. Ett granskningsområde som vanligen är omgärdat av intensiv politisk diskussion, övertalningsförsök och påtryckningsåtgärder från de politiska partierna är frågan om ett lagförslag kan konstateras begränsa ”grundrättigheten”, dvs. grundlagsstadgade rättigheter. Grundlagsutskottet är en av de instanser som avgör om så är fallet. Tolkningens politiska tyngd beror av att om ett lagförslag anses begränsa grundrättigheten krävs kvalificerad majoritet för att det ska godkännas av plenum. En minoritet kan i princip därmed, mot majoritetens vilja, förhindra att lagen träder i kraft. Sedan den nya grundlagen trädde i kraft år 2000 har man förhållit sig mycket restriktiv till undantagslagsförfarandet, som var vanligt tidigare. Grundlagsutskottet försöker numera i första hand omformulera ett lagförslag så att det inte står i strid med grundlagen. Om detta inte är möjligt försöker utskottet begränsa undantaget till endast det nödvändiga genom att formulera undantaget så snävt och exakt som möjligt. Nämnas bör även att när oenighet föreligger om lagförslag används just dess eventuella inkräktande på grundrättigheten ofta som argument av motståndarsidan.

⁴⁹ Strøm, K. och Narud, H.M. (2003), s. 538 f.

⁵⁰ Finlands grundlag 6 kap. 74 §.

⁵¹ Finlands grundlag 10 kap. 114, 115, 116 §§.

⁵² Suksi (2002), s. 294–299.

Ytterligare en omständighet som bidrar till grundlagsutskottets höga status är dess överhöghet över talmannen i vissa avseenden. Enligt grundlagens 42 § har talmannen rätt att vägra ta upp förslag i kammaren om han anser att de är lagstridiga. Det enda sättet att bryta talmannens vägran är att kammaren beslutar om att sända frågan för utredning till grundlagsutskottet. Det ankommer då på utskottet att utan dröjsmål avgöra om talmannen har förfarit riktigt. Utskottets utlåtande binder såväl talman som plenum.

Vad beträffar utskottets utfrågningar hörs nästan alltid sakkunniga i tolkningsfrågor. Om de sakkunnigas åsikter är likriktade är det mycket sannolikt att utskottet godkänner dessas bedömning.⁵³

Härtill har även samtliga utskott möjlighet att granska förvaltningen inom det egna ansvarsområdet, då de med stöd i grundlagen (47 § andra stycket) har rätt att av regeringen eller respektive departement få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till regeringen eller departementet. Utskotten kan också inhämta information genom att hålla utfrågningar med sakkunniga, göra besök till olika instanser eller ordna seminarier.

Sedan 2007 har den finska riksdagen också ett särskilt revisionsutskott för att stärka den parlamentariska tillsynen över statsfinanserna. Revisionsutskottet bildades genom en sammanslagning av statsrevisorerna och övervakningsfunktionen vid finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.⁵⁴ Enligt den finska grundlagen (90 §) ska utskottet underrätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen. Utskottet behandlar berättelser med anknytning till statsfinanserna men kan också på eget initiativ ta upp ärenden som är betydande med avseende på riksdagens budgetmakt och lämna ett betänkande till plenum med förslag till riksdagens ståndpunkt. Utskottet har alltså möjlighet att ingripa i missförhållanden vid skötseln av sådana offentliga uppdrag som har anknytning till statsfinanserna. Revisionsutskottet kan på eget initiativ begära utredningar, be regeringen eller ett departement om rapporter samt höra parter och sakkunniga. Utskottets rätt att inhämta de upplysningar det behöver för att sköta sitt uppdrag är omfattande och täcker in också enligt lag sekretessbelagda upplysningar från såväl myndigheter som privata aktörer.

Vidare har den finska riksdagen en grundlagsstadgad möjlighet att tillsätta tillfälliga utskott för att bereda eller undersöka särskilda ärenden (grundlagen 35 § första stycket). Denna möjlighet har dock utnyttjats endast en gång sedan 1960-talet.⁵⁵

Storbritannien

I fråga om den parlamentariska granskningen av regeringen brukar man inom den statsvetenskapliga litteraturen göra en uppdelning mellan den granskning

⁵³ Jfr Anckar (1992), s. 171.

⁵⁴ RP 71/2006 rd *Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 35 och 90 §§ i Finlands grundlag och vissa lagar som har samband med den*.

⁵⁵ Westerholm 2009-06-12.

som utövas i respektive utanför kammaren.⁵⁶ Det brittiska parlamentets granskning utanför kammaren utövas i huvudsak av *select committees*. Dessa indelas dels i *departemental select committees*, dels i *investigative committees*.⁵⁷

Införandet av *departemental select committees* 1979, med syftet att ge den parlamentariska kontrollen större kontinuitet och styrka, har sagts vara den mest betydelsefulla reformen av det brittiska underhuset (*House of Commons*) under den senare delen av 1900-talet. Reformen har bl.a. inneburit att underhuset, vars arbete tidigare i huvudsak varit fokuserat till kammaren, numera i större utsträckning har ett utskottscentrerat arbetssätt.⁵⁸

Departemental select committees, av vilka det finns ett för varje departement, har som uppgift att granska respektive departement, statsråd och underliggande myndigheter med avseende på utgifter, administration och politik. Det står sedan det givna utskottet fritt att självständigt tolka dessa öppet formulerade ramar.⁵⁹ I fråga om granskningens karaktär tenderar den att fokusera i huvudsak på övergripande frågor av politisk karaktär, även om en del administrativ granskning genomförs. Trots detta brukar man säga att utskotten i regel har strävat efter samförstånd och eniga slutsatser snarare än partipolitiska markeringar. Detta framhålls som en bidragande orsak till den legitimitet och status som utskotten har kommit att åtnjuta i förhållande till såväl parlament som regering.⁶⁰

Som exempel på mer kontroversiella granskningar av *select committees* kan nämnas försvarsutskottet som under mitten av 1980-talet granskade såväl frågan om de praktiska säkerhetsförhållandena vid militära anläggningar som konsekvenserna av omorganisation i förvaltningen, t.ex. den politiskt laddade frågan om regeringens handläggning av ärendet *Westland*. Denna öppet politiska och mycket kritiska granskning fick t.o.m. som följd att regeringens fortsatta existens ifrågasattes.⁶¹ Under senare år kan nämnas utrikesutskottets granskning av beslutet att Storbritannien skulle delta i Irakkriget, en granskning som bl.a. innefattade förhör med vapenexperten David Kelly några dagar innan han begick självmord, vilket har det hävdats till stor del var framtvingat av uppmärksamheten kring hans roll som uppgiftslämnare i samband med underrättelserapporter om Iraks tillgång till massförstörelsevapen.⁶²

⁵⁶ Norton (2005), s. 104.

⁵⁷ För behandlingen av propositioner från regeringen tillsätts dessutom *public bills committees* (tidigare *standing committees*), se <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/stand.htm>.

⁵⁸ Norton (2005), s. 123.

⁵⁹ Johnson (1988), s. 158.

⁶⁰ Ibid., s. 169.

⁶¹ Ibid., s. 168 och 179.

⁶² Oral evidence taken before the Foreign Affairs Committee on Tuesday 15 July 2003, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfa/uc1025-i/uc102502.htm>, Foreign Affairs Committee, "The Decision to go to War in Iraq, Ninth Report of Session 2002–03", <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfa/813/813.pdf>.

Utöver *departemental select committees* finns det även ett antal *investigative select committees*, vilka har möjlighet att bedriva en mer ingående och systematisk granskning inriktad på olika sakområden. Om *departemental select committees* kan sägas vara vertikalt inriktade på respektive departement, har *investigative committees* ett mera horisontellt perspektiv i meningen att granskningen är inriktad på företeelser och teman som berör alla eller flera regeringsdepartement.⁶³ Av dem som verkar i nuläget bör följande nämnas: *Public Accounts Committee* (PAC), *Environmental Audit Committee*, *European Scrutiny Committee*, *Public Administration Committee*, *Liaison Committee*, *Modernisation Committee* samt *Procedure Committee*.⁶⁴

Bland ovan nämnda utskott intar PAC en särställning i fråga om inflytande. PAC inrättades 1861 (1857) och behandlar rapporter från *National Audit Office* (NAO), som inte lyder under regeringen utan under parlamentets underhus. Varken parlament eller regering har rätt att styra revisionen, vars mandat omfattar hela den verkställande nivån samt statlig och statligt finansierad verksamhet. Revisionen är av såväl finansiell karaktär som effektivitetskaraktär, och den rapporterar dels till parlamentet, dels till det ovan nämnda revisionsutskottet (PAC).⁶⁵

Medlemmarna i *select committees* nomineras av parlamentet (genom *Committee of Selection*) och väljs (när det gäller de tyngre utskotten) av underhuset. Endast *backbenchers* kan nomineras, dvs. den nominerade får inte vara statsråd och heller inte oppositionsledare.

Utskotten har rätt att begära in vad som bedöms vara relevant bevismaterial från regeringen och att kalla vittnen. Utskottens kompetens i detta hänseende brukar benämnas som att "to send for persons, papers and records", vanligen förkortat som "PPR".⁶⁶ Berörda tjänstemän kallas ofta till utfrågningar, men vilka som väljs ut bestäms av den ansvariga ministern. Det bör även uppmärksammas att de riktlinjer som vägleder tjänstemännen i dessa sammanhang, de s.k. *Osmotherly Rules*, är ganska restriktiva i fråga om vilken information som får lämnas ut.⁶⁷ Utskotten kan även kalla den berörda ministern att vittna, och dessa muntliga utfrågningar är offentliga. Även om ministerna inte kan tvingas att infinna sig gör de det som regel, och de kallas ofta. En orsak är att den politiska karaktär som granskningen oftast uppvisar gör att tjänstemännen inte alltid kan ställas till svars. Vissa menar även att utskotten genom att kalla ministrar att vittna försöker vinna uppmärksamhet och status. Detta förhållande kan även gälla omvänt: statsråden, och då i synnerhet de mer rutinerade, ser här en möjlighet att demonstrera såväl kunskaper som position.⁶⁸ Tidigare har premiärministrar inte velat framträda inför något

⁶³ Rogers & Walters (2006), s. 348.

⁶⁴ Norton (2005), s. 121.

⁶⁵ National Audit Office (2007), Rogers & Walters (2006), s. 283 f., s. 425.

⁶⁶ Rogers & Walters (2006), s. 358.

⁶⁷ Salfield (2003), s. 635; Library House of Commons, Standard Note: SN/PC/2671, "The Osmotherly Rules", se även the Cabinet Office, Departmental Evidence and Response to Select Committees (*Osmotherley Rules*), http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/osmotherley_rules.aspx.

⁶⁸ Johnson (1988), s. 175 f.

utskott, men detta har möjligen förändrats sedan Tony Blair medverkat vid två tillfällen sedan 2002.⁶⁹

Även om man kan ha invändningar mot att parlamentets granskning av regeringen på grund av tids- och resursbrist ofta är fragmentarisk och präglad av partipolitiska hänsynstaganden, råder det på samma gång enighet om att granskningen har stor betydelse för regeringens handlande. Genom att fästa uppmärksamhet på vissa frågor kräver man också respons, förklaringar och information från regeringen. På detta sätt skapas också beteenden, ett klimat av ökad öppenhet och goda förutsättningar för kritisk diskussion av enskilda politiska förslag.⁷⁰

*Förändringar under 2007 och 2008*⁷¹

I juli 2007 publicerade den brittiska regeringen en grönbok som heter "The Governance of Britain".⁷² Den omfattar en mängd förslag om konstitutionella reformer och inkluderar flera förslag för att öka granskningsrollen för parlamentet. Några förändringar har redan trätt i kraft. Andra är planerade att genomföras under återstoden av denna eller inför nästa parlamentssession. Nedan ges exempel på åtgärder som antingen har trätt i kraft eller ska genomföras.⁷³

- Under 2008 påbörjades hearings inför vissa offentliga utnämningar. Dessa genomförs av *select committees*.⁷⁴
- Offentliggörandet av ett förslag till lagstiftningsprogram inför öppnandet av parlamentet och drottningens tal (som annonserar regeringens lagstiftningsprogram för det kommande året) ägde rum för första gången 2007.
- Omröstningar om ett förslag om att inrätta regionala kommittéer med uppgift att utföra granskningar från regionalt perspektiv kommer sannolikt att äga rum under hösten.⁷⁵
- Det finns förslag om att ge underhuset en formell roll när stridande förband ska sändas utomlands. Nuvarande konventioner om parlamentarisk granskning av fördrag kan komma att flyttas över eller ersättas av "a statutory basis" under nästa parlamentssession.⁷⁶
- Regeringen har föreslagit att det ska krävas tillstånd från parlamentet innan premiärministern ber monarken att upplösa parlamentet. En förändring

⁶⁹ Kavanagh *et. al* (2006).

⁷⁰ Norton (2005), s. 136; House of Commons, Research Paper 02/32, jfr dock Rogers & Walters (2006), s. 425 f och Kelso (2007).

⁷¹ Info-PM från Lucinda Maer, House of Commons Library.

⁷² Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, July 2007, Cm 7170, <http://www.officialdocuments.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>.

⁷³ Utredningstjänstens översättning.

⁷⁴ Library Standard Note, SN/PC/4387, *Parliamentary Involvement in Public Appointments*.

⁷⁵ Library Standard Note, SN/PC/4411, *Regional Accountability at Westminster*.

⁷⁶ Library Standard Note, SN/IA/4693, *Parliamentary Scrutiny of Treaties*.

skulle inte ske genom en lag utan genom prejudikat och skulle därefter bli en ny konvention.⁷⁷

Uppgifter om detaljerna i förslagen i grönboken "Governance of Britain" och hur långt genomförandet har kommit finns tillgängliga i en skrift från Library Paper, "The Governance of Britain: An Update". För en utförlig diskussion om grönboken finns en rapport från Library Research Paper "The Governance of Britain Green Paper".

Tyskland

Parlamentarisk granskning av regeringen utförs huvudsakligen av organ tillsatta inom förbundsdagen i form av utskott (*Ausschüsse*) och kommittéer (*Gremien*). Härvid kan man göra skillnad mellan stående utskott (*Ständige Ausschüsse*), kontrollkommittéer (*Kontrollgremien*) och utredningsutskott (*Untersuchungsausschüsse*).

För varje mandatperiod tillsätts ett antal stående utskott vilkas ansvarsområden i huvudsak motsvarar den federala departementsindelningen. Vissa av de stående utskotten är särskilt föreskrivna i den tyska grundlagen (*Grundgesetz*, GG) och har utökade kontrollbefogenheter gentemot regeringen. Detta gäller exempelvis utrikesutskottet (*Auswärtiges Ausschuss*), försvarsutskottet (*Verteidigungsausschuss*)⁷⁸ och budgetutskottet (*Haushaltsausschuss*). Det sistnämnda har ett stort inflytande över den federala budgetprocessen och är ansvarigt för den parlamentariska granskningen av alla regeringsministeriets budgetpåverkande åtgärder.⁷⁹ Till ordförande i budgetutskottet utses alltid en parlamentsledamot ur oppositionen. Ett annat viktigt stående utskott är petitionsutskottet (*Petitionsausschuss*) dit alla medborgare har rätt att vända sig med skriftliga klagomål angående myndigheter eller förbundsregeringen.⁸⁰ Petitionsutskottets utlåtanden är inte juridiskt bindande, men redan det faktum att utskottet utreder ett ärende, liksom de rekommendationer som avges, anses vara av stor betydelse.⁸¹

En annan del av förbundsdagens parlamentariska granskning fullgörs av kontrollkommittéerna. Deras roll skulle kunna sägas vara mer av en övervakningsmyndighet medan utskottens roll är mer invävd i den parlamentariska processen.⁸² Kontrollkommittéerna har till uppgift att övervaka särskilt utvalda områden av regeringens arbete. De arbetar med en hög grad av självständighet och har långtgående befogenheter vid utförandet av sina uppdrag.⁸³

I nuläget finns fyra stående kontrollkommittéer:

⁷⁷ Originaltexten är här något svårtolkad och lyder "Any change would not be through statute, but through precedent would become a new convention." Utredningstjänstens översättning ska därför tolkas med viss försiktighet.

⁷⁸ Art. 45a GG.

⁷⁹ Se förbundsdagens webbplats (även webbkiv): www.bundestag.de. Budgetutskottet granskar t.ex. inköp till försvarsmakten och statliga fastighetsförvärv.

⁸⁰ Art. 17 och 45c GG.

⁸¹ Se förbundsdagens webbplats: www.bundestag.de.

⁸² Sveriges Ambassad i Berlin, skriftliga uppgifter, januari 2008.

⁸³ Regeringen måste bereda kommittéerna insyn i akter och uppgifter, låta höra medarbetare och möjliggöra kontrollbesök på myndigheter.

- Parlamentariska kontrollkommittén (*Parlamentarisches Kontrollgremium*) som kontrollerar den tyska underrättelsetjänsten. Kommitténs aktivitet styrs genom lagen *Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes* (PKGrG), i vilken det bl.a. regleras att förbundsregeringen har skyldighet att informera kontrollkommittén om sina underrättelseaktiviteter (§ 2 PKGrG). På grund av de känsliga uppgifter som kommittén behandlar är dess överläggningar hemliga (§ 5 PKGrG).
- Den s.k. G 10-kommittén är ett oberoende organ som inte är bundet av någon särskild lag eller förordning. Kommittén kontrollerar alla inskränkningar i den tyska grundlagen som genomförs av de tyska underrättelsetjänsterna⁸⁴ avseende rätt till privat brev-, post-, och fjärrkorrespondens jämte artikel 10 GG.
- Kommittén för kontroll av tullmyndighetens spaningsarbete (*ZFdG-Gremium*) ska övervaka de fall när tullen fått i uppdrag att granska gränsöverskridande kommunikation.
- Kommittén för kontroll av olika metoder för bekämpning av organiserad brottslighet granskar inskränkningar av hemfriden⁸⁵ som sker genom övervakning av privatbostäder med hjälp av tekniska hjälpmedel.

Utöver de permanenta utskotten och kontrollkommittéerna har förbundsdagen möjlighet att tillsätta utredningsutskott (*Untersuchungsausschüsse*). Ett utredningsutskott (UU) ska tillsättas på begäran av minst en fjärdedel av ledamöterna i förbundsdagen.⁸⁶ Utredningsutskotten, som namnges efter det ordningsnummer de har i valperioden (t.ex. 3 *Untersuchungsausschuss*), tillsätts för att utreda specifika frågor, vilka inte kan ändras i efterhand av utskotten eller förbundsregeringen. Till utredningen hör särskilt insamling av bevis och i detta syfte har ett utskott omfattande befogenheter att utkräva information och att kalla vittnen, vilka ska inställa sig vid äventyr av rättsliga åtgärder. Domstolar och myndigheter ska vid behov vara ett utskott behjälpliga. I fråga om befogenheter intar utredningsutskottet därmed en särställning; man samlar inom sig funktioner som återfinns hos det svenska KU och Justitieombudsmannen (JO) tillsammans. Utöver detta har UU befogenheter som går utöver de som finns hos något parlamentariskt organ i Sverige.⁸⁷ I det följande beskrivs utredningsutskottet mer utförligt och jämförs samtidigt med svenska förhållanden.

UU har följande uppgifter och befogenheter:

- Att utreda regeringens och de offentliga myndigheternas handlande (en funktion som finner sin motsvarighet hos KU och JO tillsammans).

⁸⁴ Förbundsunderrättelsetjänsten, Försvarets kontraspionagetjänst (*Militärischer Abschirmdienst*) och Förbundsmyndigheten för Författningsskydd.

⁸⁵ S.k. *Unverletzlichkeit der Wohnung*, Art. 13 St. 6 GG.

⁸⁶ Art. 44 GG. Förbundsdagen har dock alltid rätt att sätta in ett UU, men med en fjärdedel av ledamöterna övergår den rätten till en plikt.

⁸⁷ Ojansivu (1999).

- Att granska parlamentsledamöternas handlande i tjänsten (en befogenhet som tillkommer varken KU eller JO).⁸⁸
- Att bereda lagförslag. UU:s lagberedningsområde är till skillnad från KU:s inte avgränsat till att gälla vissa sakområden.
- Att utreda ärenden som har ett ”offentligt intresse”. Formuleringen medger utredningar på det i formell mening icke-offentliga området (oftast större företags handlande).⁸⁹
- Under hela utredningsförfarandet har UU samma befogenheter som en domstol. Som nämndes ovan kan man t.ex. genom hot om häktning kalla till förhör. UU kan dock inte väcka åtal och inte heller utdöma straff eller bestämma påföljd. Däremot kan UU:s arbete leda till att åtal väcks via den vanliga domstolsvägen. Även om UU värderar sitt material och framställer ett slutbetänkande rör det sig sålunda inte om en dom i processuell mening. Syftet med utredningen är inte att fatta juridiskt bindande beslut eller att fastställa individuellt straffrättsligt ansvar. I stället handlar det om ett politiskt intresse av att få ett visst ärende utrett.

UU:s utredningar resulterar i en rapport som läggs fram för parlamentet. Finns det åsiktsskillnader mellan företrädarna för regering och opposition, vilket det oftast gör, så ska rapporten innehålla bådas respektive bedömning. Den verkliga politiska tyngden ligger dock inte i rapporten, utan i den effekt de öppna utskottsförhören har på den allmänna opinionen.

Avslutningsvis redogörs närmare för ett fall, Murat Kurnaz, som under 2006 och 2007 fick stor uppmärksamhet i media och som har lett till granskningar av flera av de ovan nämnda organen, bl.a. UU. Murat Kurnaz är en turkisk medborgare som föddes och bodde i Tyskland med permanent uppehållstillstånd fram till 2001, då han åkte till Pakistan där han blev tillfångata- gen av pakistanska militären och sedermera överlämnad till USA. Den ameri- kanska militären förde honom till Guantanamo där han satt som fånge fram till 2006. Senare framkom uppgifter om att Tyskland skulle ha fått ett erbu- dande om ett frisläppande av Kurnaz till Tyskland, något som skulle ha av- böjts samtidigt som ett frisläppande till Turkiet i stället förordades, varpå USA drog tillbaka erbjudandet. Det har också framkommit uppgifter om att tre företrädare för den tyska underrättelsetjänsten ska ha deltagit i förhör i Guantanamo Bay. Dessa uppgifter fick utskottet för försvarsfrågor att utreda om Kurnaz skulle ha blivit utsatt för tortyr av den tyska militären vid sin vistelse i Guantanamo Bay. Utskottets granskning är nyligen avslutad och ska inom kort behandlas av förbundsdagen. Vidare har den parlamentariska kon-

⁸⁸ Frågan om riksdagsledamöters straffrättsliga ansvar finns reglerad i RF 4:8.

⁸⁹ Vad gäller företag har JO befogenhet att kontrollera de statliga affärsverkens repre- sentanter i statsdominerade företag samt befattningshavare i statliga och kommunala bolag. Även privata företag kan granskas av JO i den mån de anförtratts myndighetsut- övning. KU:s granskning tillgodoser naturligen ett offentligt intresse, genom att frågor handhas som i formell mening tillhör den offentliga sfären. Villkoret för JO:s gransk- ning är att det rör sig om någon form av myndighetsutövning. Begreppet ”myndighets- utövning” kan dock sägas omfatta ett mindre fält än begreppet ”offentligt intresse”. UU kan sålunda behandla en typ av ärenden som står utanför KU:s och JO:s gransknings- sfär, se Ojansivu (1999), s. 44.

trollkommittén utrett den tyska regeringens och den då ansvariga ministern Frank-Walter Steinmeiers roll. I slutbetänkandet redogörs bl.a. för anklagelser om tortyr av Kurnaz under hans vistelse i Guantanamo Bay. Av betänkandet framgår också att ett flertal omständigheter kring den tyska underrättelsetjänstens och regeringens agerande fortfarande är outredda. Mot denna bakgrund tillsattes den 7 april 2007 ett utredningsutskott (det första utredningsutskottet för denna mandatperiod) vars arbete för närvarande pågår. Man beräknar att avsluta arbetet under 2009.⁹⁰

Frankrike

I Frankrike finns inom ramen för utskottsväsendet en rad olika verktyg för parlamentets granskning av regeringen.

De sex stående utskotten (*commissions permanentes*) i respektive kammare är ålagda att löpande bestå parlamentet med sådan information att det kan kontrollera regeringens arbete. I detta syfte kan utskotten tillsätta tillfälliga utredningar (*missions d'information*), med en eller flera ledamöter från ett eller flera utskott, som får i uppdrag att utreda tillämpningen av en föreslagen eller gällande lagstiftning.⁹¹ Omkring 20 sådana utredningar tillsätts årligen. De resulterar vanligen i en rapport som utskottet kan publicera och som kan bli föremål för debatt utan votering i kammaren.⁹²

Såväl stående som tillfälliga utskott (*commissions spéciales*) kan också inhämta uppgifter genom att inkalla personer till utfrågningar.⁹³ Under sessionen 2005–2006 höll nationalförsamlingens utskott sammanlagt 291 utfrågningar, varav 112 avsåg regeringsmedlemmar.⁹⁴

Finansutskotten har en speciell roll vad gäller granskningen av de offentliga utgifterna och har särskilda befogenheter för arbetet.⁹⁵ För granskningen av användningen av offentliga medel samt finansieringen av socialförsäkringssystemen har nationalförsamlingen vidare inrättat två permanenta revisionsorgan inom ramen för finans- respektive socialutskottet.⁹⁶ Såvitt granskningarna leder till anmärkningar som tillkännages regeringen har denna en lagstadgad skyldighet att reagera inom två månader.⁹⁷

De stående utskotten ägnar sig också åt uppföljning och utvärdering av tillämpningen av lagstiftning inom sina respektive kompetensområden, och under det senaste decenniet har flera nya resurser tillkommit för ändamålet. Utöver de revisionsorgan som nämnts har en för de båda kamrarna gemensam

⁹⁰ Sveriges Ambassad i Berlin, skriftliga uppgifter, januari 2008.

⁹¹ *Règlement de l'Assemblée nationale*, Art. 145, *Règlement du Sénat*, Art. 21.

⁹² Assemblée nationale, fiche no. 21, Assemblée nationale, fiche no. 44 och 45.

⁹³ *Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, Art. 5 bis.

⁹⁴ Assemblée nationale, fiche no. 21.

⁹⁵ *Loi organique du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, Art. 57.

⁹⁶ *La mission d'évaluation et de contrôle (MEC)* inrättades 1999 och *La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS)* inrättades 2004, se vidare Assemblée nationale, fiche no. 21 och 46.

⁹⁷ *Loi organique du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, Art. 60, *Code de la sécurité sociale*, Art. LO 111-9-3.

funktion för uppföljning och utvärdering inrättats (*Office parlementaire d'évaluation de la législation*) samt två s.k. parlamentariska delegationer i vardera kammaren som arbetar med att följa upp och utvärdera jämställdhetspolitiken respektive politiken för en hållbar utveckling. Regeringen är skyldig att förse delegationerna med de uppgifter som de behöver i sitt arbete, och jämställdhetsdelegationen har också rätt att hålla utfrågningar med ministrar.⁹⁸

Vidare finns möjligheten att tillsätta granskningsutskott (*commissions d'enquête*). De tillsätts ad hoc på initiativ av respektive kammare med uppdrag att granska en särskild fråga. Denna kan ha sin grund i regeringens handlande, men kan även röra verksamhet vid myndigheter, företag, organisationer eller samhälleliga förhållanden i stort. Granskningens syfte och inriktning anges inte mer specificerat i den styrande förordningen än att uppdraget består i att ”inhämta information antingen om specifika förhållanden eller om skötseln av den offentliga förvaltningen eller de statliga bolagen” samt att undersökningen inte får avse förhållanden där rättsliga åtgärder har inletts.⁹⁹ En närmare precisering av uppdragen görs av det stående utskott som ansvarar för det politiska sakområde som det aktuella uppdraget avser.¹⁰⁰

Granskningsutskotten består av högst 30 personer, och sammansättningen avspeglar enligt praxis de parlamentariska majoritetsförhållandena. Granskningen resulterar i en rapport som överlämnas till den kammare som initierat den, där den kan bli föremål för debatt men inte omröstning. Varje granskningsutskott upphör i och med att dess rapport presenteras eller senast sex månader efter dess bildande. De har i sitt arbete behörighet att på plats inhämta de upplysningar som de behöver för granskningen och de har rätt att ta del av alla myndighetsdokument med undantag för sådana som är sekretessbelagda med hänvisning till försvars-, utrikes- eller säkerhetspolitiska hänsyn.¹⁰¹ Sedan 1996 har även de stående utskotten möjlighet att, för avgränsade uppdrag, komma i åtnjutande av dessa rättigheter.¹⁰² Hittills har dock bestämmelsen aldrig tillämpats.

Liksom de stående utskotten kan granskningsutskotten också tvinga inkallade personer att inställa sig till utfrågningar, som sker under ed. Enligt huvudregeln är utfrågningarna offentliga, men utskotten har möjlighet att besluta att hålla en utfrågning bakom lyckta dörrar. Vidare kan respektive kammare besluta att inte offentliggöra delar av slutrapporten eller rapporten i dess helhet.¹⁰³

⁹⁸ *Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, Art. 6 *sexies* och Art. 6 *septies*, se även Assemblée nationale, fiche no. 48.

⁹⁹ *Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, Art. 6.

¹⁰⁰ *Règlement de l'Assemblée nationale*, Art. 140, *Règlement du Sénat*, Art. 11.

¹⁰¹ *Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, Art. 6.

¹⁰² *Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, Art. 5 *ter*.

¹⁰³ *Ibid.*

Granskningsutskottens rapporter uppvisar stora likheter med statens offentliga utredningar, men är alltså underställda parlamentet och inte regeringen. Under föregående mandatperiod (2002–2007) tillsatte nationalförsamlingen granskningsutskott för att undersöka bl.a. kommunalskattens utveckling, förutsättningarna för förekomsten av varg i Frankrike och praktiserandet av boskapsskötsel i bergstrakterna samt tillämpningen av säkerhetsåtgärder vid sjötransport av farligt gods.¹⁰⁴ Under innevarande mandatperiod har en granskning av Frankrikes roll i samband med Libyens frigivning av fängslade bulgariska läkare och sjuksköterskor genomförts.¹⁰⁵

Ett av de mest karaktäristiska dragen i den femte republiken, som inleddes med den nya konstitutionen från 1958, har varit ett svagt parlament. En viss återhämtning av dess makt har förvisso skett under senare år, men ofta framhålls att granskningsmakten i praktiken alltjämt är svag, bl.a. eftersom den exekutiva makten i hög grad ligger hos presidenten och inte hos regeringen. Vidare måste t.ex. beslut om att tillsätta ett granskningsutskott ha stöd hos en majoritet i kammaren.¹⁰⁶

I juli 2008 röstade emellertid de båda franska kamrarna igenom den mest genomgripande konstitutionella reform som genomförts sedan 1958. Det uttalade syftet med reformen är att anpassa författningen till utvecklingen i det politiska livet, att kringgärda presidentens befogenheter och att stärka parlamentet. Bland annat innebär reformen att parlamentet och regeringen får delat ansvar för parlamentets dagordning, vilken tidigare satts av regeringen, att de lagtexter som röstas ska komma från utskotten efter behandling, och inte som nu direkt till kammaren från regeringen, att antalet permanenta utskott utökas från 6 till 8 i de båda kamrarna samt att regeringen måste ta de viktigaste tillsättningsärendena till parlamentet, där en kvalificerad majoritet kan hindra en tillsättning. Enligt den officiella tidsplanen väntas reformerna kunna träda i kraft under det närmaste halvåret; de ändringar som berör parlamentets funktionssätt kräver en revidering av kamrarnas respektive arbetsordningar, medan andra reformer kräver att ny lagstiftning utarbetas.¹⁰⁷

USA

USA:s politiska system har sin grund i tanken om maktindelning. Statsskickets lagstiftande, verkställande och dömande makter balanserar varandra. Den

¹⁰⁴ För närmare uppgifter om granskningskommissionerna och deras rapporter, se *Commissions d'enquête sous la V^e République*: http://www.assembleenationale.fr/connaissance/enquetes_Ve.asp.

¹⁰⁵ Se <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-enq/r0622.asp>.

¹⁰⁶ Thiébault (2003), s. 338 f.

¹⁰⁷ Se t.ex. Pognon, O. "Une loi qui encadre les pouvoirs du président et renforce ceux du Parlement", *Le Figaro*, 2008-07-21, Pognon, O. "L'application de la réforme s'étalera dans le temps", *Le Figaro*, 2008-07-21, Huet, S. "L'application de la réforme prendra plus de six mois", *Le Figaro*, 2008-07-23.

lagstiftande maktens kontroll av exekutiven syftar till att främja maktbalansen mellan de tre institutionerna.¹⁰⁸

Kongressen har ett jämförelsevis starkt utskottssystem. Till skillnad från exempelvis Storbritanniens debatterande parlament definieras den amerikanska kongressen som ett arbetande parlament.¹⁰⁹ Representanthuset och senaten har i dag 20 respektive 21 stående utskott. Till dessa kommer sammansatta utskott, speciellt tillsatta utskott (*select committees*) och ett stort antal underutskott (*subcommittees*). Senaten hade 87 underutskott i arbete 1994. Antalet sakkunniga i utskotten uppgår till omkring 3 500.¹¹⁰ Kongressen är förhållandevis aktiv i arbetet med att presentera lagförslag, inte minst budgetförslag.¹¹¹

Kongressens rätt att kontrollera och granska den verkställande makten anges inte uttryckligen i USA:s konstitution, utan uttrycks i stället indirekt. Konstitutionen ålägger kongressen att bevilja allmänna medel, anta lagar, beordra verksamhet från armé och flotta, väcka riksriksåtal mot presidenten och andra högre ämbetsmän, föreslå och godta nationella och internationella fördrag och presidentnomineringar m.m. Konstitutionen ger kongressen rätt att stifta de lagar som är nödvändiga för att fullgöra dessa uppgifter, inklusive lagar utfärdade i syfte att granska och kontrollera exekutivmakten.¹¹² Kongressens granskningsmakt är ett resultat av dessa konstitutionella befogenheter; dess uppdrag vore svår genomförbart utan möjligheten att granska exekutivmakten.¹¹³ Därutöver legitimeras kongressens granskningsmakt i ett flertal beslut från USA:s federala domstolar och i ett antal lagstiftande dokument som styr kongressens interna arbetsordning.¹¹⁴

Kongressens inflytelserika utskottssystem innebär att utskotten spelar den dominerande rollen även vid granskningen av exekutivmakten. Utskotten har den personal, expertis och jurisdiktion som krävs för att bedriva översyn.¹¹⁵ Kongressens samtliga lagstiftande, stående utskott benämns i dagligt tal även översynsutskott (*oversight committees*). Utskotten ska kontinuerligt utvärdera och granska tillämpningen och genomförandet av lagar inom sina respektive sakområden.¹¹⁶ Enligt representanthusets regler ska husets stående utskott, på grundval av sin granskning, avgöra om lagar och program ska fortlöpa, skäras

¹⁰⁸ Med den lagstiftande makten avses kongressen (representanthuset och senaten). Med den verkställande, exekutiva makten avses regeringen, dess underlydande förvaltning och kommittéer samt presidenten och vicepresidenten, se Kaiser (1988), s. 76.

¹⁰⁹ Hague & Harrop (2001), s. 221 f.

¹¹⁰ Ibid., s. 222.

¹¹¹ Hague & Harrop (2001), s. 226.

¹¹² Kaiser (2006), s. 3; Cushman (2006), s. 98. Enligt konstitutionens elastiska *necessary and proper*-paragraf har kongressen rätt "[t]o make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof" (Constitution of the United States, Art. 1, Sec. 8).

¹¹³ CRS Report for Congress (1990), s. 3; Fisher (1991), s. 14; Kaiser (1988), s. 77.

¹¹⁴ Kaiser (2006), s. 3 f; Cushman (2006), s. 98. Utskottens kompetens att granska exekutiven inom sina respektive sakområden infördes med *The Legislative Reorganization Act* (LRA) från 1946 och utvecklades ytterligare med bl.a. *The Legislative Reorganization Act* från 1970.

¹¹⁵ Cushman (2006), s. 103.

¹¹⁶ Kaiser (2006), s. 4; Cushman (2006), s. 98 f.

ned eller avlägsnas. Utskotten ska även identifiera omständigheter som kan indikera behov av ny eller kompletterande lagstiftning.¹¹⁷

Granskningens inriktning varierar. Den kan ha en strikt juridisk karaktär och t.ex. syfta till att utreda om förvaltningens ärendehandläggning är förenlig med gällande rätt, eller den kan vara ekonomiskt orienterad och undersöka administrationens effektivitet och ekonomi. Inte sällan har dock översynen en mer renodlat politisk och ideologiskt polemisk prägel. Granskningen och dess slutsatser utformas t.ex. på ett sådant sätt att utskottet ställer sig bakom alternativt motsätter sig en viss politisk linje, att den framhåller kongressens auktoritet gentemot presidenten eller att den visar sin goda vilja gentemot vissa intressegrupper.¹¹⁸

Hur går det då till när kongressen och dess utskott granskar den verkställande makten? I enlighet med Cushman (2006) kan granskningen indelas i tio punkter. För det första har två stående utskott ett särskilt granskningsansvar. Kongressen insåg tidigt att många granskningsfrågor spänner över flera utskott. Representanthusets utskott för *Oversight and Government reform*, etablerat 1927, och senatens utskott för *Homeland Security and Governmental Affairs*, ursprungligen etablerat 1921, har följaktligen rätt att granska i stort sett hela den federala staten, bl.a. frågor om statlig effektivitet och omorganisationer inom exekutivmakten. Båda utskotten godkänner rapporter från *the Comptroller General*, chefen för *Government Accountability Office* (GAO). Utskotten lämnar även rekommendationer till kongressen på grundval av dessa rapporter.¹¹⁹ Utskotten höll 53 respektive 99 utfrågningar 2007.¹²⁰

Kongressens resterande granskningsmetoder utgörs av följande:¹²¹

- Informella metoder. De stående utskotten använder sig av dessa i förebyggande syfte för att styra myndigheternas beteende. Det kan handla om personliga kontakter (telefon, e-post eller brev) mellan utskottsledamöter och regeringstjänstemän. Flera myndigheter är snabba att besvara frågor från kongressen. Därigenom kan myndigheterna upprätthålla goda relationer med sina respektive översynsutskott.
- Utskottsutfrågningar. Dessa är ett sätt för utskotten att inhämta nödvändig information före utformandet av eventuell ny lagstiftning. Såväl de stående utskotten som speciellt tillsatta granskningsutskott har rätt att hålla utfrågningar. Utskotten har inkallningsrätt. Utfrågningarna är ofta massmedialt uppmärksammade, men de utgör likväl endast en mindre del av kongressens kontinuerliga granskning.¹²²
- Anslagsmakt. Kongressen styr över samtliga federala departement och myndigheter. Man bestämmer uppdrag, storlek och organisationsform för

¹¹⁷ *Rules of the House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, Rule X.*

¹¹⁸ Oleszeck (1989), s. 266.

¹¹⁹ Cushman (2006), s. 107; Kaiser (2006), s. 5.

¹²⁰ För ytterligare information, se webbplatserna <http://oversight.house.gov/rules/> och <http://hsgac.senate.gov/index.cfm?Fuseaction=About.Jurisdiction>.

¹²¹ Informationen är hämtad från Cushman (2006), s. 103–107 om inte annat anges.

¹²² Kaiser (2006), s. 5.

- varje enskild myndighet. Följaktligen kan utskotten bestämma regeringspolitikens inriktning genom att minska, eller utöka, anslag.
- Rapporter från myndigheter. Myndigheter är skyldiga att samråda med kongressen om sina strategiplaner och ska årligen rapportera till kongressen om mål och resultat. Kongressen tar emot fler än 2 000 årliga rapporter från federala departement, myndigheter, kommissioner m.m.¹²³
 - Lönsamhetsanalyser. Varje federal myndighet ska granska sin verksamhet i enlighet med *Government Performance and Results Act* (GPRA) från 1993. GPRA ger myndigheterna måttstockar mot vilka de ska mäta den egna verksamheten.
 - Generalinspektörer (*Inspectors General*). Kongressen har etablerat en generalinspektör vid de viktigaste federala organen. Inspektörerna utreder frågor om slöseri, bedrägeri och missbruk och rapporterar sedan till myndighetschefen och kongressen. Inspektörerna kommunicerar med ledamöter, utskott och personal, och bl.a. avlägger man vittnesmål vid utskottsförhör.¹²⁴
 - Lagstiftningsveto. Såväl representanthuset som senaten har vetorätt på en rad av de lagstiftningsområden där initiativrätten har delegerats till exekutiven. Vetorätten tillämpas dock sällan, utan verkar snarast förebyggande så tillvida att den sporrar exekutiven att utforma lagförslag som kan accepteras av kongressen.
 - *Sunset clause*. Kongressen har möjlighet att upphäva en lag efter ett specifikt datum genom att införa en *sunset clause*. Det kan t.ex. handla om en lagtext som auktoriserar ett federalt program. Paragrafen fastställer att programmet upphör efter ett visst datum såvida kongressen inte utfärdar ny lag.
 - Godkännande av kandidater till högre statliga tjänster. Det relevanta utskottet håller utfrågningar för att förvissa sig om kandidatens inställning inom hans eller hennes kompetensområde.

I de fall kongressens resurser är otillräckliga finns två framkomliga vägar. För det första kan kongressen använda sig av speciellt tillsatta utskott eller tillsätta en oberoende kommission. Desto mer kontroversiell eller politiskt känslig en fråga är, desto mer sannolikt är det att kongressen väljer den senare vägen; en oberoende kommission anses då kunna ge resultaten och slutsatserna en större trovärdighet. Uppmärksammade frågor under senare tid har bl.a. handlat om Kinas förvärv av kärnvapeninformation från USA 1999 (Cox Committee) samt USA:s underrättelseinformation och samarbetet mellan federala myndigheter före den 11 september 2001 (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 9/11 Commission).

Den andra framkomliga vägen innebär att kongressen tar hjälp av en eller flera stödjande myndigheter. Tre specialorgan är särskilt viktiga. Det tidigare nämnda GAO, ursprungligen etablerat 1921, hjälper kongressen dels med

¹²³ Ibid., s. 4.

¹²⁴ Oleszeck (1989), s. 270; Kaiser (2006), s. 4.

bokföring (bl.a. genom att kontrollera exekutivmaktens budgetar och fastställa federala utgifter), dels med utvärderingar av federala program. GAO har omkring 3 200 anställda och producerar årligen omkring 1 000 analytiska rapporter. *Congressional Budget Office* (CBO) hjälper i huvudsak kongressens båda budgetutskott med expertis i budgetfrågor, inklusive opartiska utvärderingar av kostnader för federala program. *Congressional Research Service* (CRS) är en utredningstjänst som tillhandahåller kongressens utskott och ledamöter med opartiska utredningar.¹²⁵

Den statsvetenskapliga litteratur som studerats är förhållandevis kritisk till det amerikanska granskningssystemet, även om vissa positiva inslag lyfts fram. Cushman (2006) tar fasta på att kongressens granskning är fragmenterad, att den tar sig många olika uttryck och emanerar från flera spridda enheter vars verksamheter inte alltid koordineras. Den fragmentiserade granskningen innebär enligt Cushman bl.a. att myndigheter inte sällan är skyldiga att rapportera till flera utskott i bägge kamrarna, något som kan medföra att myndigheterna tvingas lyda motstridiga instruktioner. Därutöver noterar Cushman att kongressen tenderar att föredra ”brandkårsuttryckning” framför ”polisutredning”. Med detta avses att kongressen ofta iscensätter en omfattande granskning i efterhand, som en följd av oförutsedda händelser, i motsats till en mer fortlöpande granskning i förebyggande syfte. Å andra sidan understryker Cushman att kongressen ofta är framgångsrik i sin granskning av större problem. Han betonar även att de utskott som är involverade i utformandet av en policy ofta har goda förutsättningar att granska implementeringen av densamma.¹²⁶

Sedan den 11 september 2001 har det i USA förts en diskussion om kongressens rätt att få information från exekutiven. Owens (2006) pekar på exempel där kongressutskott och GAO har nekats information från administrationen, inklusive underrättelseuppgifter inhämtade före den 11 september 2001.¹²⁷ Best (2007) framhåller kongressens särskilda ansvar gällande tillämpningen av USA:s nya antiterroristlagar. I synnerhet betonas kongressens uppgift att värna medborgarnas integritet, och att förhindra den typ av maktmissbruk som ägde rum i USA under 1960- och 1970-talen.¹²⁸

¹²⁵ Cushman (2006), s. 108 f.

¹²⁶ Ibid., s. 103, 112 f.

¹²⁷ Owens (2006), s. 277.

¹²⁸ Best (2007), s. 14 f.

Referenser

Anckar, D (1992). "Finland: Dualism and consensual rule", i Damgaard, E. (ed.) *Parliamentary Change in the Nordic Countries*.

Assemblée nationale, fiche no. 21, "Les commissions permanentes", http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_21.asp.

Assemblée nationale, fiche no. 44, "Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du Gouvernement", http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_44.asp.

Assemblée nationale, fiche no. 45, "Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des Présidents", http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_45.asp.

Assemblée nationale, fiche no. 46, "Les missions d'évaluation et de contrôle", http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_46.asp.

Assemblée nationale, fiche no. 48, "Le contrôle de l'application des lois", http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_48.asp.

Bergsjø, T.F. (2007). *PM om ändringar i Stortingets kontrollformer sedan 1999*, den 10 december 2007. Stortingets utredningssektion.

Best, R.A. (2007). "Sharing Law Enforcement and Intelligence Information: The Congressional Role", *CRS Report for Congress*, 13 februari 2007.

Cabinet Office, Departmental Evidence and Response to Select Committees (*Osmotherley Rules*),

http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/osmotherley_rules.aspx.

Code de la sécurité sociale,

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?code=CSECSOCL.rcv>.

"Commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse", rapport n:o 1077 (3 septembre 1998),

<http://www.assemblee-nat.fr/5/5dc.htm>.

Constitution of the United States,

http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm.

Cushman JR., C.B. (2006). *An Introduction to the U.S. Congress*. London: M.E. Sharpe.

Finlands grundlag, <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731>.

Fisher, L. (1991). *Constitutional Conflicts between Congress and the President*.

Gusy, C. (2006). "Parliaments and the Executive in Germany", i Ziegler, B., Bradley (eds) *Constitution and the role of Parliaments*.

- Hague, R. & Harrop, M. (2001). *Comparative Government and Politics – An Introduction*, femte upplagan. New York: Palgrave.
- Hidén, M. & Sararviita, I. (1989). *Statsförfattningsrätten i huvuddrag*.
- Holmberg, E. & Stjernquist, N. (1998). *Vår författning*.
- Innst.S. nr. 175 (1999–2000),
<http://www.stortinget.no/inns/1999/pdf/inns-199900-175.pdf>.
- Innst.S. nr. 284 (2000–2001),
<http://www.stortinget.no/inns/2000/pdf/inns-200001-284.pdf>.
- Innst.S. nr. 38 (2002–2003),
<http://www.stortinget.no/inns/2006/pdf/inns-200607-038.pdf>.
- Innst.S. nr. 107 (2002–2003),
<http://www.stortinget.no/inns/2006/pdf/inns-200607-107.pdf>.
- Innst.S. nr. 210 (2002–2003),
<http://www.stortinget.no/inns/2002/pdf/inns-200203-210.pdf>.
- Innst.S. nr. 94 (2006–2007),
<http://www.stortinget.no/inns/2006/pdf/inns-200607-094.pdf>.
- Isberg, M. (PM 1999-04-09). *Finlands nya grundlag*.
- Johnson, N. (1988). "Departmental Select Committees" ur Ryle, Michael & Richards, Peter G. (ed.) *The Commons under scrutiny*.
- Kaiser, F.M. (1988). "Congressional Oversight of the Presidency" ur *AAPSS*, 499, september 1988.
- Kaiser, F.M. (2006). "Congressional Oversight", *CRS Report for Congress*, 3 januari 2006.
- Kelso, A. (2007). "The House of Commons Modernisation Committee: Who Needs It?" ur *BJPIR* Vol. 9, s. 138–157.
- Knapp, A. och Wright, V. (2006). *The Government and Politics of France*, femte upplagan. Routledge: London.
- Konstitutionsutskottets seminarium (1996-03-07). *KU:s granskning – juridik eller politik*. 1995/96:URD2.
- Laporte, J. & Tulard, M-J. (1989). *Le droit parlementaire*.
- Library House of Commons, Research Paper 02/32, *Departmental Select Committees*.
- Library House of Commons, Research Paper 07/72, [The Governance of Britain Green Paper](#).
- Library House of Commons, Standard Note: SN/PC/2671, *The Osmotherly Rules*.
- Library House of Commons, Standard Note, SN/PC/4387, [Parliamentary Involvement in Public Appointments](#).

Library House of Commons, Standard Note, SN/PC/4411, *Regional Accountability at Westminster*.

Library House of Commons, Standard Note, SN/IA/4693, *Parliamentary Scrutiny of Treaties*.

Library House of Commons, Standard Note, SN/PC/04703, *The Governance of Britain: An Update*.

Loi organique du 1 août 2001 relative aux lois de finances,

<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/FAEJO.htm>.

Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, July 2007, Cm 7170, <http://www.officialdocuments.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>.

National Audit Office: *Annual report 2007*.

Norges grundlag,

<http://www.lovdato.no/all/nl-18140517-000.html>.

Norton, P. (2005). *Parliament in British Politics*.

Nousiainen (1985). *The Finnish Political System*.

Ojansivu, C. (1999). "Bör Sverige införa ett utredningsutskott enligt tysk modell?" Uppsats framlagd vid juridiska fakulteten vid Lunds universitet.

Oleszek, W.J. (1989). *Congressional Procedure and the Policy Process*.

Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,

<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PPFAJ.htm>.

Owens, J.E. (2006). "Presidential Power and Congressional Acquiescence in the 'War' on Terrorism: A New Constitutional Equilibrium?", *Politics & Policy* 34 (2), s. 258–303.

Règlement de l'Assemblée nationale (juni 2007), <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>.

Règlement du Sénat (oktober 2007),

<http://www.senat.fr/reglement/reglement.html>.

Rogers, R. & Walters, R. (2006). *How Parliament Works*, 6th edition.

Rules of the House of Representatives, One Hundred Tenth Congress,

<http://www.rules.house.gov/ruleprec/110th.pdf>.

Sterzel, F. (1998). *Författning i utveckling*.

Sterzel, F. (1999). *Parlamentarismen i författningen*.

Stortingets forretningsorden,

http://www.stortinget.no/om_stortinget/lover_regler/forretningsorden.html.

Strøm, K. och Narud, H.M. (2003). "Norway: Virtual Parliamentarism" i Strøm, K., Müller, W., Bergman, T. (eds) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: University Press.

Suksi, Markuu (2002) *Finlands statsrätt: en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag*. Åbo akademi Institutet för mänskliga rättigheter.

Sveriges ambassad i Berlin. Skriftliga uppgifter från Sigeman-Lundin 2008-01-08.

Thiébaud, J.-L. (2003). "France: Delegation and Accountability in the Fifth Republic" i Strøm, K., Müller, W. och Bergman, T. (eds) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: University Press.

Thomassen, P. (1996). "Stortingets kontrollarbeid" ur *Politisk Årbok 1996*. Stortinget.

United States House of Representatives,

<http://www.house.gov/>.

United States Senate,

<http://www.senate.gov/>.

Westerholm, Pauli, Eduskunta, Riksdagens interna utredningstjänst. Skriftliga uppgifter 2009-06-12.

BILAGA 2

Parlamentarisk kontroll av regeringen – en forskningsöversikt

Av Thomas Bull och Patrik Bremdal

Inledning

Vi har fått i uppdrag att göra en forskningsöversikt över hur man ser på parlamentarisk kontroll av regeringen i ett antal länder av intresse för svenskt vidkommande. Översikten kan av naturliga skäl inte bli särskilt detaljerad, utan det kommer att pekas på de huvudsakliga frågor och problem som forskningen i de valda länderna behandlat och hur man generellt valt att ställa sig till dessa. Det är således inte fråga om någon heltäckande studie, inte heller någon helt rättvisande undersökning eftersom det är de dominerande uppfattningarna som får utrymme.

De länder som ingår i studien är valda dels efter att de någorlunda väl kan sägas motsvara vissa centrala delar av politiska och konstitutionella förhållanden i Sverige. Nya Zeeland och Nederländerna är parlamentariska demokratier med stark välfärdsinriktning och proportionella valsystem. Hur dessa länder som på många sätt liknar Sverige hanterar parlamentarisk kontroll torde kunna vara av intresse för vårt system. Storbritannien är hemland för den parlamentariska modell som Sverige varit starkt influerad av – Westminstermodellen – och är därför av intresse. Kanada och Tyskland är två stora stater med federal struktur. Inte desto mindre är de också tydligt parlamentariska. Tyskland är ett ledande land i Europa vad gäller konstitutionell forskning (och praktik) och Kanada är känt inom den konstitutionella forskningen för att på ett intressant sätt ha sammanjämkat så olika ideal som det brittiska och det amerikanska. Detta motiverar att vi också ser lite närmare på dessa två länder.

Dispositionen är enkel, vi börjar med det ”klassiska” brittiska systemet och går därefter till de två länder som kanske liknas Sverige mest, Nya Zeeland och Nederländerna, för att till sist se på Kanada och Tyskland. Avsnitten innehåller dels en del som kortfattat introducerar varje lands kontrollmakt, särskilt den som parlamentet är delaktig i, och sedan en presentation av aktuella forskningsfrågor.

Storbritannien

Inledning

Varje studie av det brittiska parlamentets måste ta hänsyn till två viktiga inledande synpunkter. För det första är det brittiska parlamentet – Westminster – modellen för många andra parlament i världen och starkt traditionsbun-

det. Dess ställning som överordnat politiskt maktorgan ("the Supremacy of Parliament") är – åtminstone i teorin – knappt alls ifrågasatt. En andra faktor är den att parlamentet på senare tid kommit att minska i betydelse genom de parlament som upprättats i Skottland och Wales. Särskilt det förra har vissa substantiella uppgifter.¹²⁹

Kontrollmakten i översikt

Den maktindelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande organ som vanligtvis föreligger i konstitutionella system är bara i låg grad synlig i det brittiska systemet. Medlemmar av regeringen måste samtidigt vara ledamöter i parlamentet, så någon skarp skillnad mellan regering och lagstiftare föreligger inte.¹³⁰ Parlamentets överhus utgör landets högsta domstol, så inte heller där upprätthålls någon strikt åtskillnad mellan de olika "makterna".

Principen om ministrarnas ansvar inför parlamentet har varit klart etablerad sedan mitten av 1800-talet.¹³¹ I praktiken kom förhållandet att de enskilda ministrarna var parlamentsledamöter att spela en viss roll för denna utveckling, då detta medförde att det var naturligt att ministern blev den som kom att svara för frågor om sin verksamhet inom regeringen. I detta ingår också att svara för all verksamhet som pågår i de myndigheter som lyder under ministrarnas departement. Detta betyder i praktiken också att enskilda statstjänstemän inte ska hållas ansvariga för de eventuella fel de begått under utövandet av sina uppgifter. Dessa enskilda tjänstemän kan t.o.m. hållas anonyma, eftersom de är "ointressanta" ur ansvarssynpunkt. Frågan om hur långt den enskilde ministrarnas ansvar visavi parlamentet sträcker sig i fall då myndigheter begått fel är inte lätt att entydigt svara på.¹³² Utgångspunkten är den att ministern är ansvarig för all verksamhet i underlydande myndigheter. Att vara ansvarig betyder dock i detta sammanhang inte att det föreligger en skyldighet att avgå. Efter 1954 har det, enligt uppgift, inte förekommit något fall där en minister avgått på grund av misstag inom departement eller underlydande myndigheter.¹³³

Rent praktisk sker parlamentets kontroll genom tre olika institut: den parlamentariska debatten, frågor till regeringen från parlamentsledamöter och de parlamentariska kommittéernas arbete.¹³⁴ Om debatten är inte mycket att säga annat än att den har stort utrymme och tilldrar sig relativt stor uppmärksamhet. Frågorna anses vara det främsta medlet för information om regeringens aktiviteter och då särskilt de skrivna frågor där såväl fråga som svar senare publiceras i parlamentets skriftsamling (Hansard).¹³⁵ Det görs som synes en uppdelning mellan skriftliga och muntliga frågor där de förra hanteras genom

¹²⁹ Bradley & Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (2003), s. 117.

¹³⁰ Dewry, *The Executive: Towards Accountable Government and Effective Governance?*, i: Jowell/Oliver (eds.), *The Changing Constitution* (2007), s. 188.

¹³¹ Bradley & Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (2003), s. 105.

¹³² Bradley & Ewing s. 112 f.

¹³³ Bradley & Ewing s. 112.

¹³⁴ Craig & Tomkins, *The Executive and Public Law* (2006), s. 40.

¹³⁵ Craig & Tomkins s. 40.

ett elektroniskt system, vilket gör att ca 75 % av dessa får ett skriftligt svar inom ett dygn. Muntliga frågor förekommer i lite olika sammanhang och försök har gjorts med större och mera blandade (s.k. cross-cutting) frågestunder med flera ministrar närvarande samtidigt. Antalet frågor per dag överskrider i genomsnitt 400.¹³⁶

Stående utskott i underhuset – s.k. select committees – utgörs av små grupper (11–14 personer) av parlamentsledamöter som inte innehar en ministerpost (s.k. back-benchers). Det nuvarande systemet, vari ingår att utskottet också ska granska regeringen, infördes så sent som 1979. Utskotten organiseras i stort sett efter regeringens departement, med några tillägg för utskott med mera specialiserade uppgifter, såsom ”Scottish Affairs”. Val till utskottet sker inom parlamentet efter det ordinarie valet och vid första mötet utses en ordförande. Detta val sker i realiteten genom partipolitiska överenskommelser, där oppositionen garanteras ett visst antal poster. Försök att frigöra hela processen från regeringens (och regeringspartiets) starka inflytande har i stort sett misslyckats, något som gör att utskotten knappast kan ses som helt fristående från partipolitiken i stort.¹³⁷ Så sent som 2003 fattades beslut om att ge utskottsordförandena ett visst lönepåslag, för att i viss mån kompensera dessa för det merarbete som posten innebär och för att ge parlamentsledamöter ett incitament att söka sig till sådana uppgifter.¹³⁸

Sedan början av 2000-talet har underhuset aktivt sökt arbeta med att själva ange de områden som utskotten ska verka inom, något som tidigare baserades på dokument utarbetade av regeringen. 2002 kom en lista med ett tiotal punkter med huvudsakliga uppgifter för utskotten inom områdena politisk, ekonomisk och administrativ granskning. Utskotten ska således granska lagförslag på sitt område, identifiera behov av lagförslag och i förekommande fall komma med sådana, granska hur departement och myndigheter på området sköter sina finansiella åtagande samt granska och övervaka departementen och myndigheternas arbete med att realisera lagstiftning och policy-beslut.

Utskotten har befogenhet att anlita experter och hålla hearingar och förhör. Statstjänstemän är skyldiga att infinna sig för att sanningsenligt svara på frågor, men ministrar har inte skyldighet att komma till utskottet. Om de väljer att infinna sig är de dock skyldiga att avhålla sig från lögner eller förtiganden. Tjänstemän som vittnar inför utskott agerar på uppdrag av sin minister och följer dennes instruktioner även i sådana fall.¹³⁹ Utskottsarbetet avslutas vanligen med en rapport där utskottets arbete och slutsatser redovisas. Regeringen måste inom 60 dagar svara på denna rapport. Vissa av rapporterna

¹³⁶ Select Committee of House of Commons Commission, 26th Annual Report (2003–04), s. 4.

¹³⁷ Flinders, *Analysing Reform: The House of Commons, 2001–05*, Political Studies (2007), s. 189.

¹³⁸ Departmental Select Committees, House of Commons Information Office, *Procedure Series* (2007), s. 3 och Flinder s. 182.

¹³⁹ Bradley & Ewing s. 110.

blir föremål för allmän debatt, något som samordnas mellan de olika utskottsordförandena i den s.k. Liaison Committee.¹⁴⁰

Inom House of Lords – överhuset – finns ett antal stående utskott, men betydligt färre än i underhuset och med mer generella uppgifter. Av störst intresse i detta sammanhang är ”the Constitution Committee”, som har till uppgift att övervaka hur lagstiftningen i stort påverkar den brittiska konstitutionens grundprinciper. Utskottet tillkom så sent som 2001, efter det att man konstaterat att flera lagstiftningsåtgärder under senare tid haft mera långtgående konstitutionella återverkningar än man först insett, däribland nämns medlemskapet i EU, devolutionen till Skottland, Wales och Nordirland samt reformerna av överhuset självt. Utskottet består av 12 medlemmar.

Utskottet har till uppgift att både granska föreslagen lagstiftning utifrån konstitutionella utgångspunkter och mera allmänt följa hur konstitutionella regler och traditioner följs. Den första uppgiften genomförs i praktiken så att lagförslag granskas och att utskottet skriver yttranden om dessa. Utskottet är i princip en passiv mottagare som analyserar det material det får. Den senare uppgiften kräver ett mer aktivt förhållningssätt. Först identifierar utskottet områden som förtjänar närmare granskning. Vanligen utses därefter en eller flera experter att inkomma med rapporter som sedan diskuteras vid utskottsmöten med representanter för akademien, regeringen och andra som kan ha särskild kunskap på området. Arbetet utmynnar i en rapport med iakttagelser och rekommendationer till regeringen. Denna offentliggörs och regeringen är skyldig att svara på de rekommendationer utskottet gjort. Vanligtvis debatteras rapporten och regeringens svar i överhuset.¹⁴¹

Till sist kan nämnas att utskottet årligen håller möten med de ministrar som ansvarar för konstitutionella och juridiska frågor för att få information om regeringens agerande på områden av konstitutionell betydelse, såsom omstrukturering av departement och myndigheter och delegationsfrågor.

De parlamentariska kontrollinstrumenten samspelar naturligtvis i hög grad med andra kontrollformer. Det är t.ex. tydligt att tillskapandet av en ombudsman – the Parliamentary Commissioner for Administration – skapat en viss spänning i förhållande till den klassiska brittiska idén om ministeransvaret. I den institutionens uppgifter ingår att utreda individuella misstag inom förvaltningen och det är då lätt att det blir fråga om att utpeka någon viss person som den som begått vissa misstag. Uppfattningen tycks dock vara att det bara är i exceptionella fall som principen om statsjänstemännens undanskymda roll bör brytas.¹⁴²

¹⁴⁰ Departmental Select Committees, House of Commons Information Office, Procedure Series (2007), s. 5.

¹⁴¹ Antalet rapporter per år är inte så stort, under 2007–08 har tio rapporter färdigställts till den 6 oktober 2008. För året 2006–07 var det totala antalet rapporter från utskottet sex. Den senaste rapporten behandlar en granskning av antiterroristlagstiftningen i Storbritannien, andra berör Lissabonfördraget och frågor om relationen mellan parlament, regeringen och domstolar.

¹⁴² Bradley & Ewing s. 113 med ett exempel från 1971 där en rapport utpekade en viss ”under-secretary” som direkt ansvarig för att miljontals enskilda saknade försäkringskydd vid en konkurs i ett större försäkringsbolag.

I parlamentets kontroll av regeringen ligger också den rent ekonomiska granskningen och sedan 1860 har underhuset en särskild avdelning för ekonomisk revision av regeringen. I dag kallas denna ”Committee of Public Accounts (CPA)”. Denna stöds i sin tur av ”National Audit Office (NAO)” som utgör ett nationellt revisionsorgan med stora resurser att granska all offentlig verksamhet såväl rent redovisningsmässigt som ur effektivitetssynpunkt. Ett 50-tal rapporter från NAO behandlas årligen av CPA, som skriver egna betänkanden och begär in regeringens ståndpunkter. CPA anses vara ett av parlamentets allra mäktigaste utskott och utnyttjar sina befogenheter att kalla vittnen etc. i hög grad.¹⁴³ NAO understöder också enskilda parlamentsledamöter och ger dem hjälp i olika frågor som rör kontroll av offentliga utgifter.¹⁴⁴

Offentliga undersökningar, s.k. Public inquiries, är den sista typen av kontrollinstrument som behandlas här. Dessa är vanligen tillsatta och finansierade av regeringen, mot bakgrund av någon särskild problematisk händelse som behöver utredas dels för att klargöra vad som faktiskt skett, dels för att ge rekommendationer om hur sådana situationer ska hanteras i framtiden. Den främsta garantin för dessa kommissioners integritet tycks vara det massmediala intresse som alltid omgärdar dem, eftersom detta i praktiken tvingar regeringen att utnämna känt ”opartiska” personer till ledamöter.¹⁴⁵

Aktuella frågor i forskningen

En stor del av forskningen om det brittiska parlamentet under senare år har haft frågan om dess minskade betydelse (”the decline of Parliament”) som utgångspunkt. Studier av om och i så fall varför parlamentets ställning försvagats i förhållande till såväl regeringen som domstolarna är vanliga. Just svårigheterna för parlamentet att utkräva ansvar för den förda politiken har väckt särskilt intresse, inte minst eftersom demokratin i teorin vilar på antagandet att regeringen kan utkrävas ansvar i parlamentet. Redan tidigt har brittisk forskning visat att detta dock är mer teori än verklighet i ett system som det brittiska.¹⁴⁶

I efterkrigsåren har själva expansionen av den offentliga sektorn och därmed av regeringarnas verksamhet kommit att ytterligare underminera tanken på ”en” regering som kan hållas ansvarig i någon reell mening.¹⁴⁷ Det förhållandet att ”den verkställande makten” inte länge är ett entydigt och enkelt avgränsbart subjekt (vare sig organisatoriskt eller verksamhetsmässigt) gör att

¹⁴³ Craig & Tomkins s. 49.

¹⁴⁴ Se www.nao.org.uk/about/role.htm.

¹⁴⁵ Craig & Tomkins s. 49.

¹⁴⁶ 1867 skrev Walter Bagehot standardverket *The English Constitution* och visade att denna i praktiken byggde på en långtgående sammansmältning av lagstiftande och verkställande funktioner. Flinder s. 188 nämner en studie av Judge, *The Parliamentary State* (1993) där det visas att kopplingarna mellan regering och (vissa) grupper av parlamentsledamöter och det brittiska parlamentets hårda partipolitiska kamp gör att den granskande uppgiften oftast blir en ursäkt för att utkämpa partipolitiska strider på en ny arena. Slutsatsen är tämligen dystur vad gäller möjligheterna att få till stånd en mer välfungerande kontrollfunktion inom ramen för det brittiska systemet.

¹⁴⁷ Drewry s. 190.

granskningen av den kompliceras. Vad av det som sker i lägre hierarkier (departement och statliga och lokala myndigheter) och vilken typ av verksamhet (efter t.ex. privatiseringar) bör ingå i det som parlament ska granska? Gränsen mellan ministrarnas ansvar och tjänstemännens – som traditionellt hållits som en skarp gräns – är allt svårare att dra.

Ett i brittisk forskning utvecklat begrepp som alltmer kommit att användas för att försöka greppa detta är ”core executive”.¹⁴⁸ Med detta avses de delar av regeringen där politikens stora drag formuleras: premiärministers eget kansli, regeringens centrala kansli (sannolikt motsvarande statsrådsberedningen) finans-, utrikes- och justitiedepartementen samt de kanslier som sköter kontakterna med dels parlamentsledamöter, dels partiorganisationen i stort. Denna kärna av regeringsmakten har, menar man, kommit att ta över på de olika fackdepartementens bekostnad och det har inneburit en mer samordnad, mer centraliserad regeringsmakt. Särskilt pekas på att regeringen under Blair kommit att utöka kärnans makt.¹⁴⁹

Den konstitutionella forskningsfrågan har varit hur former och innehåll i det parlamentariska ansvarsutkrävandet utvecklats i ljuset av denna förändring av regeringens arbetssätt. Svaret tycks vara att det under lång tid inte gjorts mycket och att parlamentets egna reformarbete i stället var koncentrerat till att effektivisera lagstiftningsprocessen på olika sätt. Under perioden efter 2000 har dock en rad reformer genomförts (se ovan) och forskningen är nu i hög grad upptagen med att utvärdera dessa. Det antyds att förmågan att förstärka parlamentets roll har varit begränsad. Det har påvisats att det finns stora svårigheter som i hög grad beror på det parlamentariska systemets logik, på parlamentsledamöternas koppling till regeringspartiet och på avsaknad av såväl ekonomiska, personella som politiska resurser.¹⁵⁰

I ett system där regeringen har majoritet i parlamentet – som fallet har varit i Storbritannien sedan 1979 – är det mycket svårt att skapa en kritiskt granskande kultur. Detta förstärks av att parlamentsledamöterna är den grupp ur vilken regeringsmedlemmar direkt rekryteras och att de då behåller sina platser i parlamentet. Parlamentsledamöter inom regeringspartiet ingår antingen redan i regeringen som ministrar eller kan förväntas vilja stärka sina möjligheter att i framtiden få en sådan post. Att under sådana förutsättningar skapa en majoritet som ifrågasätter regeringens politik eller agerande är av naturliga skäl vanskligt. Till sist är det tydligt att parlamentets faktiska resurser att utöva en granskande funktion har varit begränsade. En 2002 tillskapad enhet för stöd till utskotten – the Scrutiny Unit – har inneburit en förstärkning av resurserna, men denna enhet har 17 anställda och arbetar inte bara med granskningsfrågor utan också med lagstiftningsärenden, så någon dramatisk förändring har det knappast varit fråga om.

¹⁴⁸ Först introducerat av Rhodes, Prime Minister, Cabinet and Core Executive (1995), se Craig & Tomkins s. 21 f.

¹⁴⁹ Craig & Tomkins s. 21 f.

¹⁵⁰ Flinder s. 188 f.

Vidare har forskningen visat att privatiseringar av offentlig verksamhet, övergången till s.k. New Public Management (NPM) inom styrningen av offentlig förvaltning och liknande utvecklingar har haft stor inverkan på parlamentets möjlighet att utkräva ansvar utav ministrar.¹⁵¹ Tanken på parlamentets roll som beställare och utvärderare har också diskuterats och befunnits vara mer problematisk än vad klassisk NPM utgår från. Det förhållandet att utvärderingar av denna typ endast kan ta hänsyn till ett begränsat antal faktorer och att dessa måste vara mätbara i någon rimlig mening tillskapar ett visst beteende hos de aktörer som utvärderas som inte alltid har en rationell koppling till de politiska mål som en verksamhet drivs av.¹⁵² Det förhållandet att en utvärdering sker kan således ”förvrida” beteende hos de myndigheter eller aktörer som utvärderas.

En särskild fråga som diskuterats är om det går att dra någon gräns mellan ”responsibility” och ”accountability”. I praxis har ministrar hävdat (t.ex. Howard 1995) inför parlamentets kommittéer att ”ansvar” bara föreligger i de förra fallen och det att en minister är ”accountable” inte i sig innebär att denne måste ta ett politiskt ansvar för faktiska åtgärder inom myndigheter etc. Detta betyder att ministern inte behöver avgå bara för att denne är ”accountable” för att redogöra för något inför parlamentet. Det är, menar dessa ministrar, en skillnad mellan policyskapande, såsom angivande av ramar, inriktning av verksamheten etc. och den faktiska verksamheten. På det senare området ligger ansvaret (”responsibility”) för åtgärder m.m. inte på ministern, medan det däremot gör det på det förra. Med ett sådant synsätt urholkas den traditionella brittiska synen på ministeransvar.¹⁵³ Parlamentet har för sin del dock angett att denna utveckling inte är acceptabel och har fått medhåll från regeringshåll under Blair. Principen om att ministrarna är ansvariga också för agerande de inte haft någon faktisk möjlighet att påverka har således bekräftats.¹⁵⁴

Frågan om alternativ till parlamentarisk granskning har även diskuterats och särskilt har granskningskommittéer luftats som ett alternativ. Problemet med dessa är att de i så hög grad involverar högt uppsatta domare som ordförande eller utredare att de riskerar att i realiteten dra in dessa i den politiska debatten samt i formell mening bryta mot maktindelningen mellan domstolar och regering.¹⁵⁵ Det kan bli så att domarna inte uppfattas som partipolitiskt neutrala och detta vore, menar man, en stor fara för tilltron till rättsväsendet.

Till sist har frånvaron av juridiskt ansvar och av mekanismer för juridiskt ansvarsutkrävande diskuterats i forskningen, inte minst i ljuset av den ökande betydelse som Europakonventionen (The Human Rights Act 1998) och EUrätten fått. Det tycks som att ju närmare en fråga kommer det politiska maktcentrat i Storbritannien, desto mindre blir möjligheterna att få till en juridisk

¹⁵¹ Drewry s. 197 f.

¹⁵² Den klassiska studien är Power, *The Audit Society, Rituals of Verification* (1997).

¹⁵³ Drewry s. 200.

¹⁵⁴ Bradley & Ewing s. 110 och 115.

¹⁵⁵ Se Steele, *Judging Judicial Inquiries*, Public Law (2004), s. 738.

prövning.¹⁵⁶ Detta uppfattas av en del forskare som ett problem, inte minst i ljuset av vad forskningen visat om de begränsade möjligheterna till livaktig parlamentarisk kontroll i ett system som det brittiska. En utökad rättslig kontroll av såväl lagstiftnings- som regeringsmakt är dock något som är svårför- enligt med brittiska traditioner och få icke-jurister verkar särskilt intresserade av en sådan utveckling.¹⁵⁷ Dessutom är det klart att domstolarna utövar en inte obetydlig kontroll över regeringens normgivningsmakt genom s.k. judicial review, vars syfte är att kontrollera att regeringen håller sig inom de be- myndiganden som parlamentet gett och att den självständiga normgivnings- makt regeringen förfogar över inte utövas på ett sätt som står i strid med lag.¹⁵⁸

Nederländerna

Kort om kontrollmakten

Nederländerna är en konstitutionell monarki med drottning Beatrix som stats- chef. Parlamentet (Staten-Generaal) består av två kammare, senaten (Eerste Kamer) och representanthuset (Tweede Kamer). Representanthuset väljs genom direkta val medan senaten utses av provinsernas folkvalda församling- ar. Senatens medlemmar är endast deltidspolitiker och har sin huvudsakliga sysselsättning utanför parlamentet till skillnad från representanthuset som består av heltidspolitiker. Konstitutionen är från 1815 även om den genomgått flera revisioner och förändringar sedan dess, senast 1983.¹⁵⁹

Det är formellt drottningen som utser regeringen, men i praktiken är det valets vinnare som får i uppgift att bilda regering. Nederländerna har inte haft någon majoritetsregering sedan det proportionella valsystemet infördes 1917. Alla medlemmar av regeringen är ansvariga inför parlamentet även om par- lamentet inte har någon roll vid regeringsbildandet.¹⁶⁰ Möjligheten finns dock för parlamentet att fälla regeringen eller en enskild minister i en förtroende- omröstning¹⁶¹ (vertrouwensregel). Förlorar ministern omröstningen måste han eller hon avgå.¹⁶²

¹⁵⁶ Craig & Tomkins s. 22.

¹⁵⁷ Se Hiebert, Parliamentary Bill of Rights: An Alternative Model? Modern Law Review (2006), s. 7.

¹⁵⁸ Denna makt har sina egna problem, se t.ex. Syrett, Impotence or Importance? Modern Law Review (2004), s. 289, Rawlings, Review, Revenge and Retreat, Modern Law Review (2005), s. 278 och King, The Justiciability of Resource Allocation, Mod- ern Law Review (2007), s. 197.

¹⁵⁹ Det finns ett dokument som står över konstitutionen i Nederländerna, nämligen fördraget för Kungariket Nederländerna (Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden). Fördraget reglerar förhållandet mellan Nederländerna, Nederländska Antillerna och Aruba och konstituerar federationen mellan dessa tre länder. Enligt artikel 5.2 i fördraget står det över konstitutionen.

¹⁶⁰ Varje minister med portfölj, dvs. departement, har eget budgetansvar. I budgeten tilldelas varje departement en egen summa pengar som ministern sedan är personligt ansvarig för, se Constantijn A. J. M. Kortmann & Paul P. T. Bovend'Eert, Dutch Constitutional Law, Kluwer Law International (2000), s. 104.

¹⁶¹ Endast konstitutionell praxis.

¹⁶² Senast detta hände i Nederländerna var 1939.

Nederländerna har en stark tradition av maktindelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt och ingen institution anses därför vara det högsta beslutande organet. Maktindelningen är givetvis inte absolut utan det finns ett inbyggt system av ”checks and balances”. För parlamentet innebär detta att det förutom rollen som lagstiftare även har en viktig roll som övervakare av den verkställande makten, regeringen. De maktmedel som står till parlamentets förfogande, förutom det ovan nämnda, är interpellationer, frågor och möjligheten att initiera en parlamentarisk utredning (*enquête*recht), en möjlighet som båda kamrar har separat från varandra (artikel 70 i konstitutionen). Utredningar av detta slag har tillsatts vid 15 tillfällen fram till år 2000 och flera av dem har resulterat i att en regeringsmedlem har avgått.¹⁶³ Till parlamentet finns även sedan 2002 knutet ett undersöknings- och verifikationskontor som bistår parlamentet och dess ledamöter i undersökningsarbetet. Utöver det redan nämnda finns även en allmän rätt för båda kamrar att kräva information från regeringen, som är skyldig att tillhandahålla den så länge det inte skadar landets intressen (artikel 68 i konstitutionen).

Vad gäller maktindelningen mellan de två kamrarna i parlamentet kan sägas att det är representanthuset som är den huvudsakliga lagstiftaren. Senaten har visserligen vetorätt över all lagstiftning men har ingen rätt att göra ändringar eller tillägg i lagförslag. Senaten är mer benägen att gå emot regeringen, vilket förklaras av att regeringens sammansättning speglar styrkeförhållandet i representanthuset. Därför anses senatens styrka vara just att den kan bromsa regeringen och stoppa dåligt genomtänkta lagförslag.¹⁶⁴

Forskningsläget

Det ledande verket när det kommer till konstitutionell rätt i Nederländerna är van der Pot, Donner och Prakkes ”Handboek van het Nederlandse staatsrecht”.¹⁶⁵ En fråga dominerar diskussionen kring kontrollmakten i Nederländerna och det är frågan kring kvasiautonoma NGO:er, s.k. quango. Det pågår mycket forskning, framför allt fallstudier, angående quango och vilka mekanismer som ligger bakom att de blivit så vanliga i Nederländerna. I samband med detta förekommer även en allmän diskussion om privatiseringstrendens påverkan och riskerna med delegerad normgivning. I övrigt diskuteras vilka effekter mordet på Pim Fortuyn har fått på relationen mellan framför allt regering och väljare men även mellan regering och parlament. Det finns även en diskussion kring de olika kamrarnas roll i förhållande till regeringen.

¹⁶³ Constantijn A. J. M. Kortmann & Paul P. T. Bovend'Eert, Dutch Constitutional Law. Kluwer Law International (2000), s. 97.

¹⁶⁴ A a s. 85 f.

¹⁶⁵ C.W. van der Pot, A.M. Donner & L. Prakke, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Zwolle (1995), se även Constantijn A.J.M. Kortman, Constitutioneel recht, Deventer: Kluwer (2005). Nederländsk konstitutionell rätt på engelska, se Constantijn A.J.M. Kortman & Paul P.T. Bovend'Eert, Dutch Constitutional Law, Kluwer Law International (2000).

”Quango”

Det pågår en livlig diskussion i Nederländerna kring s.k quango¹⁶⁶ (quasi autonomous non-governmental organizations). Det finns ingen officiell definition av vad som konstituerar en quango men en vägledande beskrivning är att det är fråga om ett offentligt organ som har ansvar för att utveckla, förvalta och leverera offentliga politiska mål på ”armlängds avstånd” från ministrarna.¹⁶⁷ Antalet quango har snabbt ökat och en förklaring till detta anses vara en viss ovilja från politikerna att uttalat följa trenden mot ökad privatisering av den offentliga sektorn. Politikerna talar hellre om funktionell decentralisering eller autonomisering i stället för privatisering och har då valt semi-privatisering i form av quango som alternativ.¹⁶⁸ Problemet med dessa organ är att de inte är reglerade i konstitutionen och därför inte är ansvariga inför någon av de valda demokratiska institutionerna, såsom parlamentet eller provinsparlament.¹⁶⁹ Även ministeransvaret för aktiviteterna i quango är begränsat.¹⁷⁰

Det finns flera politiska fördelar för en minister att välja delegation till en quango. För det första innebär det, som ovan nämnts, en begränsning av ministeransvaret. Med ett minskat ansvar följer en minskad politisk risk. Allt ansvar försvinner dock inte. Ministern är fortfarande ansvarig för valet att delegera till en quango och för budgeten som den får. För det andra innebär formen en möjlighet att inkludera grupper som ministern söker stöd hos. När ministern utser medlemmar av quangon kan han välja att favorisera dem som anses kunna bidra till ministrarnas fortsatta karriär. Detta är något som inte är möjligt vid delegation till de ordinarie myndigheterna. Det ska dock nämnas att det har förekommit fall där en minister trots begränsat ansvar pressats av opinionen att avgå på grund av aktiviteterna i en quango.¹⁷¹

¹⁶⁶ Quango är den engelska termen. På nederländska heter det ”zelfstandige bestuursorganen” eller zbo’s.

¹⁶⁷ ”A public body that has responsibility for developing, managing and delivering public policy objectives at an ‘arm’s length’ from Ministers”, se R.A.J. van Gestel, Ph. Eijlander & J.A.F. Peters, ”The regulatory Powers of Quango in the Netherlands: Are Trojan Horses Invading Our Democracy?”, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.1, 2007, s. 6.

¹⁶⁸ Carsten Greve, Matthew Flinders & Sandra van Thiel, ”Quango – What’s in a Name?: Defining Quango from a Comparative Perspective”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12 no 2 1999, s. 134.

¹⁶⁹ R.A.J. van Gestel, Ph. Eijlander & J.A.F. Peters, ”The regulatory Powers of Quango in the Netherlands: Are Trojan Horses Invading Our Democracy?”, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.1, 2007, s. 7 och 10 f.

¹⁷⁰ Carsten Greve, Matthew Flinders & Sandra van Thiel, ”Quango – What’s in a Name?: Defining Quango from a Comparative Perspective”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12 no 2 1999, s. 134 f.

¹⁷¹ Sandra van Thiel, ”Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations”, *Journal of Theoretical Politics* vol. 16(2) 2004, s. 181–183. En fallstudie om quango i Nederländerna visar att även om ovanstående fördelar var de initiala anledningarna till att ministrar valde att organisera administrationen i quango är det inte längre de primära anledningarna. Det visar sig enligt studien att det i dag framför allt är en fråga om imitation. Tidigare politiker har valt modellen och därför är det naturligt för nya politiker att fortsätta med det. Det visar sig även att väljarna vant sig vid modellen och därför förväntar sig detta, se a.a. s. 196 f. om detta.

Det är bristen på ministeransvar som gör denna fråga intressant. Ministrar har en möjlighet att använda sig av en modell där det egna ansvaret för felaktigheter minskar, och denna möjlighet används i stor utsträckning. En parlamentarisk utredning föreslog att i stort sett alla quango borde avskaffas och dess uppgifter överföras till den ordinarie statsapparaten. Det har även föreslagits att alla quango ska upprättas genom lag för att på så sätt ge parlamentet insyn i dess verksamhet. Det finns en allmän konstitutionell princip i Nederländerna som säger: ingen myndighet utan offentligt ansvar. Många menar att användandet av quango strider mot denna princip och att transparensen måste öka i de quango som handhar delegerad normgivning eller som är policyskapande. Ett annat förslag som förts fram är att den minister som tillsätter en quango också är fullt ansvarig för dess verksamhet. Det finns dock även akademiker som inte är så kritiska mot modellen. Huvudargumentet är att det inte finns några empiriska bevis för att quangos verksamhet fungerar sämre eller är mindre effektiv än den ordinarie statsapparatens.¹⁷²

Övrig diskussion

En händelse som påverkat diskussionen kring relationen mellan regering och parlament är mordet på den högerpopulistiske politikern Pim Fortuyn 2002. Huvudfrågan i diskussionen handlar om relationen mellan politiker och väljare, men den debatten påverkar i sin tur den allmänna kontrollmaktss Diskussionen. I Nederländerna är, som ovan beskrivits, maktindelningen mellan parlament och regering central. Trots att viljan finns att behålla denna dualism finns det flera tecken på att landet driver mot en mer monoistisk hållning. Till exempel blir koalitionsavtalen alltmer detaljerade och partipiskan alltmer viktig. Det är även så att fler regeringsledamöter hämtas från parlamentet än tidigare. Detta leder enligt vissa till en sämre kontrollmakt eftersom relationen mellan parlamentarikerna och regeringen blir starkare, vilket har visat sig i att regeringen alltmer sällan blir nedröstad i parlamentet. Paradoxalt nog har dock mängden parlamentariska utredningar ökat, vilket i stället tyder på en aktivare kontrollmakt. En slutsats som dras av detta är att kontrollen över och kritiken mot regeringen har flyttats från parlamentet till utredningskommittéerna där en öppen konflikt mellan parlament och regering undviks.¹⁷³

Som ovan nämnts består det nederländska parlamentet av två kammare. Kamrarna har i mångt och mycket samma kontrollmedel till förfogande. Båda kamrarna har rätt till information från regeringen, inklusive rätten till interpellationer och frågor. Båda kamrarna har möjligheten till förtroendeomröstning och möjligheten att tillsätta en parlamentarisk utredning. Det är dock endast representanthuset som har möjlighet att göra ändringar eller tillägg till lagförslag. Senaten har endast att acceptera eller förkasta förslaget som det ser ut.

¹⁷² R.A.J. van Gestel, Ph. Eijlander & J.A.F. Peters, "The regulatory Powers of Quango in the Netherlands: Are Trojan Horses Invading Our Democracy?", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.1, 2007, s. 7 och 20 f.

¹⁷³ Rudy B. Andeweg, "Parliamentary Democracy in the Netherlands", *Parliamentary Affairs* vol. 57 no 3 2004, s. 568–580, se särskilt s. 575–579.

Eftersom senaten endast sammanträder en gång i veckan är det naturligt att den inte är lika aktiv som representanthuset när det kommer till kontrollmakten. Representanthuset har en betydligt tätare och närmare kontakt med regeringen än senaten. Detta är naturligt, inte bara för att den sammanträder oftare, utan även för att en majoritet av kammaren stöder regeringen. Detta är inte alltid fallet i senaten som därmed också ofta ställer sig mer kritisk till regeringen och dess förslag. Senaten har utvecklats till en kammare för eftertanke och som ett skydd mot sådan lagstiftning som strider mot grundlagen eller i övrigt är olämplig, och det händer ganska ofta att senaten underkänner lagstiftning som passerat representanthuset. Det förekommer även att senaten motsätter sig regeringens politik och backar först när det finns risk för en regeringskris. Det har förekommit förslag om att representanthuset ska kunna köra över senaten om de två kamrarna är oense och det har till och med höjts röster om att avskaffa senaten helt och hållet.¹⁷⁴

Nya Zeeland

Kort om kontrollmakten

Nya Zeeland är en konstitutionell monarki med drottningen av England som statsöverhuvud. De befogenheter som tillkommer henne är dock delegerade till generalguvernören (Governor-General). Precis som i England finns ingen samlad skriven konstitution utan den består av flera olika dokument samt konstitutionell praxis.¹⁷⁵ Landet har ett enkammarparlament som väljs genom proportionella val. Regeringen utses bland parlamentsledamöterna och måste ha stöd i parlamentet. Stödet manifesteras genom s.k. förtroendestömmar, som till t.ex. viktiga budgetfrågor.

Precis som i andra länder inspirerade av Westminsterparlamentarism är debatten i kammaren i förgrunden vid kontrollen av regeringen. Varje dag parlamentet har sittning inleds med tolv frågor från parlamentsledamöter till ministrarna. Frågestunden dedikeras ungefär 60 minuter. Parlamentsledamöterna har även rätt att lämna in en obegränsad mängd skriftliga frågor till regeringsledamöterna och svar på frågorna måste komma inom sex arbetsdagar. Hela processen sker skriftligt och både frågor och svar publiceras på parlamentets hemsida. Det finns även ett antal olika debatter i kammaren som fungerar som kontroll av regeringsmakten.

Större delen av den kontroll som sker utanför kammaren sker i olika utskott. Parlamentet har möjlighet att tillsätta s.k. select committees med befogenhet att granska ett visst ärende. Det finns även stående utskott i parlamentet som kan granska ärenden som ligger inom deras befogenhet. Som exempel kan nämnas att alla internationella traktat som ska ratificeras eller godkännas av Nya Zeeland ska underställas ett utskott för granskning.

¹⁷⁴ Constantijn A. J. M. Kortmann & Paul P. T. Bovend'Eert, ”*Dutch Constitutional Law*”, Kluwer Law International (2000), s. 84 f.

¹⁷⁵ De framträdande dokumenten är Constitution Act 1986 och New Zealand Bill of Rights Act.

En särställning i kontrollmaktshänseende intar dock ”Regulations Review Committee”. Det är ett stående utskott i parlamentet med uppgift att granska delegerad lagstiftning. Utskottet tar inte ställning till huruvida det är en bra eller dålig lag utan tittar endast på mer formella kriterier som t.ex. om regeringen överskridit sin befogenhet eller om andra formfel finns.¹⁷⁶

Till sist ska nämnas att det i Nya Zeeland precis som i alla andra fungerande demokratier finns en självständig revisionsmyndighet under parlamentet.

Forskningsläget

Inledningsvis ska nämnas att det ledande verket gällande konstitutionell rätt i allmänhet och kontrollmakten i synnerhet är Phillip A. Josephs ”Constitutional and Administrative Law in New Zealand”.¹⁷⁷ Nämnas bör även G.W.R. Palmer and Matthew Palmers ”Bridled Power: New Zealand's Constitution and Government”.¹⁷⁸

Det är framför allt ett par frågor som dominerar den akademiska debatten kring kontrollmakten i Nya Zeeland: frågan om kontroll av delegerad lagstiftning, New Public Management-reformens betydelse för regeringens ansvar samt betydelsen av övergången från majoritetsval till proportionellt val. I övrigt har jag funnit väldigt lite diskussion kring parlamentets kontrollmakt. Det märks tydligt att frågor och debatt i kammaren ses som den huvudsakliga kontrollen av regeringens politik.

Kontroll av delegerad lagstiftning

Precis som i Sverige finns det en pågående diskussion kring den ökade omfattningen av delegerad normgivning i Nya Zeeland.¹⁷⁹ Kontroll av delegerad lagstiftning infördes 1985 i Nya Zeeland vilket är sent i förhållande till flera andra länder inom Commonwealth. Uppgiften att granska all delegerad lagstiftning har ett särskilt utskott i parlamentet, Regulations Review Committee (RRC). Utskottet har under sina dryga tjugo år snabbt etablerat sig som en respekterad del av kontrollmakten. Trots att utskottet inte har några egna maktmedel har regeringen enligt statistik från 2002 rättat sig efter utskottets rekommendationer i 84 procent av fallen och endast i sju fall helt struntat i utskottets uttalande. Utskottet anses även ha en stark preventiv påverkan på den delegerade normgivningens kvalitet. Risken för en debatt i parlamentet där regeringen måste försvara sig mot missbruk av normgivningsmakten och

¹⁷⁶ De grunder som utskottet har rätt att granska en lagstiftning utifrån finns stadgat i Standing Orders of the House of Representatives 315(2).

¹⁷⁷ Philip A. Joseph, Constitutional and Administrative Law in New Zealand, 3:e upplagan. Brookers (2007).

¹⁷⁸ G.W.R. Palmer and Matthew Palmer, Bridled Power: New Zealand's Constitution and Government, 4th ed. Oxford U. Press (2004).

¹⁷⁹ Se t.ex. Geoffrey Palmer, *Deficiencies in New Zealand Delegated Legislation*, Victoria University Wellington Law Review, nr 1 (1999), s. 1–47 och Philip A. Joseph, *Delegated Legislation in New Zealand*, Statute Law Review, vol. 18 nr 2 (1997), s. 85–103.

den skada en sådan debatt skulle kunna åstadkomma verkar förebyggande på normgivningen.¹⁸⁰

Utskottet har även en stark självbild och ser sig själv som det viktigaste kontrollorganet när det kommer till kontroll av den makt som parlamentet har delegerat. En av de mest framträdande ordförandena i utskottet Doug Kidd menar att utskottets arbete visar

den nuvarande tendensen hos alla regeringar att sträva bort från den konstitutionella rättfärdighetens makt, lockade av maktens, effektivitetens och ändamålsenlighetens sirener. Vi är här för att utbilda, vägleda, övertyga, korrigera, tukta och reformera regeringen – en medfödd syndare. Framför allt är vi här för att skydda och främja rättsstaten.¹⁸¹

Hur förklaras utskottets framgång i Nya Zeeland? Flera orsaker nämns som bidragande till utvecklingen. Utskottet har lyckats visa en stark självständighet gentemot regeringen. Detta förklaras delvis med att RRC, precis som konstitutionsutskottet i Sverige, har en ordförande tagen från oppositionen, men den primära förklaringen till självständigheten anses dock vara utskottets förmåga att undvika att diskutera regeringens politik. I stället har utskottets kritik varit inriktad på mer tekniska frågor vilket har gjort regeringen mer benägen att ta till sig utskottets rekommendationer.¹⁸²

De flesta är överens om att utskottet är en värdefull del av kontrollmakten och att arbetet i utskottet på det stora hela fungerar bra och att regeringen faktiskt tar till sig de rekommendationer som utskottet ger. Det problem som framför allt diskuteras i anslutning till utskottets arbete är det som kallas ”deemed regulations”. Med det uttrycket menas delegerad normgivning som inte får formen av en förordning utan ”formen av regler, praxiskoder, föreskrifter, standarder, kungörelser, stadgar eller någon annan form”.¹⁸³ Dessa regleringar faller till synes utanför utskottets befogenhet. Utskottet kan dock besluta att en sådan reglering ändå faller inom dess befogenhet genom att regleringen kan anses vara en förordning¹⁸⁴ och därmed får utskottet möjlighet att granska den. Det uttalas farhågor om att regeringen medvetet ger delegerad lagstiftning andra ”kostymer” för att undvika utskottets granskning.¹⁸⁵ Den lösning som föreslås på problemet är en förändring av den lagstiftning

¹⁸⁰ Caroline Morris & Ryan Malone, *Regulations Review in the New Zealand Parliament*, Macquarie Law Journal vol. 4 (2004), s. 29 och 19.

¹⁸¹ ”The ongoing tendency of all Government to stray from the powers of constitutional righteousness seduced by the sirens of power, efficiency and convenience. We are here to educate, guide, persuade, correct, chastise and reform Government – a congenital sinner. Above all, we are here to protect and promote the rule of law”, se Doug Kidd, *”Legislature v Executive: The Struggle Continues – observations on the work of the Regulations Review Committee”*, New Zealand Centre for Public Law, Occasional paper no 3, Wellington (2001), s. 1 f.

¹⁸² Morris & Malone, s. 29 f och 19 f.

¹⁸³ ”The form of rules, codes of practice, instructions, standards, notices, orders or in some other form”, se Geoffrey Palmer, *Deficiencies in New Zealand Delegated Legislation*, Victoria University Wellington Law Review, nr 1 (1999), s. 19. Där finns även en längre diskussion kring vad som definieras som ”deemed legislation”.

¹⁸⁴ ”Deemed to be regulation”.

¹⁸⁵ Geoffrey Palmer, *Law Reform and the Law Commission in New Zealand After 20 Years – We Need to Try a Little Harder*, New Zealand Centre for Public Law, Occasional paper nr 18, Wellington (2006), s. 19 f.

som styr utskottets arbete där befogenheten breddas från att gälla endast förordningar till att omfatta alla typer av föreskrifter.¹⁸⁶

Övrig diskussion

Som ovan nämnts handlar den övriga diskussionen kring parlamentets kontrollmakt om två reformers betydelse för parlamentets makt. Den första reformen är en övergång till en radikal form av New Public Management som inneburit en ökad privatisering och en ökad bolagisering av regeringsmakten. Den har även inneburit att privata och affärsmässiga modeller införts för den verksamhet som ligger kvar under regeringen.¹⁸⁷

Reformen innebar även en förändring av det politiska ansvaret såtillvida att ministrar under det nya systemet endast skulle vara ansvariga för resultatet¹⁸⁸ av verksamheten medan myndighetscheferna var ansvariga för effektiviteten¹⁸⁹. Tanken med detta är att ansvaret ska ligga hos den som har möjlighet att påverka utgången. Denna tanke har dock haft svårt att få genomslag och det har förekommit fall där ministern har avgått på grund av händelser denna inte kunnat påverka.¹⁹⁰

I diskussionen lyfts även problemet med parlamentets minskade insyn i regeringens verksamhet fram. De kontrollmekanismer som satts upp ifrågasätts och behovet av ordentlig och genomgående revision lyfts fram. Till exempel innebär reformen att statsrevisionens arbete har försvarats genom att delar av regeringens verksamhet flyttas till bolag eller andra organisatoriska former där revisionens insyn är begränsad eftersom revisionsmyndigheten endast har tillgång till statens bankmedel¹⁹¹. Mer makt har därför i stället flyttats över till finansdepartementet som har beslutanderätt över vart medel tar vägen och hur de redovisas.¹⁹²

Den andra reformen som diskuteras är övergången från majoritetsval till proportionellt val. Reformen har inneburit att tvåpartisystemet inte längre existerar. För närvarande är det sju partier i parlamentet. Det har även inneburit en övergång från majoritetsregering som regel till minoritetsregering. Det har bl.a. inneburit att gränsen mellan regering och opposition inte är lika tydlig som tidigare. Med minoritetsregeringar som har stödparter i parlamentet blir det inte lika klart vilka som konstituerar oppositionen som under tiden med tvåpartisystem. Det har även ändrat förutsättningarna för det kollektiva ansvar som tidigare varit regel i förhållande till regeringen. Efter reformen har

¹⁸⁶ A.a. s. 20.

¹⁸⁷ Janet McLean, *New Public Management New Zealand Style, I: The Executive and Public Law – Power and Accountability in Comparative Perspective*, Red: Paul Craig & Adam Tomkins, Oxford University Press (2006), s. 124.

¹⁸⁸ På engelska: outcome.

¹⁸⁹ På engelsk: output.

¹⁹⁰ Janet McLean, *New Public Management New Zealand Style, I: The Executive and Public Law – Power and Accountability in Comparative Perspective*, Red: Paul Craig & Adam Tomkins, Oxford University Press (2006), s. 155–158.

¹⁹¹ På engelska: Crown's bank accounts.

¹⁹² Janet McLean, *New Public Management New Zealand Style, I: The Executive and Public Law – Power and Accountability in Comparative Perspective*, Red: Paul Craig & Adam Tomkins, Oxford University Press (2006), s. 124–160, se särskilt s. 158–160.

det funnits s.k. ministrar utanför regeringen. De har haft en ministerpost men inte varit ansvariga för den politik som förs utanför det egna ansvarsområdet. Det innebär att när deras sakområde diskuteras är de del av regeringen men när diskussionen hamnar utanför detta tillhör de oppositionen. Denna lösning, med ministrar utanför regeringen, anses vara unik.¹⁹³

Det konstateras även att övergången till minoritetsregeringar skapar ett system där regeringen hela tiden måste försäkra sig om parlamentets stöd. En regering måste i Nya Zeeland underställa sig förtroendefrågor i parlamentet vid tre situationer: debatten efter varje nytt parlaments öppnande, efter statsministerns tal vid öppnandet av varje parlamentssession och vid antagandet av budgeten. Under tvåpartisystemet var dessa tillfällen endast ceremoniella men efter övergången till proportionella val har frågan blivit reell. Nu måste regeringen genom förhandling och koalitioner försäkra sig om parlamentets stöd. Det innebär även att betydelsen av parlamentets kontrollmakt ökat.¹⁹⁴

Tyskland

Kort om kontrollmakten

Tyskland är en federal stat och republik. Den parlamentariska kontrollen i Tyskland sker, såsom i många länder, genom främst de parlamentariska utskotten och kommittéer. Förbundsdagens rätt att kalla ministrar till plenum-sammanträden har visat sig svår att göra något av i praktiken.¹⁹⁵ Det är betydligt vanligare att det är utskotten som efter underhandskontakter har träffar med ministrarna, om än ingen tillförlitlig statistik över sådana kontakter tycks finnas. Utskottens kontrollfunktion brukar indelas i olika delmoment. Det första är kontrollen genom de ständiga utskotten. Dessa utövar främst en kontrollfunktion genom att delta i lagstiftningsärendena, men kan även på eget initiativ ställa frågor, kalla till förhör etc. för att hålla sig ajour med utvecklingen på sitt område. Antalet utskott varierar men är för närvarande 22. Även antalet ledamöter i utskottet varierar kraftigt mellan 13 till 41. Utskotten är proportionerligt sammansatta och kan inrätta underutskott om så anses behövligt.

Vissa av de ständiga utskotten har en särskild roll i kontrollavseende. Ett utskott sysslar i stort sett helt med att granska regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska agerande. Försvarsutskottet är ett annat sådant utskott, som bl.a. har rätt att på eget initiativ anta formen av ett undersökningsutskott (se nedan). Det mäktiga finansutskottet är också ett ständigt utskott av särskild betydelse. Till sist bör nämnas ett utskott benämnt petitionsutskottet. Medborgarnas i grundlag (artikel 17) angivna rätt att direkt vända sig till myndigheter

¹⁹³ Philip A Joseph, *MMP and the Constitution: Future Constitutional Challenges*, Paper presenterat vid symposiet *MMP and the Constitution: 15 years past; 15 years forward*, New Zealand Centre for Public Law, 26–27 augusti 2008 s. 5–8.

¹⁹⁴ A.a. s. 8–10.

¹⁹⁵ Klein s. 23, som anger att sådana förslag väckts 77 gånger fram till 2004, men endast vunnit bifall i 17 fall.

och beslutsfattare har i parlamentet fått en praktisk motsvarighet i ett utskott med särskild uppgift att ta emot sådana skrivelser. Till dessa organ ska också läggas vissa ständiga kontrollkommittéer på områden gällande säkerhetstjänsten, gränsövervakningen och kampen mot organiserad brottslighet. Kommittéerna har precis som utskotten tillgång till handlingar, kan kalla vittnen, göra besök etc.

Vid sidan av dessa mer eller mindre permanenta kontrollorgan finns möjligheten att tillsätta särskilda undersökningsutskott (artikel 44 GG). Om minst 25 % av ledamöterna i Bundestag enas tillsätts ett sådant utskott för att utreda politiska eller administrativa misstag inom regeringen eller dess myndigheter.¹⁹⁶ Dessa utskott ska skriftligen rapportera till Bundestag inom den löpande mandatperioden och en sådan rapport åtföljs alltid av debatt i kammaren. Det är tydligt att tillsättandet av utskott alltmer kommit att inriktas på olika former av ”skandaler”.¹⁹⁷

Till dessa kontrollinstrument ska läggas några andra former av kontroll som sker inom ramen för parlamentets arbete. Frågor till regeringen eller enskilda ministrar kan ställas i flera olika former: de små frågorna besvaras enbart skriftligen, de stora frågorna åtföljs av debatt. Denna senare typ av frågor kräver dock att en parlamentsgrupp (”Fraktion”) eller 5 % av ledamöterna ställer sig bakom frågan.¹⁹⁸ Individuella frågor har ledamöterna bara fyra per månad och dessa ställs och besvaras alltid skriftligen. Vidare ordnas särskilda frågestunder där ledamöterna kan ställa och direkt få svar på frågor till regeringen. 5 % av ledamöterna eller en grupp av ledamöter kan framtvunga att en sådan frågestund förlängs till en s.k. Aktuelle Stunde, där ytterligare möjligheter till frågor ges. En sista frågemöjlighet finns i samband med de s.k. regeringsfrågorna, som kan ställas varje vecka till regeringsledamöter under 30 minuter i parlamentets plenum.

Det kan vara värt att påpeka att den tyska förbundsdagen inte har möjlighet att rikta misstroende mot enskilda ministrar.¹⁹⁹ Parlamentariskt ansvar är därmed strikt åtskilt från frågor om *sanktioner*.

Bland övriga kontrollinstrument bör främst nämnas den tyska författningsdomstolen (BVerfG), dit såväl parlamentsledamöter som enskilda kan vända sig med klagomål om brott mot grundlagarna. Vidare bör noteras att man i Tyskland inte instiftat direkta ombudsmän efter skandinavisk modell. Där emot finns några kommissionärer med liknande uppgifter inom vissa sakområden (t.ex. dataskydd). Till sist kan betonas att man i tysk förvaltning inte erkänt en offentlighetsprincip av den karaktär som finns i Sverige. EG-rätten synes här ha medfört förändringar från ett strikt synsätt på vilka handlingar som är tillgängliga för medborgare till större öppenhet. Vissa ”länder” (del-

¹⁹⁶ Granskningen kan även anse Bundestag självt.

¹⁹⁷ V Munch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar (2001), artikel 44, rdnr 2.

¹⁹⁸ En relativt nylig siffra från Bundestags webbplats (www.bundestag.de/parlament/funktion/kontrolle/instru.html) anger att 156 stora frågor och 2 070 mindre frågor klarats av under en mandatperiod.

¹⁹⁹ Klein, artikel 43 (2004) i: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, band IV, s. 22.

stater) har t.o.m. infört öppenhet som huvudregel (liknande den svenska of-fentlighetsprincipen).

Aktuella forskningsfrågor

Det är ganska klart att den starka koppling som alltmer kommit att växa fram mellan parlamentets ledamöter och regeringen medfört teoretiska problem för tysk konstitutionell forskning. En sådan – närmast brittisk – sammanväxning blandar konstitutionella funktioner på ett sätt som inte är förenligt med grund-tankarna bakom den tyska författningen.²⁰⁰ Det är också klart att denna sammanblandning av lagstiftande och verkställande makt varit en återkommande forskningsfråga – i vilken mån utvecklingen kan förenas med parlamentets ställning, de enskilda ledamöternas roll etc.

En forskningsfråga som också blivit föremål för rättsliga överväganden inom ramen för författningsdomstolens praxis är den om hur långt regerings-medlemmarnas skyldigheter inför parlamentet sträcker sig.²⁰¹ I tidigare praxis angavs ibland att det inte förelåg annat än en passiv plikt att medverka för inkallade ministrar. Numera tycks dock den förhärskande meningen vara att inkallade ministrar inte bara måste inställa sig, de måste aktivt bidra och medverka till att besvara frågor från parlamentsledamöterna fullständigt och sanningsenligt.²⁰² Att en omotiverad eller generell vägran att ge uttömmande svar eller förklaringar är ett brott mot författningen, synes det råda enighet om.

En relativt omfattande diskussion har också förts angående frågerättens författningsrättsliga grunder, något som i sin tur har betydelse för hur denna kommit att utvecklas i praktiken. Tidigare sågs frågerätten som intimt sammankopplad med förbundsdagens rätt att kalla ministrar till sig, med konsekvensen att enskilda ledamöter inte på egen hand hade rätt att ställa frågor. Över tid har praxis ändrats och nu anses frågerätten i stället emanera från parlamentsledamöternas uppdrag (artikel 38) och därmed vara till för att dessa ska kunna utföra sitt demokratiska uppdrag på bästa sätt.²⁰³

Undersökningskommittéer verkar anses utgöra de mest betydelsefulla kontrollinstrumenten i den tyska förbundsdagen, inte minst för att en minoritet kan tvinga fram dem.²⁰⁴ Här är det också särskilt tydligt, menar man, att denna form av kontroll egentligen kommit att bli en beståndsdel av den partipolitiska kampen inom parlamenten mer än en oberoende och förutsättningslös granskning av regeringsmakten.²⁰⁵ Två huvudsakliga förändringsförslag verkar diskuteras för att komma åt denna problematik. Det första är att kasta om majoritetsförhållandena i undersökningsutskotten, så att oppositionen får majoritet där. Eftersom den partipolitiska majoriteten behåller kontrollen över

²⁰⁰ Se Schmidt-Assman & Möllers, *The Scope and Accountability of Executive Power in Germany*, i: Craig & Tomkins, s. 280.

²⁰¹ Klein s. 35 f. med hänvisningar.

²⁰² Vissa snäva undantag accepteras.

²⁰³ Klein s. 42 med hänvisningar.

²⁰⁴ Se Schmidt-Assman & Möllers, s. 280.

²⁰⁵ V Münch/Kunig, *Grundgesetz-Kommentar* band 2 (2001) artikel 44, rdnr 1 och 54.

parlamentet i plenum kunde ett sådant avsteg från parlamentariska grundprinciper godtas, menar vissa. Ett annat förslag är att ge platser i utskotten till domare eller andra ”neutrala” personer, för att på sätt öka möjligheten till bedömningar som inte så tydligt färgas av den partipolitiska kampen mellan majoritet och minoritet i parlamentet som helhet. En sådan ”juridifiering” av den parlamentariska verksamheten är dock inte enbart något eftersträfvansvärt och båda dessa reformförslag har än så länge inte medfört några större förändringar.²⁰⁶

Kanada

Kort om kontrollmakten

Kanada är en konstitutionell monarki med drottningen av England som statsöverhuvud. De befogenheter som tillkommer henne är dock delegerade till generalguvernören (Governor General). Konstitutionen består av tjugofem olika dokument, men Constitution Act 1867 och Constitution Act 1982 intar en särställning bland dessa. Utöver dessa dokument finns det även oskriven konstitutionell praxis. Parlamentet har två kammare, senaten och representanthuset. Regeringen måste ha stöd i representanthuset för att kunna sitta kvar vid makten. Förlorar regeringen en förtroendefråga, t.ex. en budgetfråga, eller om den förlorar en förtroendestöstning, ”Want of Confidence”²⁰⁷, bör regeringen avgå eller utlysa nyval.

Debatten i kammaren är det dominerande kontrollinstrumentet i Kanada i likhet med andra länder som adopterat ”Westminsterparlamentarism”. Varje dag representanthuset har sittning inleds med en 45 minuter lång frågestund. Det finns även avsatt tjugo dagar varje kalenderår då oppositionen kan kritisera regeringen i en debatt i ärenden gällande den övergripande nationella politiken, s.k. opposition days. Det kan även nämnas att det under budgetdebatten avsatt fyra dagar för att diskutera regeringens allmänna finans- och skattepolitik.

Större delen av den kontroll som sker utanför kammaren sker i olika utskott. Parlamentet har möjlighet att tillsätta särskilda utskott s.k. select committees med befogenhet att granska ett visst ärende. Det finns även stående utskott i parlamentet som kan granska ärenden som ligger inom deras befogenhet. Det finns flera exempel i den kanadensiska lagstiftningen på lagar där det uttryckligen framgår att en viss delegerad normgivning ska underställas ett namngivet utskott för granskning.²⁰⁸ Ett särskilt fall bland dessa lagar är ”The User Fees Act”. Den stadgar att ett förslag från en normgivande myn-

²⁰⁶ V Münch & Kunig, Grundgesetz-Kommentar band 2 (2001) artikel 44, rdnr 56–57.

²⁰⁷ Påminner om den svenska missförtroendeförklaringen. Endast konstitutionell praxis.

²⁰⁸ Som exempel kan nämnas: ”The Official Languages Act”, ”The Emergencies Act”, ”The Canada Small Business Financing Act” samt ”The Assisted Human Reproduction Act”.

dighet som syftar till att ändra eller fastställa en avgift måste underställas parlamentet som hänskjuter frågan till lämpligt sakutskott som sedan lämnar en rekommendation till parlamentet.

I Kanada finns även ett stående utskott med uppgift att granska delegerad normgivning, ”The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations” (SRC).²⁰⁹ Utskottet består av ledamöter från båda kamrarna med ett delat ordförandeskap mellan en regeringsrepresentant från senaten och en oppositionspolitiker från representanthuset. Utskottet granskar endast legala aspekter och procedurfrågor, inte huruvida det är en bra eller dålig lag.²¹⁰ Utskottet har sedan möjlighet att föreslå parlamentet att underkänna normgivningen. För att förslaget ska gå igenom måste det antas av båda kamrarna.

Till sist ska nämnas att det i Kanada precis som i alla andra fungerande demokratier finns en självständig revisionsmyndighet under parlamentet.

Forskningsläget

Det ledande verket när det kommer till konstitutionell rätt i Kanada är Peter Hogg's ”Constitutional Law of Canada”.²¹¹ När det kommer till parlamentarisk kontroll domineras den akademiska debatten av den s.k. Sponsorship-skandalen. Skandalen, som beskrivs nedan, startade en livlig debatt om regeringens, ministrars och tjänstemäns ansvar i Kanada. I övrigt finns det inte någon större diskussion kring parlamentets kontrollmakt. Det finns en del kring kontroll av delegerad normgivning och något om hur kontrollmakten påverkas av att det är en minoritetsregering men det är den allmänna ansvarsdebatten i efterdyningarna av skandalen som dominerar diskussionen.

”Sponsorship”-skandalen

Som ovan nämnts domineras den akademiska diskussionen i Kanada av den s.k. Sponsorship-skandalen och dess efterverkningar. Skandalen skapade en intensiv diskussion kring regeringens och ministrars ansvar för verksamheten. Jag kommer inledningsvis att ge en kort beskrivning av skandalen för att öka förståelsen för den diskussion som förs.

Det har länge funnits en separatiströrelse i Quebec som strävar efter självständighet för delstaten, och 1995 hölls en folkomröstning i delstaten för att avgöra dess ställning i federationen Kanada. Både separatister och federalister mobiliserade sina rörelser men den federala regeringen höll inledningsvis en låg profil i valrörelsen. Efter kritik om att regeringen var alltför passiv i frågan avsattes och användes stora summor pengar i en stor reklamkampanj i syfte att motverka den publicitet som separatisterna fått. Folkomröstningen föll ut i den federala enighetens favör men regeringen fortsatte att driva olika

²⁰⁹ Regleringen som styr utskottets verksamhet och befogenheter finns i ”Rules of the Senate”, ”Standing Orders of the House of Commons” samt ”Statutory Instruments Act”.

²¹⁰ Utskottet ser till ”legal and procedural aspects of the regulation” och inte till ”the merits of the law or the policy behind it”.

²¹¹ Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Thomson (2005).

reklamkampanjer i syfte att stärka bilden av den federala staten och nationalstatskänslan. Under en tidsperiod av sex år spenderades motsvarande ca 2,1 miljarder kronor. Både den kanadensiska statsrevisionen och en senare undersökningskommission fastslog att ungefär hälften av pengarna gått till olika konsultarvoden, och att mycket utav de pengar som gått till reklam inte hade fått någon motprestation. Anledningen till det sistnämnda tros vara att pengarna gått till regeringsvänliga pr-byråer som betalning för att de under tidigare valrörelse bidragit med gratis politisk reklam för regeringen. Pengarna var således mer en form av återbetalning än betalning för någon faktiskt tjänst. Skandalen dominerade kanadensisk politik mellan februari 2004 och januari 2006 med direktsända utfrågningar och bloggar som läckte ut material från undersökningen.²¹²

Det stora problemet med skandalen och de efterföljande undersökningarna var svårigheterna att hålla någon eller några ansvariga för händelserna.²¹³ Det var just detta faktum som startade diskussionen om regeringens och ministrars ansvar. Problemet var med andra ord att kunna identifiera vem som bar ansvaret. Ett förslag som tidigt fördes fram i debatten var att införa ett system där chefstjänstemannen på en myndighet eller departement har fullt och personligt ansvar för alla transaktioner som sker i myndigheten eller departementet.²¹⁴ Detta ansvar skulle brytas endast om deras beslut skriftligen ändrades av en minister som i det fallet övertog ansvaret.²¹⁵

Regeringens svar på skandalen var att sätta upp en undersökningskommission ledd av domare Gomery (nedan GK), vars rapport fick ett stort genomslag i debatten. Rapporten är uppdelad i två delar där den första försöker fastställa vad som hänt och den andra kommer med förslag på vad som borde göras. Utredningen fastslog att det politiska systemet i Kanada skapat en anmärkningsvärd brist på ansvar. Slutsatsen var att det behövdes en tyngdpunktsförskjutning mellan parlamentet och regeringen och att ansvarsfrågan

²¹² För en utförlig beskrivning av händelseförloppet kring skandalen se John K. Grant & Frank Ohemeng, *Focusing Events and the Illusion of Paradigm Shift: The Sponsorship Scandal and the Reconfiguration of Public Accountability in Canada*, Paper prepared for the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association in Saskatoon, Saskatchewan, 30 maj till 3 juni 2007, se även John Wanna, *Insisting on Traditional Ministerial Responsibility and the Constitutional Independence of the Public Service: The Gomery Inquiry and the Canadian Sponsorship Scandal*, *Australian Journal of Public Administration* 65(3), s. 15–21.

²¹³ För att citera en av de akademiker som vittnade inför parlamentet: "The investigation [...] into the sponsorship affair was successful and useful, although perhaps in an unexpected way. It identified the crucial factors that allows such problems to happen. Not one of the many witnesses who came before the committee, neither ex-ministers nor public servants, stated, "yes, managing this program was my responsibility, and I am responsible and accountable for what went wrong with it."

Ours is a system of responsible government. Constitutionally, someone must be responsible and accountable to Parliament for what the government does or fails to do [...] The breakdown of responsibility and accountability disclosed by the investigation [...] shows that something is seriously wrong with the way the principle of responsibility is construed and practised in Canada." Se C.E.S Franks, *Putting Accountability and Responsibility Back Into the System of Government*, Policy Options oktober 2004, s. 64.

²¹⁴ A.a. s. 66.

²¹⁵ A st.

måste klargöras både vad gäller politiker och tjänstemän. Även Gomery tog upp frågan om ansvar för chefstjänstemän och föreslog att ministrar endast ska vara ansvariga för policyfrågor och för de direktiv som ges till tjänstemännen. Chefstjänstemännen skulle sedan vara ansvariga för sitt ansvarsområde i enlighet med vad som sagts ovan. Gomery föreslog även att det skulle finnas rutiner för hur chefstjänstemännen ska kunna rapportera sina invändningar mot ministrarnas handhavanden.²¹⁶

Vid samma tid som GK presenterade sina rapporter byttes regeringspartiet ut och den nya regeringen uppfyllde ett vallöfte och instiftade den s.k. Federal Accountability Act (FAA). Det var en omfattande lagstiftning som innehöll flera led, bl.a. infördes ansvar för chefstjänstemän i likhet med det ovan föreslagna, en förändring som välkomnas då det anses vara ett bra verktyg för parlamentet att följa upp de uppgifter som delegerats till regering och myndigheter.²¹⁷ Det som dock saknas i FAA i förhållande till de förslag som GK lämnade var tydligare regler kring tillsättning av chefstjänstemän där partipolitik lämnades utanför tillsättningen.²¹⁸ Det finns även de som är kritiska till FAA och som menar att lagstiftningen endast var ett led i de konservativas strävan att ta över regeringsmakten.²¹⁹ Kritikerna menar för det första att lagstiftningen är alltför begränsad framför allt vad gäller rätten till information och meddelarfrihet, för det andra att trots att lagen är utformad för att förhindra en liknande skandal skulle den i stället minska insynen och öka regeringens möjligheter att dölja felaktigheter.²²⁰

I samband med skandalen fördes även en allmän diskussion om ansvar och det talades om att det både fanns ett moraliskt och ett strukturellt problem. Det moraliska dilemmat var att ingen verkade vilja ta ansvar längre. Detta föreslogs lösas genom att parlamentet diskuterade och antog Universella deklARATIONEN om mänskliga skyldigheter (UDHR)²²¹. Det strukturella problemet var att det rådde förvirring om de skilda rollerna mellan ministrar, politiska rådgivare och tjänstemän, och lösningen på detta problem var enligt Axworthy ett klart och tydligt regelverk för ansvarsfrågorna. Han menar att UDHR även i dessa frågor skulle bidra till diskussionen.²²²

²¹⁶ Se Wanna s. 16–19.

²¹⁷ Peter Aucoin, "Improving Government Accountability", Canadian Parliamentary Review, vol. 29 nr 3 (2006), s. 23 och 26.

²¹⁸ A.a. s. 24–26.

²¹⁹ Se Grant & Ohemeng s. 8 f.

²²⁰ A.a. s. 16 med där gjorda hänvisningar. Vad gäller meddelarfriheten se även Donald C. Rowat, "Canada Needs a Law and an Independent Commissioner to Protect Whistleblowers", Policy Options, oktober 2004, s. 60–63.

²²¹ "A Universal Declaration of Human Responsibilities" föreslagen av InterAction Council, 1 september 1997.

²²² Thomas S Axworthy, "The Responsibility Crisis in Canada", Canadian Parliamentary Review, vol. 28 nr 2 (2005), s. 7 f. För en mer allmän diskussion om ansvarsfrågan se även Thomas S Axworthy, "Addressing the Accountability Deficit: Why the Martin Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's", Policy Options, December 2004–Januari 2005, s. 9–16.

Övrig diskussion

I likhet med flera andra anglosaxiska länder har även Kanada som ovan beskrivits ett stående utskott som granskar delegerad lagstiftning. Parlamentets kontroll över denna normgivning utökades när ”Statutory Instruments Act” antogs i juni 2003. Den nya lagen innebar att parlamentet utökade möjligheten att förklara delegerad lagstiftning ogiltig genom att ge både senaten och representanthuset lika rättigheter i processen med att underkänna delegerad normgivning.²²³ Ett problem med lagstiftningen är att den i likhet med sin föregångare endast omfattar det som benämns som ”regulations”, vilket exkluderar vissa former av delegerad normgivning.²²⁴ Ett annat problem med lagstiftningen är att om kamrarna är oense om huruvida en reglering ska underkännas eller inte kommer den att fortsätta att vara giltig.²²⁵ Processen att underkänna en reglering används sällan i praktiken. Sedan 1987 har regleringar underkänts vid åtta tillfällen.²²⁶

Till sist ska nämnas att det även har förts diskussioner kring hur regeringens ansvar förändras då det är fråga om en minoritetsregering. Det konstateras att det är lättare att hålla regeringen ansvarig när den inte har majoritet i parlamentet.²²⁷ Anledningen till att diskussionen uppkom var att Kanada fick en minoritetsregering 2004.

Avslutande överblick

Sammanfattningsvis ser vi att många parlaments granskning av regeringen har inslag av såväl politisk, rättslig som ekonomisk kontroll, även om den övergripande bilden är den att den politiska kontrollen dominerar. De flesta parlament granskar inte bara regeringen i snäv mening, utan kan vid behov även utöva sina befogenheter visavi myndigheter under denna. Enskilda ministrar kan vanligtvis granskas och det är tydligt att skillnaderna mellan system där det inte finns någon möjlighet till misstroende mot en enskild minister och sådana där så är fallet inte är så stora i praktiken. Massmediernas roll framhålls ofta i konstaterandet att enskilda ministrar oavsett system i praktiken kan tvingas avgå för att ”rädda ansiktet” på en regering. Att sedan parlamenten inte har sanktionsmöjligheter visavi myndigheterna är en annan sak – det blir regeringarna som (i förekommande fall) får ta ansvaret för det som skett i förvaltningen.

Det slående gemensamma drag som denna överblick av internationell forskning kring parlamentarisk kontroll visar är hur svårt det är att få en sådan att fungera som ett tydligt konstitutionellt kontrollinstrument. I nära nog varje

²²³ Gavin Murphy, ”Extended Parliamentary Power over Regulations in Canada”, *Statute Law Review* 26(3), (2005), s. 161.

²²⁴ A.a. s. 168.

²²⁵ A. st.

²²⁶ A.a. s. 168 f.

²²⁷ Se t.ex. Henry E McCandless, ”Public Accountability in a Minority Government”, *Canadian Parliamentary Review*, vol. 27 nr 3 (2004), s. 3–35 och Paul E.J. Thomas, ”Measuring the Effectiveness of a Minority Parliament”, *Canadian Parliamentary Review*, vol. 30 nr 1 (2007), s. 22–31.

land pekas på hur varje sådan kontroll tenderar att bli ett instrument i den ständigt pågående politiska maktkampen mellan regeringspartier och opposition, i stället för att vara en kamp mellan regering och parlament. Parlamentarismen som styrelseskick tycks ha en inbyggd begränsning i vilken roll parlamentariska utskott m.m. kan förväntas spela som kontrollinstrument och ansvarsutkrävare. Huruvida regeringen har en majoritet i parlamentet eller ej är som visats en avgörande faktor för hur kontrollmakten fungerar i praktiken.

Att parlamentarisk kontroll i alla dess former har att göra med politiskt ansvarsutkrävande är också klart av den internationella genomgången – det är närmast omöjligt att koppla bort de politiska implikationerna av en parlamentarisk granskning av regeringen. I slutändan handlar det alltså om huruvida ett misstroende kan komma tillstånd eller ej. Någon skarp åtskillnad mellan granskning och politiskt ansvar torde inte gå att dra.

Det är också tydligt att flera parlament med oro sett hur delegationen av lagstiftningsmakt urholkat deras kontroll av normgivningen och sökt återta en viss parlamentarisk kontroll av detta genom att särskilt granska just denna fråga. I samband med detta har konstaterats att granskning av denna typ av frågor – av tämligen juridisk-teknisk karaktär – har gått att hålla förhållandevis ren från partitaktiska och dylika inslag.

Forskningen visar också att det sannolikt krävs flera samverkande faktorer för att ett parlament ska kunna reformera sig inifrån – det är nämligen en vida spridd insikt att den parlamentariska kontrollen inte riktigt förmår leva upp till att vara en parlamentets kontroll av regeringen i strikt mening. Trots denna insikt förmår de flesta parlament inte åstadkomma annat än marginella förändringar av sina arbetsformer m.m., något som starkt sammanhänger med att regeringspartierna i parlamentet sällan har något intresse därav. En kombination av faktorer som en mer omfattande skandal, en eller några ledande personer med intresse för förändring och rent faktiska resurser för att kunna spela en sådan roll är det som utpekats som nödvändigt för att få till stånd en reell förändring, något som det tycks vara svårt att få på plats *samtidigt*.

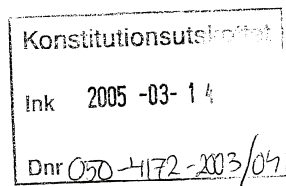
Det är vidare tydligt att samspelet mellan olika kontrollinstrument är viktigt, något som illustreras väl i vissa länders forskning. I det tyska systemet är aldrig den parlamentariska kontrollen helt frikopplad från den kontroll som den tyska författningsdomstolen utövar över såväl parlament som regering. Det innebär att många frågor om relationen mellan parlament och regering blir tydligt juridiska till sin karaktär, där utskott och liknande enkelt kan peka på att regeringen gjort ”fel”, medan det också innebär att vissa frågor inte gärna kan bli föremål för granskning eftersom författningsdomstolen redan fastslagit att förfarandet inte är ”fel”. Att de nationella revisionsinstitutionerna involveras i granskningen (antingen som stöd åt eller med underlag till parlamentets egna granskningar) är vanligt. Samtidigt har forskningen visat att styrmodeller som betonar utvärdering, revision och granskning i efterhand tenderar att gå till på ett sätt som i sin tur har oavsedda effekter på dem som granskas. Inte minst beror detta, enligt forskningen, på att utvärderingar tenderar att ta sikte på det som går att mäta kvantitativt och därmed styr beteen-

det hos dem som utvärderas i riktning mot sådana insatser. En betoning på utvärdering och granskning i det parlamentariska arbetet måste således ta hänsyn också till detta för att inte leda till en övertro på vad som kan uppnås på denna väg.

BILAGA 3

Utlåtande angående Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet

2005-03-14



Till konstitutionsutskottet

Jag får härmed, med anledning av det uppdrag som utskottet lämnade mig den 3 februari 2005, överlämna bifogade utlåtande om Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Claes Eklundh".

Claes Eklundh

2005-03-14

Utlåtande i KU:s granskningsärende 14: Riksrevisionens tillgång till handlingar i Regeringskansliet

Av f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh

Problemet

Den fråga som är aktuell i ärendet är om Riksrevisionen vid sin granskning av statliga myndigheter, däribland Regeringskansliet, har fri tillgång till de handlingar hos myndigheterna som Riksrevisionen anser sig behöva för granskningen, oavsett om handlingarna är allmänna eller ej, eller om det i fråga om information som inte finns i allmänna handlingar står den granskade myndigheten fritt att avgöra hur informationen skall förmedlas till Riksrevisionen. Att Riksrevisionen har rätt att ta del av sådana allmänna handlingar som omfattas av sekretess har däremot inte ifrågasatts.

Allmänna utgångspunkter

Det får anses vara en självklarhet att ett konstitutionellt kontrollorgan med uppdrag att på riksdagens – och därmed medborgarnas – vägnar granska den offentliga verksamheten måste ges så goda praktiska förutsättningar som möjligt för att genomföra sitt uppdrag. Häri ligger att kontrollorganet måste ges tillgång till det granskningsunderlag som det bedömer sig behöva.

I enlighet med vad som har sagts inledningsvis kommer jag i det följande att behandla frågan om gällande lagstiftning innebär att Riksrevisionens tillgång till granskningsunderlag är begränsad på så sätt att revisionen inte har rätt att ta del av andra handlingar hos en myndighet än allmänna sådana. Innan jag går in på denna fråga, redogör jag emellertid kortfattat för den rätt att ta del av handlingar och upplysningar som tillkommer det andra konstitutionella kontrollorganet under riksdagen, Riksdagens ombudsmän (JO), och för vad som i detta hänseende gällt i fråga om Riksrevisionens föregångare, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

Riksdagens ombudsmäns rätt att få information från myndigheterna

JO:s rätt till insyn i myndigheternas verksamhet har ända sedan ämbetets tillkomst varit fastlagd i regeringsformen (RF). I den ursprungliga lydelsen av § 99 i 1809 års RF föreskrevs – förutom att justitieombudsmannen skulle ha rätt att övervara domstolars och andra myndigheters överläggningar och beslut – att han skulle ”äga tillgång til alla Domstolars, Collegiers och Embetswerks Protocoll och Handlingar”.

Av 12 kap. 6 § andra stycket i 1974 års RF framgår att ombudsmännen har rätt att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar och att de har tillgång till myndigheternas protokoll och handlingar. Regleringen är således här i sak oförändrad sedan år 1809. Det föreskrivs vidare i samma lagrum att

domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten och kommunerna skall tillhandagå ombudsmännen med de upplysningar och yttranden de begär. Att tillmötesgå en ombudsmans begäran är en tjänsteplikt, vars åsidosättande anses kunna medföra disciplinpåföljd för tjänsteförseelse.

Av den här återgivna regleringen följer att ombudsmännen har tillgång till alla de handlingar hos myndigheterna som de anser sig behöva för tillsynen, oavsett om handlingarna är allmänna eller ej och oberoende av om de är offentliga eller sekretessbelagda. Detta gäller även sådana kvalificerat hemliga handlingar som åsyftas i 15 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). Om en ombudsman begär att få ut en sådan handling hos den som förvarar den skall handlingen således lämnas direkt till ombudsmannen utan sådan särskild prövning av utlämnande frågan om föreskrivs i 7 § sekretessförordningen (1980:657).

JO har vidare full frihet att bestämma i vilken form myndigheterna och deras anställda skall lämna upplysningar och yttranden. I de ärenden som utreds endast summariskt består utredningen normalt i att JO fordrar in handlingar och inhämtar muntliga upplysningar. JO kan också ålägga en myndighet eller enskild befattningshavare att lämna upplysningar i skriftlig form. Det förekommer vidare inte sällan att JO ålägger en myndighet att göra en utredning och avge ett yttrande avseende de förhållanden som är föremål för JO:s uppmärksamhet. Detta är den vanligaste utredningsformen i de ärenden som utreds fullständigt.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att de granskade myndigheterna inte kan ställa upp några gränser för JO:s möjligheter att få information. Denna ordning är nödvändig för att JO skall kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Om JO inte hade fri tillgång också till icke allmänna handlingar skulle det inte vara möjligt att på ett meningsfullt sätt granska pågående verksamhet hos myndigheterna. Som endast ett exempel bland många kan nämnas att de förhållanden som är föremål för JO:s uppmärksamhet hos polisen under en brottsutredning normalt inte blir allmänna förrän utredningen har avslutats.

JO:s omfattande insynsrätt har, såvitt jag känner till, inte gett upphov till några olägenheter för myndigheterna utöver det obehag som kan ligga i att man får sin verksamhet granskad. I de fall där JO tar del av en icke allmän handling hos en myndighet, t.ex. i samband med en inspektion, förblir handlingens offentlighetsrättsliga status oförändrad. Om en icke allmän handling innehållande sekretessbelagda uppgifter överlämnas till JO och därmed blir allmän, följer enligt 11 kap. 4 § andra stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) sekretessen med till JO.

Det bör emellertid framhållas att en i princip oinskränkt insynsrätt av det slag som här har beskrivits givetvis måste användas med omdöme. Det är t.ex. inte ovanligt att JO i ärenden som gäller Säkerhetspolisen väljer att ta del av särskilt känsliga handlingar på plats trots att dessa skulle åtnjuta ett starkt sekretesskydd även hos JO. Ett sådant förfarande kan användas också om man av något skäl vill undvika att en icke allmän handling blir allmän och offentlig i förtid. Det väsentliga är emellertid att det är JO och inte den granskade myndigheten som bestämmer på vilket sätt JO skall ges tillgång till den information som JO anser sig behöva.

Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets rätt att få information från de statliga myndigheterna

Riksrevisionen har trätt i stället för två revisionsorgan med olika status i konstitutionellt hänseende, Riksdagens revisorer, som var ett konstitutionellt kontrollorgan under riksdagen, och Riksrevisionsverket, som var en förvaltningsmyndighet under regeringen. Med hänsyn till att Regeringskansliet i sitt svar till konstitutionsutskottet har hänfört sig också till tidigare reglering av utlämnandefrågan lämnas här – i anslutning till den kanslipromemoria som har upprättats i KU:s granskningsärende – en översiktlig redogörelse för vad som gällt i detta hänseende för Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer var, i likhet med Riksdagens ombudsmän, ett konstitutionellt kontrollorgan inrättat med stöd av regler i grundlag. Fram till tillkomsten av 1974 års RF fanns de grundläggande reglerna om Riksdagens revisorer emellertid inte i RF utan i riksdagsordningen. I motsats till vad som gällde beträffande JO reglerades frågan om revisorernas tillgång till handlingar och upplysningar inte i grundlag utan i kompletterande författningar på lägre konstitutionell nivå.

Under perioden närmast före grundlagsreformen fanns de grundläggande bestämmelserna om revisorernas inhämtande av handlingar och upplysningar i 9 § i den med anledning av riksdagens beslut i frågan utfärdade kungörelsen (1967:936) om instruktion för Riksdagens revisorer. Enligt första stycket i denna paragraf skulle revisorerna se till att de handlingar som de behövde för sin granskning utlämnades till dem, om inte hinder däremot mötte enligt lag. Enligt andra stycket skulle revisorerna se till att de av vederbörande myndigheter, institutioner och företag erhöill de upplysningar och uppgifter som erfordrades för fullgörande av revisorernas åligganden. Skulle av något skäl utlämnande av en handling eller meddelande av upplysningar och uppgifter förvägras revisorerna, skulle de enligt paragrafens tredje stycke göra anmälan om det till regeringen.

Dessa regler var således utformade som ett åliggande för revisorerna att se till att de hade ett tillräckligt underlag för sin granskning. De kompletterades med av riksdagen beslutade föreskrifter om en häremot svarande skyldighet för myndigheterna att tillhandahålla detta underlag. Dessa föreskrifter fanns i kungörelsen (1949:357) angående skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m.m.

I 1 § första stycket i 1949 års kungörelse föreskrevs i första meningen att revisorerna hade rätt att av statsmyndigheterna få till sig utlämnade handlingar som de fann sig behöva för sin granskning, om inte hinder mötte mot utlämnandet enligt lag. I andra meningen lades fast att frågan om utlämnande skulle underställas regeringens prövning, om en handling befanns vara av den natur att innehållet inte utan synnerliga skäl borde komma till annan än avsedd persons eller myndighets kännedom.

I 1 § andra stycket föreskrevs bl.a. att revisorerna hade rätt att av myndigheterna få de upplysningar och uppgifter som erfordrades för fullgörande av deras åligganden.

Som framgår av Fredrik Sterzels i kanslipromemorian återgivna uttalanden (Riksdagens kontrollmakt, 1969, s. 154 f.) ansåg han det vara uppenbart att avsikten med bestämmelserna om revisorernas rätt att få tillgång till handlingar inte hade varit att ge dem rätt att få del också av handlingar som inte var allmänna. Sterzel utvecklade inte skälen för denna ståndpunkt. Hans uttalanden om JO:s rätt att ta del av handlingar (a.a. 218 f.) tyder emellertid på att han grundat sin uppfattning bl.a. på att Riksdagens revisorers rätt att ta del av handlingar – i motsats till JO:s – inte hade lagts fast i grundlag och att därmed bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) om allmänna handlingars offentlighet kom att bli bestämmande för frågan om utlämnande av handlingar till revisorerna. I övrigt framgår av Sterzels uttalanden att han ansåg att reglerna om begränsningarna av Riksdagens revisorers rätt att ta del av handlingar var både oklara och motsägelsefulla samt att det inte fanns någon anledning att närmare fördjupa sig i dem, eftersom deras praktiska betydelse föreföll att ha varit obetydlig. Sterzel påpekade särskilt att revisorerna inte nödgats vända sig till regeringen för att få ut handlingar vid något tillfälle efter år 1945.

I 1970 års revisionsutrednings betänkande (Statsrevisionen. Uppgift, organisation och verksamhet) föreslogs att 1949 års kungörelse skulle ersättas med en ny författning i ämnet. Enligt 1 § i den föreslagna författningen skulle statliga myndigheter vara skyldiga att på begäran tillhandahålla statsrevisionen alla de handlingar, uppgifter och upplysningar som revisionen ansåg sig behöva för sin granskning. Om särskilda omständigheter förelåg och det inte enligt lag var uppenbart att en viss handling eller uppgift måste lämnas ut, kunde dock frågan om sådant tillhandahållande av myndigheten underställas regeringen för avgörande. Utredningen förklarade att det knappast var befogat att gå lika långt som i fråga om Riksdagens ombudsmän och föreskriva en ovillkorlig rätt att ta del av alla slags handlingar, vare sig offentliga eller hemliga.

I samband med grundlagsreformen togs de grundläggande reglerna om Riksdagens revisorer in i 12 kap. 7 § RF, där det i andra stycket föreskrevs att revisorerna hade rätt att enligt bestämmelser i lag infordra handlingar, uppgifter och yttanden som behövdes för granskningen. Dessa bestämmelser återfanns i lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m., där 1 § hade följande lydelse.

Statlig myndighet skall på begäran tillhandahålla riksdagens revisorer de allmänna handlingar, uppgifter och yttanden som revisorerna anser sig behöva för sin granskning. I fråga om handling eller uppgift som enligt vad därom är föreskrivet skall hållas hemlig kan dock myndigheten, om den finner särskilda skäl föreligga, hänskjuta begäran från revisorerna till regeringens avgörande.

Enligt ett förarbetsuttalande var syftet med bestämmelsen att reglera revisorernas befogenhet att infordra vissa upplysningar m.m. som de behövde för att kunna fullgöra granskningen inom ramen för den för dem angivna kompetensen (prop. 1974:35 s. 123).

I förarbetena sades inte något om skälen till att revisorernas rätt att få ut handlingar från de statliga myndigheterna begränsades till att avse endast allmänna handlingar. Det uttalades endast att lagregeln hade utformats i anslutning till bestämmelsen i 12 kap. 7 § RF (a. prop. s. 124), som emellertid inte innehöll någon motsvarande avgränsning. Sannolikt var begränsningen av revisorernas rätt att ta del av myndigheternas handlingar inte resultatet av några djupare konstitutionella överväganden. En tänkbar förklaring är att lagstiftaren funnit det naturligt att uttryckligen nämna en kategori informationsbärare som dels är väl avgränsad i rättsligt hänseende, dels tillmäts särskild betydelse för insynen i myndigheternas verksamhet. Det kan inte heller uteslutas att det haft viss betydelse att revisorernas granskning var inriktad på förhållanden av mera övergripande och principiellt slag.

Man måste emellertid vid tolkningen av lagrummet se allmänna handlingar, uppgifter och yttranden som en helhet. Lagstiftarens avsikt har rimligen varit att revisorerna, med stöd av föreskriften om myndigheternas skyldighet att lämna revisorerna uppgifter och yttranden, skulle ha rätt att få del av sådan information som inte fanns i allmänna handlingar utan som var tillgänglig på annat sätt, t.ex. i icke allmänna handlingar. Frågan om formerna för tillhandahållande av sådan information lämnades däremot öppen. Det kan emellertid konstateras att bestämmelsen om statliga myndigheters skyldighet att tillhandahålla revisorerna information var utformad på sådant sätt att det lades i revisorernas hand att avgöra vilka allmänna handlingar respektive uppgifter och yttranden som skulle tillhandahållas, med endast den begränsning som följde av myndigheternas rätt att hänskjuta frågan om utlämnande av sekretessbelagda handlingar och uppgifter till regeringen.

Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket var i konstitutionellt hänseende en förvaltningsmyndighet under regeringen. Frågan om Riksrevisionsverkets tillgång till handlingar och upplysningar från myndigheterna var under lång tid reglerad på ungefär samma sätt i instruktionerna för verket (SFS 1965:710, 1973:44 och 1986:449). Det är därför tillräckligt att här återge den bestämmelse i frågan som återfanns i den senast nämnda instruktionen (11 §).

Verket har rätt att från andra myndigheter utan dröjsmål få ut de handlingar och få de upplysningar och uppgifter som verket behöver för sin granskning.

Om handlingens, upplysningens eller uppgiftens innehåll är av sådan natur att det inte utan synnerliga skäl bör komma till någon annans kännedom, skall myndigheten snarast låta regeringen pröva frågan.

Författningstexten talar således om handlingar helt allmänt utan att göra någon skillnad mellan allmänna och icke allmänna handlingar. Hur innehållet i andra stycket förhöll sig till den offentlighetsrättsliga regleringen i TF och sekretesslagen är inte helt klart. Jag kan här hänvisa till Sterzels synpunkter på motsvarande bestämmelse i 1949 års kungörelse angående skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. Tydligt är emellertid att Riksrevisionsverkets rätt att få del av handlingar och uppgifter inte var obegränsad.

I förordningen (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket hade den granskade myndighetens möjlighet att hänskjuta utlämnande frågan till regeringen försvunnit. I 1998 års instruktion (1998:418) hade bestämmelsen om Riksrevisionsverkets rätt att få information från myndigheterna följande lydelse (8 §).

Verket har rätt att från andra myndigheter få de handlingar och andra upplysningar som verket behöver för sin revisionsverksamhet

Enligt sin ordalydelse innebar denna bestämmelse att Riksrevisionsverket hade en oinskränkt rätt att få del av de handlingar hos myndigheterna som verket behövde för sin revisionsverksamhet, oavsett om handlingarna var allmänna eller ej. Eftersom sekretess, enligt vad som föreskrivs i 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen, inte hindrar att en uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning, fanns det inte heller någon möjlighet för en myndighet att undanhålla Riksrevisionsverket information under hänvisning till sekretess.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att Riksrevisionsverkets rätt att få information från statliga myndigheter var mer omfattande än motsvarande rätt för Riksdagens revisorer. Detta framstår också som naturligt mot bakgrund av skillnaden mellan de två revisionsorganens uppdrag.

Den rättsliga regleringen av Riksrevisionens rätt att få information från de statliga myndigheterna

Frågan om Riksrevisionens tillgång till handlingar och annan information berörs inte i 12 kap. 7 § RF, som innehåller de grundläggande reglerna om Riksrevisionen. Denna fråga behandlas i stället i 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., som har följande lydelse

Statliga myndigheter skall på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas enligt denna lag har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

I propositionen uppehåller sig regeringen främst vid paragrafens andra mening (prop. 2001/02:190 s. 87 f. och 158 f.). Beträffande statliga myndigheter uttalas endast att dessas samverkans- och uppgiftsskyldighet, i likhet med vad som gällt gentemot Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, bör gälla oavsett om uppgifterna avser granskning av den myndighet som lämnar uppgifterna eller inte.

Utredningen om regler för Riksrevisionen hade i fråga om statliga myndigheter föreslagit en regel i frågan av följande, något annorlunda lydelse.

Statliga myndigheter skall på begäran lämna Riksrevisionen de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för sin granskningsverksamhet.

Enligt utredningen motsvarade denna bestämmelse i sak 8 § i 1998 års instruktion för Riksrevisionsverket (SOU 2001:97 s. 221 f.). Utredningen hänvisade i sammanhanget också till bestämmelsen i 1 § lagen om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.

Bedömning avseende den närmare innebörden av Riksrevisionsverkets rätt att få information från de statliga myndigheterna

Man kan utgå från att lagstiftaren inte har avsett att genom bestämmelsen i 6 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. ge Riksrevisionen sämre möjligheter att få information i sin granskningsverksamhet än vad som gällt för dess föregångare. Av det uttalande i SOU 2001:97 som nyss har nämnts framgår också att avsikten har varit att ge Riksrevisionen samma tillgång till information som Riksrevisionsverket hade enligt den senast gällande instruktionen för verket. I Riksrevisionens rätt att få hjälp, uppgifter och upplysningar ligger således en rätt att få tillgång till de handlingar hos myndigheterna som Riksrevisionen behöver för sin granskningsverksamhet.

Som nyss har nämnts gjorde bestämmelsen om Riksrevisionsverkets rätt att få del av handlingar – i motsats till motsvarande regel beträffande Riksdagens revisorer – inte någon skillnad mellan allmänna och icke allmänna handlingar. Frågan om vad som har varit avsikten i detta hänseende i fråga om Riksrevisionen berörs inte i förarbetena. Man kan emellertid inte av vare sig lagtexten eller dess förarbeten utläsa att Riksrevisionens tillgång till myndigheternas handlingar skulle vara begränsad till att avse endast allmänna handlingar. Det står vidare klart att handlingar inte kan undanhållas Riksrevisionen under hänvisning till någon sekretessregel. Det kan inte heller råda något tvivel om att det ankommer på Riksrevisionen ensam att avgöra vilken information den behöver för sin granskning. Någon prövningsrätt i detta hänseende för de myndigheter från vilka informationen begärs utlämnad finns således inte.

I den rättsutredning som bifogats Näringsdepartementets promemoria hävdas att en skyldighet för myndigheter att lämna ut även handlingar som inte är allmänna enligt TF skulle innebära en principiellt viktig nyhet i vår rättsordning och stå i mindre god överensstämmelse med en grundtanke bakom reglerna om vad som är en allmän handling, nämligen att myndigheterna skall ha nödvändig arbetsro. Som nämnts i det föregående förefaller Sterzel att anse att reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF hindrar att man genom föreskrifter på lägre konstitutionell nivå ger en myndighet rätt att från andra myndigheter få ut icke allmänna handlingar och att man därför i sådana föreskrifter, även när de använder uttrycket handling utan någon särskild bestämning, måste läsa in en underförstådd begränsning av innebörd att det endast är allmänna handlingar som avses. Frågan är då vilken vikt som skall fästas vid dessa synpunkter.

Det kan till en början konstateras att det inte är någon nyhet att myndigheter är skyldiga att lämna ut även icke allmänna handlingar till en annan myndighet. Som framgår av vad som har sagts i det föregående har myndigheterna sedan länge haft en sådan skyldighet gentemot Riksdagens ombudsmän.

Man kan vidare med utgångspunkt i grundlagstextens ordalydelse starkt ifrågasätta riktigheten av uppfattningen att 2 kap. TF hindrar att statliga myndigheter under regeringen genom lag eller förordning åläggs en skyldighet att lämna ut icke allmänna handlingar till en annan myndighet. Portalstadgandet i detta kapitel har följande lydelse.

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar.

Ordet handling används i TF för att beteckna vissa slags bärare av information. Med allmänna handlingar avses de handlingar hos myndigheterna som till följd av någon i TF angiven omständighet, t.ex. att de expedierats till någon utomstående, kan sägas ha fått sin slutliga utformning. I fråga om sådana handlingar gäller, som framgår av den nyss nämnda bestämmelsen, att de i princip är tillgängliga för allmänheten. Utkast, föredragningspromemorior och andra sådana handlingar som tillkommer hos myndigheterna som led i ett pågående arbete är däremot undantagna från insyn från allmänhetens sida. Gränsdragningen i 2 kap. TF mellan allmänna och icke allmänna handlingar är således resultatet av en intresseavvägning, där man i den ena vågskålen finner det demokratiska intresset av insyn från allmänhetens sida i myndigheternas verksamhet och i den andra intresset av att myndigheterna ges en rimlig grad av arbetsro i sin verksamhet.

Det kan med fog hävdas att regleringen i 2 kap. TF innebär att det inte är möjligt att t.ex. genom vanlig lag ålägga myndigheterna en skyldighet att till de adressater som avses med den nyss återgivna grundlagsregeln, nämligen medborgare i allmänhet, lämna ut handlingar i vidare omfattning än vad som följer av TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Myndigheterna har således här en i grundlag fastlagd frihet att, i den mån regler om sekretess inte lägger hinder i vägen, efter eget skön besluta i frågan om en handling som inte är allmän skall lämnas ut eller inte.

Det är emellertid ingalunda självklart att myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. TF skall jämföras med enskilda medborgare. Det är uppenbart att intresseavvägningen ser helt annorlunda ut när det är fråga om informationsutbyte myndigheter emellan än när det rör sig om insyn utövad av enskilda medborgare. Särskilt tydligt blir detta när insynen i myndigheternas verksamhet utövas av ett konstitutionellt kontrollorgan. En rätt för ett sådant organ att ta del av myndigheternas handlingar syftar i första hand till att ge riksdagen och regeringen bästa möjliga beslutsunderlag och till att säkerställa att medborgarnas intresse av en rättsenligt och effektivt fungerande offentlig verksamhet tillgodoses. En annan sak är att en positiv sidoeffekt av kontrollorganets verksamhet blir att detta, genom att offentliggöra resultatet av sin granskning, kan komma att bidra till att främja det fria meningsutbytet och den allsidiga upplysningen i samhället.

För att ett kontrollorgan skall kunna fullgöra sina uppgifter på det sätt som medborgarna har rätt att kräva måste det uppenbarligen få se också sådant som kan undanhållas den vanlige medborgaren. Frågan om hänsynen till myndigheternas arbetsro saknar, å andra sidan, i princip betydelse i detta sammanhang; att en myndighet som granskas av ett kontrollorgan kan tänkas uppleva granskningen som besvärande kan inte rimligen tillerkännas någon relevans.

En tolkning av 2 kap. TF som innebär att myndigheter är att jämföras med enskilda medborgare skulle i själva verket få till följd att myndigheterna i fråga om vis-a-vis sina handlingar tillerkänns ett grundlagsskydd mot insyn också från ett sådant konstitutionellt kontrollorgan som Riksrevisionen. En sådan ordning framstår från principiella utgångspunkter som oacceptabel.

Det kan tilläggas att lagstiftaren har ansett sig vara oförhindrad att i sekretesslagen behandla myndigheternas rätt att få information från andra myndigheter på ett sätt som skiljer sig från vad som gäller i fråga om allmänhetens tillgång till handlingar och uppgifter hos myndigheterna. I 15 kap. 5 § sekretesslagen läggs t.ex. fast en skyldighet för myndigheter att lämna information till andra myndigheter som är vidsträcktare än motsvarande skyldighet gentemot allmänheten. Enligt denna bestämmelse omfattar informationsskyldigheten – med undantag för vad som kan följa av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång – varje uppgift som myndigheten förfogar över, således inte enbart uppgifter ur allmänna handlingar (prop. 1979/80:2 Del A s. 361). Vidare framgår, som tidigare nämnts, av 14 kap. 1 § sekretesslagen att en myndighet i lag eller förordning kan åläggas skyldighet att utan hinder av sekretess lämna uppgifter till en annan myndighet.

Av bestämmelserna i 15 kap. 8 § sekretesslagen framgår att myndigheternas skyldighet att till andra myndigheter lämna uppgifter också ur icke allmänna handlingar kan innebära en skyldighet att lämna ut själva handlingen. Dessa bestämmelser gör det nämligen möjligt att överklaga ett beslut varigenom en myndighet har avslagit en annan myndighets begäran att få ta del av "*handling (min kursivering)*" eller på annat sätt få del av uppgift". Med handling avses här, liksom på andra ställen i 15 kap. sekretesslagen, såväl allmänna som icke allmänna handlingar. Det bör i sammanhanget framhållas att prövningen av ett överklagande med stöd av 15 kap. 8 § sekretesslagen sker utifrån helt andra utgångspunkter än prövningen av ett överklagande som görs av en enskild person med stöd av 15 kap. 7 § samma lag (jfr a. prop. s. 365).

Slutsatsen av det här redovisade resonemanget är att frågan om utlämnande av handlingar myndigheter emellan faller utanför det område som omfattas av reglerna i 2 kap. TF om medborgarnas tillgång till allmänna handlingar. Detta innebär i sin tur att uttrycket *handling*, när det används i lagregler om skyldighet för myndigheter att lämna information till andra myndigheter, får anses avse handlingar av alla slag, allmänna såväl som icke allmänna. Detsamma gäller när en skyldighet av nu nämnt slag för myndigheter under regeringen läggs fast i förordning. Regeln i Riksrevisionsverkets instruktion om verkets rätt att få handlingar från andra myndigheter har således omfattat också de icke allmänna handlingar som verket behövde för sin revisionsverksamhet.

Som har nämnts inledningsvis i detta avsnitt har lagstiftarens avsikt varit att Riksrevisionen vid sin granskning skulle ha samma rätt att få information från statliga myndigheter som Riksrevisionsverket hade i sin revisionsverksamhet. Någon skillnad i detta hänseende mellan Regeringskansliet och övriga statliga myndigheter kan inte läsas in i regeln om Riksrevisionens rätt till information. Enligt min mening har således Riksrevisionen rätt att från Regeringskansliet få ut också de icke allmänna handlingar som den behöver för sin granskning.

Även om man skulle ansluta sig till den av Näringsdepartementet framförda uppfattningen att organ som företräder det allmänna vid tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. TF skall jämföras med enskilda medborgare, gäller som tidigare nämnts att Riksrevisionen har en i lag fastlagd ovillkorlig rätt att få all den information från myndigheterna som den anser sig behöva. Häri måste rimligen också

ligga att Riksrevisionen – i likhet med JO – har full frihet att bestämma om viss information skall lämnas muntligen eller skriftligen och om hur skriftlig information skall lämnas. Jag kan således inte dela Näringsdepartementets uppfattning att Regeringskansliet kan välja mellan att låta sina tjänstemän redogöra för innehållet i icke allmänna handlingar, att låta Riksrevisionens tjänstemän läsa dokumentet på plats eller att lämna ut handlingen till Riksrevisionen. Riksrevisionen kan således under alla förhållanden kräva att få en skriftligen avfattad redogörelse för allt det för dess granskning relevanta innehållet i en sådan handling överlämnad till sig på det sätt som Riksrevisionen anser vara lämpligt. Det förefaller mot denna bakgrund onekligen enklare att i stället överlämna själva handlingen. Det kan tilläggas att det inte kan anses vara förenligt med bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att biträda Riksrevisionen med information att en myndighet undanhåller Riksrevisionen kännedom om existensen av material av betydelse för dess granskningsarbete, oavsett om detta material utgörs av allmänna eller icke allmänna handlingar.

En annan sak är att Riksrevisionen och den granskade myndigheten, när det är fråga om information som bedöms som känslig, kan komma överens om former för tillhandahållandet av denna som innebär att den inte offentliggörs i förtid. Man kan t.ex. bestämma att företrädare för Riksrevisionen skall ta del av en handling på plats. Det är självfallet angeläget att förhållandet mellan Riksrevisionen och de myndigheter som granskas präglas av ömsesidigt förtroende.

I Näringsdepartementets promemoria talas också om de praktiska olägenheter som skulle uppkomma, om Riksrevisionen anses ha rätt att ta del också av icke allmänna handlingar hos Regeringskansliet. Enligt promemorian skulle det då bli nödvändigt att alltid registrera sådant som minnesanteckningar, föredragningspromemorior, utkast till beslut, manuskript till anföranden och interna e-postmeddelanden.

Självfallet måste man registrera de handlingar som har blivit allmänna genom att de expedierats till Riksrevisionen. Jag kan däremot inte inse det nödvändiga i en omfattande registrering av icke allmänna handlingar i Regeringskansliet. De flesta av de icke allmänna handlingar som räknas upp i promemorian torde helt sakna betydelse för Riksrevisionens granskning och bör därför, i det här aktuella perspektivet, kunna behandlas på samma formlösa sätt som idag. De icke allmänna handlingar i ett ärende som kan ha betydelse för revisionsarbetet genom att bidra till att ge Riksrevisionen en fullständig bild av handläggningen bör, oavsett om handlingarna är allmänna eller ej, enkelt kunna hållas samlade på ett överskådligt sätt hos den ansvariga handläggaren, t.ex. i ett aktomslag. Att allt relevant material i ett ärende hålls ordnat på detta sätt är för övrigt ett grundläggande krav beträffande all välorganiserad ärendehandläggning.

Sammanfattning

Starka skäl av principiell natur talar för att Riksrevisionen skall ha rätt att efter eget bestämmande ta del även av de icke allmänna handlingar hos de statliga myndigheterna, däribland Regeringskansliet, som den anser sig behöva för sin granskning. Den nu gällande regeln om myndigheternas skyldighet att lämna information till Riksrevisionen är också så utformad att det framstår som naturligt

att i den läsa in en sådan rätt. Enligt min mening begränsar bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF inte lagstiftarens möjligheter att i vanlig lag lägga fast en skyldighet för statliga myndigheter att lämna ut också icke allmänna handlingar till en annan myndighet. En sådan skyldighet får i själva verket redan idag anses föreligga enligt sekretesslagen. Slutsatsen blir således att de statliga myndigheterna, däribland Regeringskansliet, enligt gällande rätt är skyldiga att på begäran överlämna också de icke allmänna handlingar som Riksrevisionen behöver för sin granskning.

Riksrevisionens rätt att ta del av icke allmänna handlingar bör emellertid användas med omdöme. Man kan t.ex. i ett visst fall välja att ta del av en sådan handling på plats för att undvika att den blir allmän och offentlig i samband med granskningen.

Även om man skulle anse att bestämmelserna i 2 kap. TF innebär att de statliga myndigheterna inte i vanlig lag kan åläggas någon skyldighet att överlämna icke allmänna handlingar till Riksrevisionen, får anses gälla att Riksrevisionen har rätt att begära att en myndighet, t.ex. i ett yttrande eller en promemoria, lämnar en skriftlig redogörelse för det för Riksrevisionens verksamhet relevanta innehållet i en icke allmän handling.

Det ligger vidare i sakens natur att de statliga myndigheterna är skyldiga att informera Riksrevisionen om existensen av allt material som denna kan anse sig behöva, oavsett om detta material utgörs av allmänna eller icke allmänna handlingar. Hur man än ser på frågan om Riksrevisionens rätt att få del av icke allmänna handlingar, fordras därför att myndigheterna håller allt material som kan vara av betydelse för Riksrevisionens arbete ordnat på sådant sätt att denna kan bilda sig en korrekt uppfattning om vilken information som finns att tillgå. Detta kräver inte några resurskrävande nya registreringsrutiner. Det är i stället fråga om att hålla det relevanta materialet i ett ärende ordnat på det sätt som förutsätts i fråga om all välorganiserad ärendehantering.

BILAGA 4

Riksdagsutskottens tillgång till regeringens handlingar

Till ytterligare belysning av frågan om konstitutionsutskottets tillgång till regeringens handlingar lämnas här en generell redogörelse för rättsutvecklingen och rättstillståndet i fråga om riksdagsutskottens tillgång till regeringens handlingar.

Av offentlighetsprincipen följer att allmänna handlingar som finns hos myndigheter är offentliga, om de inte omfattas av sekretess. Det gäller både gentemot enskilda och gentemot andra myndigheter. En handling är allmän enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler (6–7 §§) anses inkommen eller upprättad där. Allmänna handlingar inom Regeringskansliet (RK) är alltså, såvida de inte är sekretessbelagda, tillgängliga för samtliga utskott såväl som för enskilda och andra myndigheter.

I 2 kap. 2 § TF finns grundlagsstöd för begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar. Varje sådan begränsning ska anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så befinns lämpligare i ett visst fall, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen (SkrL), vari bestämmelser om sekretess i det allmänna verksamheten finns. Med sekretess menas, enligt 1 kap. 1 § andra stycket SkrL, förbud mot att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Av 3 § framgår att om sekretess föreligger får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i SkrL eller i lag eller förordning till vilken SkrL hänvisar. I 6, 8 och 9 §§ framgår vilka organ som SkrL omfattar. Bland annat förstås regeringen som en sådan myndighet som omfattas av lagen (Regner m.fl. 2007, s. 1:19).

Vad gäller allmänna handlingar som omfattas av sekretess finns en skillnad i fråga om riksdagsutskottens rätt att få ut handlingarna.

Konstitutionsutskottet

Grundläggande för riksdagens granskning av regeringen är den granskning av regeringsprotokollen som ålagts KU. Redan under frihetstiden²²⁸ granskades riksrådsprotokollen av riksdagen. Enligt Brusewitz (1938, s. 262) var dock denna granskning inte endast förbehållen KU utan ”fördelad på flera utskott och deputationer”. Den efterkommande gustavianska tiden²²⁹ präglades i motsats till frihetstiden av stark kungamakt och därmed en svag ställning för riksdagen. Följaktligen lämnades inte protokollen ut till riksdagen under denna period (s. 264). I och med upprättandet av 1809 års regeringsform gavs

²²⁸ 1719–1772.

²²⁹ 1772–1809.

KU rätt att ”äska de protokoll, som uti statsrådet blivit förda (105 §)”. Jämfört med den nu gällande regeringsformen (RF) fanns dock vissa inskränkningar i KU:s rätt att inhämta regeringsprotokoll. Både vad gäller de s.k. särskilda protokollen, som enligt 9 § skulle föras i vissa utrikesärenden, och protokollen i kommandomål fanns begränsningar i KU:s rätt att få ut handlingarna.

Till skillnad från ordningen under frihetstiden koncentrerades alltså protokollsgranskningen nu till ett utskott. Detta var något som väckte opposition. Bland annat anfördes att det fanns en risk att KU skulle bli en mellanmakt mellan kungen och ständerna. Åtminstone, menade vissa kritiker, borde antalet ledamöter i KU utökas, från det då stadgade antalet 24, för att ge ständerna utökad möjlighet till insyn. Förslaget ledde dock inte till något resultat. Brusewitz anför inga direkta motiv till KU:s privilegierade position, dock konstateras att då ett konstitutionsutskott behövdes för behandlingen av grundlagsfrågor ansågs det även naturligt att ålägga utskottet att ta hand om protokollsgranskningen (Brusewitz 1938, s. 282 f.).

I Författningsutredningens (FU) betänkande (SOU 1963:17, s. 435) anfördes att KU jämte protokollen brukade infordra handlingar av olika slag som tjänar till att fullständiga protokollen. Dessa handlingar var i allmänhet, menade FU, av vida större roll för granskningsarbetet än själva protokollen. Trots att dessa handlingar inte nämndes i 1809 års RF slog FU fast att dessa föll under utskottets granskningsrätt. Vad gäller protokoll i försvars- och utrikesärenden, anförde FU (s. 453), saknades det anledning att begränsa KU:s rätt att erhålla protokollen i dessa ärenden. Mot bakgrund av detta föreslog utredningen att KU skulle äga ovillkorlig rätt till samtliga protokoll i regeringsärenden.

I samband med beredningen av den partiella författningsreformen 1968/1969 föreslog KU genom att utnyttja sin initiativrätt nya grundlagsregler för utskottets granskning. Genom utskottsinitiativet ändrades delvis lydelsen av 105 § RF. Riksdagen biföll utskottets initiativ (bet. KU 1968:20, bet. KU 1969:1). Den förändring som trädde i kraft den 1 januari 1971 innebar dock inte några faktiska förändringar vad gäller KU:s rätt till samtliga protokoll i regeringsärenden.

En sådan reform blev dock verklighet i och med att 1974 års RF trädde i kraft. Grundlagberedningen (GLB, SOU 1972:15, s. 204) anförde att inskränkningarna i rätten att erhålla protokoll i vissa utrikes- och försvarsärenden skulle upphävas och delade därmed FU:s uppfattning att det saknades anledning till begränsning i protokollfrågan. GLB:s förslag bifölls, med några smärre redaktionella förändringar, av departementschefen och sedermera av riksdagen (prop. 1973:90, bet. KU 1973:26 och bet. KU 1974:8). Av 12 kap. 1 § andra meningen RF framgår den nuvarande bestämmelsen, nämligen att KU har rätt att i sin granskning få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden. Detta gäller oavsett om besluten är hemliga (Holmberg m.fl. 2006, s. 528). När det gäller ärenden som avgörs av chefen för RK, dvs. statsministern, av en departementschef eller ett annat statsråd eller av en tjänsteman inom departementet och till

departementet hörande kommittéer, s.k. regeringskansliärenden, finns ingen grundlagsstadgad rätt för KU att få ut protokollen. Petrén och Ragnemalm (1980, s. 315) menar dock att dessa protokoll inte kan undanhållas KU. Holmberg m.fl. (2006, s. 528) uttrycker sig något mindre kategoriskt men påpekar att det endast i undantagsfall kan finnas godtagbara skäl att vägra att ställa protokoll och andra handlingar till KU:s förfogande.

Övriga utskott

Rätten att få ut sekretessbelagda handlingar från regeringen, som tillkommer KU enligt 12 kap. 1 § RF, är inte given för övriga utskott.

Genom 46 § 1866 års riksdagsordning (RO) gavs utskotten möjlighet, vid behov, att inhämta skriftliga eller muntliga uppgifter av någon av kungens ämbetsmän eller av ett allmänt verk. Dock var utskotten tvingade, för att få tillgång till dessa uppgifter, att genom sin ordförande begära från kungen att uppgifterna meddelades av statsrådet. Av en tidig grundlagskommentar (Hagman 1902, s. 428) framgår att kungen kunde ”om honom så för godt synes” avslå en sådan begäran. I kommentaren går även att utläsa vad som avses med ”muntliga eller skriftliga uppgifter”. Dessa, menade Hagman, torde bl.a. avse upplysningar rörande ministeriella ärenden och kommandomål, särskilt då protokoll inte finns. I en något senare tolkning av praxis anförde Tingsten (1934, s. 368 f.) att utskotten ibland vid behandlingen av propositioner vände sig till statsråd för att få anvisning om en lämplig person, exempelvis propositionsförfattaren, för att inhämta upplysningar.

I samband med att riksdagen tog beslut om en ny utskottsorganisation 1971 ändrades även 46 § RO (prop. 1970:40, bet. KU 1970:27, bet. KU 1971:1). Enligt den nya lydelsen, i vad som nu blev 47 §, skulle de myndigheter och domstolar som var underställda kungen tillhandahålla de upplysningar och yttranden som utskotten begärde. Av såväl utredningen som låg till grund för förändringarna (SOU 1969:62, s. 91) som av författningskommentarerna av Malmgren m.fl. (1971, s. 177 f.) framgår att Statsrådsberedningen och statsdepartementen inte är sådana myndigheter som åsyftas och kan sålunda betraktas som undantagna från denna skyldighet.

Enligt de nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 11 § första stycket RO ska en statlig myndighet lämna upplysningar och avge yttrande då ett utskott begär det. Denna skyldighet har även gällt för regeringen sedan inträdet i EU, dock endast i fråga om arbetet inom EU på utskottets ämnesområde (förs. 1994/95:TK1, bet. 1994/95:KU22, rskr. 1994/95:65). I betänkandet (1994/95:KU22 s. 27) anförde KU att en bestämmelse om möjlighet för utskotten att påkalla information från regeringen borde införas. Vidare, menade utskottet, skulle detta inte innebära någon reglering av i vilken form informationen lämnas. Den kunde lämnas skriftligen eller muntligen, av statsråd eller någon tjänsteman som hade god insyn i den fråga som utskottets begäran gällde. Vad som egentligen innefattas av uttrycket ”lämna upplysningar och avge yttrande” framstår inte som helt klart. En jämförelse med 12 kap. 6 § RF, som handlar om Riksdagens ombudsmäns befogenheter, ger dock vid

handen att det är en skillnad på tillgång till myndigheters protokoll och handlingar och att myndigheter och tjänstemän ska tillhandagå med upplysningar och yttranden. Vad gäller ”upplysningar och yttranden” gäller att samtliga de myndigheter och personer som står under ombudsmännens tillsyn är skyldiga att på begäran av en ombudsman sanningsenligt uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder som de har vidtagit i form av beslut eller på annat sätt. Denna skyldighet är grundlagsfäst i 12 kap. 6 § andra stycket RF.

I ett granskningsbetänkande (bet. 1997/98:KU25 s. 44 f.) i samband med en anmälan om en utebliven redovisning från regeringen av en studie av Sveriges genomförande av vissa EG-direktiv på miljöområdet tydliggjorde KU innebörden av regeringens informationsskyldighet gentemot utskotten. KU anförde då att det inte finns någon möjlighet för regeringen att vägra lämna begärd information i EU-frågor inom respektive utskotts ämnesområde av sekretess- eller lämplighetsskäl. Behovet av sekretess i särskilt känsliga fall, menade KU, kan tillgodoses hos utskotten bl.a. genom reglerna i RO om tystnadsplikt för ledamöter.

Från författningsreformen 1974 till Sveriges inträde i EU ålades alltså inte regeringen någon skyldighet att lämna upplysningar och avge yttrande till utskotten över huvud taget. Någon tydlig motivering till detta står inte att finna i förarbetena. Dock kan påpekas att det i GLB (s. 242) anförts, vad gäller informationsbehovet i ett parlamentariskt statsskick, att själva sakbehandlingen av regeringens förslag i riksdagen är att se som utövningen av en kontroll i vid bemärkelse av regeringen. Från denna synpunkt är det, menade GLB, viktigt att utskotten har resurser att genomlys och granska det material som ligger till grund för propositionerna och att vid behov skaffa kompletterande uppgifter.

Ytterligare en paragraf är av intresse avseende utskottens tillgång till information från regeringen. Av 4 kap. 18 § RO framgår att det ingår i utskottens beredning av ärendena att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Även vad gäller förarbetena till denna paragraf, som tillkom som 16 § efter förslag från riksdagsstyrelsen (försl. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:275), saknas uttryckligt nämnande av vilken möjlighet utskotten bör ha, i form av informationsinhämtning från regeringen, att genomföra denna uppgift.

Enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Detta är en princip som kom till uttryck redan i 47 § 1809 års RF, då det stipulerades att myndigheterna skulle ”räcka varandra handen”. Denna allmänna samverkansskyldighet preciseras av 15 kap. 5 § SekrL genom en generell informationskyldighet myndigheter emellan. Här anges att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Värt att notera är att skyldigheten som åligger myndigheter enligt paragrafen inte bara omfattar allmänna handlingar utan alla

uppgifter som myndigheten förfogar över (Regner m.fl., s. 15:15). Uttrycket ”hänsyn till arbetets behöriga gång” återfinns även i 4 § gällande myndighets skyldighet gentemot enskild. Betydelsen av uttrycket i denna paragraf har kommenterats av JO (JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 225). Enligt JO ska uttrycket förstås som att myndigheten av exempelvis resursskäl får svårigheter att sköta sina normala uppgifter om den ska ombesörja en begäran som avser ett omfattande material eller liknande. Bestämmelsen i 15 kap. 4 §, menar JO, tar däremot inte sikte på det förhållandet att ett utlämnande av en uppgift i sig kan medföra svårigheter i en förhandling eller liknande. Norström (1999, s. 219) anför angående innebörden av samma begrepp att det innebär att myndigheten inte behöver prioritera en sådan begäran framför andra mer brådskande angelägenheter.

I 14 kap. 1 § SekrL finns bestämmelser om begränsningar av sekretessen. Dels föreskrivs att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Dels föreskrivs att sekretess inte heller hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En sådan uppgiftsskyldighet följer av ovan nämnda 4 kap. 11 § RO. I kommentarerna till sekretesslagen (Regner m.fl. 2007, s. 14:5) förklaras begränsningen av sekretessen med att det kan anses principiellt oriktigt att landets två högsta statsorgan ska vara hindrade från att få uppgifter från myndigheterna i landet. Både regeringen och riksdagen kan behöva uppgifter från vilket område som helst, och därför är det knappast möjligt att föreskriva i vilka fall sekretessen skulle vika. Av vikt att notera är dock att 14 kap. 1 § SekrL inte reglerar om en myndighet är skyldig att lämna en uppgift utan bara huruvida myndigheten *får* göra det (prop. 1979/80:2 s. 322).

Utgångspunkten vad gäller överförandet av sekretessbelagda uppgifter är att sekretess inte per automatik följer med till den mottagande myndigheten. Dock anges ett undantag från detta vad gäller uppgifter från regeringen. S.k. sekundär sekretess, dvs. att sekretessen följer en uppgift utanför det primära sekretessområdet, gäller enligt 11 kap. 2 § tredje stycket SekrL. Här anges att de sekretessbelagda uppgifter som riksdagen erhåller från regeringen kan hållas hemliga hos riksdagen. Av första stycket följer dock att föreskrifterna om sekretess i 1 kap. 2–4 §§ SekrL inte gäller för riksdagsledamöter såvitt avser uppgift som ledamoten har erhållit under utövandet av sitt uppdrag.

Riksdagsledamöter kan i ett begränsat antal fall åläggas tystnadsplikt. Enligt 10 kap. 7 § RF kan ordföranden i Utrikesnämnden besluta om ovillkorlig tystnadsplikt för ledamöterna. Vidare kan riksdagen, och även regeringen om den ska lämna information till riksdagen, enligt 2 kap. 4 § RO, besluta att ett sammanträde i kammaren ska hållas inom stängda dörrar, om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. En ledamot får då inte obehörigen röja vad som har förekommit vid sammanträdet. I 4 kap. 17 § RO anges även att en ledamot, en suppleant eller en tjänsteman i ett utskott inte obehörigen får röja vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet ska hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som betingats av

förhållandet till en främmande stat eller mellanfolklig organisation. Motsvarande bestämmelse finns även i 10 kap. 8 § RO vad gäller EU-nämnden och dess ledamöter.

Avslutande reflexioner

Av 12 kap. 1 § RF följer att KU i sin granskning har en i grundlag säkerställd rätt att få tillgång till allmänna handlingar från regeringen utan hinder av sekretess. I praktiken tillämpas detta även i regeringskansliärenden. Tillgången till sekretessbelagda handlingar är mindre utförligt reglerad i KU:s övriga verksamhet och för övriga utskott. I 4 kap. 11 § RO ges utskotten rätt till upplysningar och yttranden, dock endast i frågor som rör arbetet inom EU på utskottets ämnesområde. Vidare följer av 14 kap. 1 § SekrL att sekretess inte hindrar att regeringen lämnar en uppgift till riksdagen. Detta ger dock endast regeringen en möjlighet, ingen skyldighet, att lämna uppgifter till riksdagen.

Redan i samband med att 1809 års RF fastställdes gavs KU större befogenheter än övriga utskott vad gäller tillgång till regeringens handlingar. Det slogs tidigt fast att det utskott som behandlar grundlagsfrågor syntes mest lämpat att även handha granskningen av regeringen. Att grundlagsfäderna själva var ledamöter av KU kan inte helt förkastas som en del av orsaken till utskottets privilegierade ställning. Klara motiv till att KU i sin övriga verksamhet och övriga utskott inte har givits samma grundlagsreglerade befogenhet är svåra att finna.

I förarbetena går att finna kommentarer som åtminstone antyder att utskotten bör ha större rättigheter till uppgifter hos Regeringskansliet även i frågor som inte är direkt relaterade till EU, men inom utskottens beredningsområden. Vad gäller uppgifter som inte finns i allmänna handlingar har utskotten möjlighet att tillgå dessa enligt 15 kap. 5 § SekrL, om det inte hindrar arbetets behöriga gång. Vilken reell möjlighet detta egentligen ger utskotten till upplysningar är dock oklart. Kommentarer till betydelsen av ”arbetets behöriga gång” ger vid handen att det inte alltid är självklart att upplysningar om innehållet i icke allmänna handlingar kan utkrävas.

Det är också värt att notera att riksdagen i en ökande utsträckning har börjat markera vikten av sitt arbete med uppföljning och utvärdering, tydligast uttryckt i tillkomsten av en ny paragraf i RO (4 kap. 18 §). Trots att sekretessbelagt material från regeringen och RK inte explicit nämns i förarbetena kan man anta att sådant material skulle kunna vara väl behjälpligt i detta arbete.

BILAGA 5

Granskningar med anledning av EG och EU

Bilagan innehåller en kort beskrivning av samtliga särskilda och allmänna granskningsärenden med koppling till EG och EU som utskottet har behandlat sedan den 1 januari 1995.

Riksmötet 1994/95

Vissa frågor med anknytning till den europeiska integrationen. Utskottet granskade dels informationen till riksdagens EES/Efta-delegation och utskott före beslut i Gemensamma EES-kommittén, dels de sex konsekvensutredningarna inför ett svenskt EU-medlemskap, dels information till hushållen inför folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap och dels utlämnandet av EU-handlingar. Utskottet ansåg det viktigt att i enlighet med tidigare uttalanden följa utvecklingen av samrådet mellan riksdagen och regeringen i EU-frågorna och av formerna för denna samverkan. Granskningen föranledde inte några ytterligare uttalanden. Betänkande 1994/95:KU30 (s. 116–137, reservationer v och mp).

Riksmötet 1995/96

Regeringens organisation för handläggning av EU-frågor. Utskottet avsåg att även framdeles följa regeringens organisation för hantering av EU-frågor. Granskningen föranledde inte något uttalande av utskottet. Betänkande 1995/96:KU30 (s. 26–27).

Regeringens tillämpning av reglerna om allmänna handlingar i ärenden som berör Sveriges förhållande till EU. Enligt utskottets bedömning hade för kort tid förflutit för att en mer ingående utvärdering av Regeringskansliets hantering av EU-handlingar skulle vara möjlig. Utskottet ansåg att frågan borde bli föremål för granskning när en längre tid förflutit. Betänkande 1995/96:KU30 (s. 27–30).

Regeringsuttalanden i vissa EU-frågor. Varken granskningen av utrikesministerns uttalande om vetorätten inom EU eller olika regeringars uttalanden om svenskt deltagande i EMU:s tredje fas föranledde några uttalanden från utskottet. Betänkande 1995/96:KU30 (s. 122–134, reservation v och mp).

Riksmötet 1996/97

Justitieministerns samråd med riksdagens EU-nämnd. Utskottet kartlade samrådet inom området för den s.k. tredje pelaren. Utskottet uttalade att de grundläggande skillnader som fanns mellan å ena sidan samarbetet på förstapelarområdet och å andra sidan samarbetet på andra- och tredjepelelarna inte borde hindra att informationen till och samrådet med riksdagen i

så stor utsträckning som möjligt sker i likvärdiga former på hela unionsområdet. I ett tidigare betänkande hade utskottet vidhållit sin inställning att samrådet inför ministerrådsmöten i frågor inom andra och tredje pelarna skulle äga rum i EU-nämnden (bet. 1996/97:KU2 s. 35). Utskottet konstaterade att man från Justitiedepartementets sida numera var klar över behovet att förse EU-nämnden med nödvändigt underlag inför samråden. Betänkande 1996/97:KU25 (s. 129–136).

Riksmötet 1997/98

Statsråds handläggning av frågan om turismsamarbetet inom EU. Utskottet erinrade om sina tidigare uttalanden om att man kan utgå från att regeringen inte vid mötena i EU:s ministerråd kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samråd med regeringen. Utskottet noterade att det samtidigt kan uppstå situationer, t.ex. på grund av ändrade omständigheter, som innebär att regeringen kan bedöma att Sveriges intressen bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat. Utskottet bedömde både att det emellertid måste finnas mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse och att sådana skäl inte förelåg i det aktuella fallet. Utskottet utgick vidare från att personer som representerar Sverige i rådet får fullständig och korrekt information om vad som förevarit vid EU-nämndens sammanträde. Betänkande 1997/98:KU25 (s. 33–40).

Hanteringen av en studie om Sveriges genomförande av vissa direktiv på miljöområdet. Utskottet underströk med anledning av jordbruksutskottets begäran till Miljödepartementet om information om en rapport att regeringen är skyldig att lämna information i EU-frågor inom respektive utskotts ämnesområde, om utskottet begär det. För det fall en begäran om viss information inte innehåller begränsningar, får detta enligt konstitutionsutskottets mening uppfattas så att regeringens företrädare ska lämna all tillgänglig information som begärts under en utfrågning så länge det håller sig inom ramen för utskottets framställning. Utskottet konstaterade att regeringen genom ansvarigt statsråd hade brustit i detta avseende. Utskottet tog dock fasta på att miljöministern inför utskottet förklarat att önskemål från ett utskott om information inom EU-området i framtiden kommer att tillgodoses i enlighet med lagstiftningen. Betänkande 1997/98:KU25 (s. 40–48).

Miljöministerns agerande i en fråga i EU om växthusgaser. Utskottet fann inte anledning att rikta kritik från konstitutionella utgångspunkter mot miljöministerns sätt att handlägga frågan om växthusgaser inom ramen för en gemensam EU-strategi för reduktion av utsläppen av sådana gaser. Betänkande 1997/98:KU25 (s. 48–51, särskilt yttrande m och fp).

Regeringens användning av medel till Europainformation. Utskottets majoritet har inte funnit stöd för någon kritik i fråga om regeringens användning av de medel som riksdagen anslagit för Europainformation. Betänkande 1997/98:KU25 (s. 51–54, reservation c, v och mp).

Riksmötet 1998/99

Regeringskansliets organisation för handläggningen av EU-frågor. Utskottets undersökning gav vid handen att hanteringen av EU-frågorna blivit bättre ju längre tid som Sverige varit medlem i EU. Utskottet noterade att detta inte hindrade att hanteringen kunde förbättras ytterligare. Ett exempel var att mer uppmärksamhet kunde ägnas kommissionens verksamhet. Betänkande 1998/99:KU10 (s. 19–32).

Regeringens och Regeringskansliets hantering av allmänna handlingar. Utskottet fullföljde en granskning som togs upp första gången under 1995/96 års riksmöte. Utskottet konstaterade att utvecklingen inneburit en avsevärd minskning av antalet regeringsbeslut om avslag på framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som berör Sveriges förhållande till EU. Betänkande 1998/99:KU10 (s. 33–36).

Beredningen av förbudet mot användning av rödmärkt olja i motordrivna fordon. Utskottet bedömde att det i efterhand stod klart att en kontakt med kommissionens ansvariga generaldirektorat hade kunnat visa sig ändamålsenlig. Sammantaget uppvisade beredningen av propositionen inte sådana brister att den stått i klar strid med regeringsformens krav på inhämtande av behövliga upplysningar. Betänkande 1998/99:KU25 (s. 53–61, reservation m och kd).

Utlämnning av en skrivelse från Europeiska kommissionen. Utskottet granskade regeringens beslut att inte lämna ut en skrivelse från EU-kommissionen till en enskild sökande och fann ingen anledning att anföra kritik i fråga om handläggningen av ärendet. Betänkande 1998/99:KU25 (s. 99–101, särskilt yttrande kd).

Riksmötet 1999/2000

Upplysningar i propositioner som behandlar EU-frågor. Inom ramen för granskningen av beredningen av lagstiftningsärenden angav utskottet att för den beredning som ska äga rum i riksdagen innan beslut fattas med anledning av en proposition vore det i skilda hänseenden av värde om det på ett lättillgängligt sätt gjordes klart hur regeringens förslag hade beretts. Detta menade utskottet var av betydelse även från kontrollsynpunkt. Utskottet ansåg det vara på sin plats att propositioner innehåller redogörelser för hur de i 10 kap. riksdagsordningen föreskrivna informations- och samrådsskyldigheterna har uppfyllts i de fall då sådan skyldighet finns. Betänkande 1999/2000:KU10 (s. 38–39).

Beredningen av frågor om EG-direktiv. Utskottets granskning med utgångspunkt i ett urval av fyra direktiv visade att det var viktigt att frågorna följs från ett tidigt skede för att riksdagen ska kunna utöva inflytande på ett meningsfullt sätt. För att utskotten ska kunna följa arbetet inom EU borde utskotten komma in i processen redan innan kommissionen lägger fram de formella förslagen till normgivning. Konstitutionsutskottet underströk att

regeringen har ett ansvar för att riksdagen och utskotten informeras tidigt. Betänkande 1999/2000:KU10 (s. 49–58).

Regeringens organisation för handläggning av bl.a. mål i EG:s domstolar. Utskottet konstaterade att det är den svenska regeringen som företräder Sverige i bl.a. EG-domstolen. Beredningen sker huvudsakligen i Utrikesdepartementet men också i det eller de departement som är ansvariga för de sakområden som målet kan gälla. Betänkande 1999/2000:KU10 (s. 59–66).

Regeringens skyldigheter i fråga om Utrikesnämnden. Utskottet ansåg att frågan om åtgärder mot Österrike var av sådan vikt att regeringen normalt sett borde ha överlagt med Utrikesnämnden. Åtgärderna hade också överenskommit i anslutning till samarbetet inom EU på ett sätt som inte hade förekommit tidigare. Med hänsyn till den tid som stod till buds fick dock statsråden enligt utskottets mening anses ha haft fog för sin bedömning att överläggning med Utrikesnämnden inte kunde hinnas med före avgörandet att Sverige skulle ställa sig bakom det gemensamma åtagandet att vidta vissa politiska åtgärder mot Österrikes nya regering. Eftersom regeringsformens bestämmelser lämnar utrymme för att underlåta överläggningar under sådana omständigheter kunde någon kritik enligt utskottets mening inte riktas mot statsministerns eller utrikesministerns handlande. Utskottet ansåg dock att regeringen borde ha uppmärksammat de problem som en brådskanie och informell beredning av samordnade utrikespolitiska ställningstaganden innebär, särskilt med avseende på EU-samarbetet. Utskottet betonade även att det fanns anledning att uppmärksamma behovet av dokumentation av Sveriges ställningstaganden. Betänkande 1999/2000:KU20 (s. 6–18, reservation m, kd, c och fp och särskilt yttrande c och fp).

Diarieföringen av en EU-handling i Näringsdepartementet. Utskottet anförde att den berörda handlingen hade försenats genom något som utskottet betecknade som ett olycksfall i arbetet. Betänkande 1999/2000:KU20 (s. 29–31).

Regeringens utövande av utnämningssmakten. Utskottet granskade i vilken utsträckning regeringen haft samråd med den politiska oppositionen inför regeringens nominering av EU-kommissionär och hur regeringen och Regeringskansliet handlagt rekryteringen av svenskar till olika befattningar inom EU-administrationen. Utskottet anförde bl.a. att kandidater föreslogs på basis av samma kriterier som gäller för regeringens utövande av utnämningssmakten. Betänkande 1999/2000:KU20 (s. 58–66, reservation m).

Riksmötet 2000/01

Formerna för utrikespolitiska beslut. Mot bakgrund av utskottets tidigare granskning av regeringens underlåtenhet att överlägga med Utrikesnämnden i frågan om förbindelserna med Österrike (bet. 1999/2000:KU20) inledde utskottet en granskning av formerna för utrikespolitiska beslut. Frågan aktualiserade komplicerade överväganden kring vad som faktiskt kunde anses reglerat i regeringsformen å ena sidan och vad som snarare fick anses vara

konstitutionell praxis å den andra. Utskottet avsåg att under våren 2001 fortsätta den då inledda granskningen. Betänkande 2000/01:KU10 (s. 32–42).

Broschyren EU-avtalet – Sveriges avtal med Europeiska unionen. Utskottet granskade broschyren som delades ut till hushållen inför folkomröstningen om EU-medlemskap. Granskningen föranledde inte något uttalande av utskottet. Betänkande 2000/01:KU20 (s. 76–79, reservation v och mp).

Riksmötet 2001/02

Regeringsbeslut och samråd med EU-nämnden i andra- och tredjepeparfrågor. Utskottet konstaterade att skyldigheten att samråda med EU-nämnden omfattar frågor i alla de tre pelarna. Utskottet anförde att det givetvis inte var någon lämplig ordning att det vid några tillfällen från regeringens sida hade setts som nödvändigt att regeringen fattade beslut inför ministerrådsmöten innan samrådet med EU-nämnden ägt rum. Utskottet ansåg att detta underströk vikten av att beslutssystemet inom EU utformas på ett sådant sätt att de nationella parlamenten ges erforderligt rådrum i aktuella ärenden och av att regeringen på ett tidigt stadium uppmärksammar vilka ärenden som planeras bli behandlade vid de olika ministerrådsmötena och som kräver regeringsbeslut. Betänkande 2001/02:KU20 (s. 58–65).

Vapenembargot mot Afghanistan. Utskottet granskade kulturministerns medverkan till att häva delar av vapenembargot mot Afghanistan. Granskningen redogjorde för omständigheter och bristande rutiner som orsakade att EU-nämnden inte informerades om det förestående beslutet. Utskottet förut-satte att Regeringskansliet skulle förhindra att liknande situationer uppkommer i framtiden. Betänkande 2001/02:KU20 (s. 88–91).

Notifieringen av miljöbalken. Utskottet granskade regeringens underlåtenhet att anmäla förslaget till miljöbalk till bl.a. EU-kommissionen. Granskningen av ärendet föranledde inte något uttalande från utskottets sida. Betänkande 2001/02:KU20 (s. 110–114).

Formerna för utrikespolitiska beslut. Utskottet anförde att granskningen hade bidragit till en fördjupning av insikterna för bl.a. framtida granskningsfrågor när det gäller villkoren för beslutsfattandet inom Utrikesdepartementets område och även inom EU. Betänkande 2001/02:KU20 (s. 229–250).

Riksmötet 2002/03

Regeringens hantering av vissa EU-ärenden. Utskottet granskade rambeslut som kan fattas inom ramen för samarbetet i EU:s s.k. tredje pelare. Utskottets uppfattning är att synpunkter från myndigheter och andra berörda kan utgöra ett värdefullt underlag för riksdagen, t.ex. när det gäller att bedöma behovet av följdlagstiftning till ett rambeslut eller beslut som föreslås bli godkänt av riksdagen. Utskottet anförde att vid beredningen av en proposition om godkännande av ett rambeslut eller beslut ska traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden. Även om de tidsramar som gäller för antagandet av en överenskommelse i ministerrådet kan

medföra svårigheter för regeringen att tillämpa ett traditionellt remissförfarande vid beredningen av en proposition om riksdagens godkännande, understök utskottet att underhandskontakter med myndigheter kan ersätta remissbehandling endast då detta är oundgängligen påkallat. Betänkande 2002/03:KU10 (s. 58–64, särskilda yttranden m och mp).

Omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden. Utskottet anförde att det knappast kunde hävdas att regeringens företrädare i diskussioner som gällde utformningen av det konstitutionella fördraget för EU kunde försvara bristande förankring och stöd i Sveriges riksdag med att det vara personliga uppfattningar som fördes fram. Man måste enligt utskottet kunna förutsätta, både från riksdagens och från mottagarkretsens sida, att de uppfattningar som den svenska regeringens företrädare för fram i diskussioner med de övriga medlemsstaternas företrädare inte bara är personliga uppfattningar utan faktiskt uttrycker de ståndpunkter som Sverige som medlemsstat intar. Statsministern och utrikesministern kunde mot denna bakgrund enligt vad utskottet uttalade inte undgå kritik för bristande samråd och förankring i fråga om ett s.k. non-paper om frågan om en vald ordförande i Europeiska rådet. Betänkande 2002/03:KU30 (s. 29–36, reservation s).

Hantering av frågan om ett tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting. Utskottet anförde att det är av vikt att EG-fördragets bestämmelser om underrättelse till kommissionen om planerade stödåtgärder följs. Granskningen föranledde i övrigt inte något uttalande av utskottet. Betänkande 2002/03:KU30 (s. 61–67).

Hantering av medel från Europeiska socialfonden. Utskottet noterade att ett antal statsråd under den tid Sverige fått del av medel från EG:s strukturfonder varit ansvariga för de frågor som hanteringen av medel aktualiserade. Enligt utskottet framgår det att hanteringen inte varit utan problem, inte minst för enskilda och organisationer. Utskottet utgick då från att regeringen och de granskade myndigheterna skulle följa utvecklingen av medlens hantering. Betänkande 2002/03:KU30 (s. 91–98).

Riksmötet 2003/04

Faktapromemorior över EU-handlingar. Utskottet konstaterade bl.a. att den gällande fristen om fem veckor för avlämnande normalt inte hålls. Utskottet anförde sammanfattningsvis att en snabbare expediering av faktapromemorior än vad som normalt sker skulle vara önskvärd. Utskottet framhöll vidare betydelsen av att de dokument som ska föranleda faktapromemorior väljs med noggrannhet så att promemoriorna blir relevanta. Betänkande 2003/04:KU10 (s. 78–89).

Handlingar som betecknas som non-papers. Utskottet anförde att beteckningen non-paper är okänd för lagstiftaren och därmed lagstiftningsmässigt inte utgör någon särskild kategori av handlingar, samt att de i likhet med andra handlingar omfattas av regelverket om allmänna handlingars offentlighet. Utskottet konstaterade i det aktuella ärendet att framläggandet av tankar och idéer i princip måste vara lika väl förankrat i riksdagen oavsett om tan-

karna eller idéerna läggs fram muntligt eller skriftligt, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning. Betänkande 2003/04:KU10 (s. 90–93).

Regeringens hantering av frågan om en vald ordförande i Europeiska rådet. Utskottet framhöll att regeringsmedlemmar och regeringens företrädare inte i mellanstatliga sammanhang kan företräda ståndpunkter motsatta dem som riksdagen ger uttryck för. Utskottet konstaterade att statsministern i EU-kretsen med kraft drivit en linje som varit motsatt riksdagsmajoritetens egen linje alltsedan lanseringen av tanken på en vald ordförande för Europeiska rådet blivit känd. Statsministerns agerande förtjänade enligt utskottet kritik. Betänkande 2003/04:KU20 (s. 41–53, reservation s).

Regeringens samråd med EU-nämnden m.m. Utskottet anförde att utrikesministern tydligare borde ha upplyst EU-nämnden om innehållet i ett brev om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken från henne och tre andra utrikesministrar i EU. Utskottet anförde därutöver närmare synpunkter med anledning av vad som förekommit vid förfarandet för regeringens information och samråd med EU-nämnden i andra fall. Betänkande 2003/04:KU20 (s. 54–87, reservation s).

Senareläggning av EU-avgiften till nästa budgetår. Utskottet anförde att regeringens beslut att skjuta på EU-avgiften mot bakgrund av den situation som rådde hösten 2003 fick ses som en rimlig åtgärd, som kunde anses ligga inom ramen för regeringens befogenhet på finansmaktens område. Utskottet betonade emellertid vikten av att riksdagen informeras om kostnader som kan uppstå i anledning av sådana beslut. Betänkande 2003/04:KU20 (s. 105–113, reservation m, fp, kd, c).

Riksmötet 2004/05

Senareläggning av avgiften till Europeiska utvecklingsfonden. Regeringen beslutade i december 2003 att senarelägga en kvarstående utbetalning till Europeiska utvecklingsfonden. Utskottet erinrade om sitt tidigare ställningstagande i granskningen våren 2004 om senareläggning av avgiften till EU:s budget och anförde att också det nu aktuella beslutet om avgiften till Europeiska utvecklingsfonden fick anses ligga inom ramen för regeringens befogenhet. Utskottet betonade vikten av att riksdagen informeras om eventuella kostnader som kan uppstå med anledning av sådana beslut. Betänkande 2004/05:KU10 (s. 17–22, reservation m, fp, kd och c).

Remissberedningen av svenska ståndpunkter inför ministerrådets beslut om EG-direktiv. Utskottet betonade att vid beredningen av det ursprungliga direktivförslag som kommissionen lägger fram ska traditionellt remissförfarande tillämpas i samma utsträckning som vid lagstiftningsärenden. Planeringen bör vara så god att s.k. remissmöten inte måste tillgripas på grund av bristande tid. Vad som förekommer vid remissmöten bör också dokumenteras. Betänkande 2004/05:KU10 (s. 74–85).

Beslutsfattande på utrikespolitikens område. Utskottets granskning fokuserades på regeringens godkännande av beslut inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Utskottets granskning visade att det under 2003 i nära

vart tredje protokoll från Utrikesdepartementet fanns ett godkännande inför beslut om en gemensam åtgärd eller gemensam ståndpunkt. Utskottet betonade vikten av att det görs en noggrann bedömning i varje enskilt fall av huruvida något folkrättsligt bindande åtagande uppkommer för Sverige. Betänkande 2004/05:KU10 (s. 89–94).

Regeringens beredning av kommissionens förslag till asylprocedurdirektiv. Utskottet konstaterade att regeringen under beredningen av direktivförslaget lämnade information till det utskott inom vars beredningsområde asylslagstiftningen ligger, samrådde med EU-nämnden och även lämnade tillfälle till synpunkter från myndigheter och frivilligorganisationer. Utskottet, som noterade att förslaget avsåg ett direktiv om miniminormer, hade inte anledning att uttala sig om lämpligheten av de olika delarna i förslaget. Betänkande 2004/05:KU20 (s. 142–155).

Nomineringen 2004 av en svensk kandidat till EU-kommissionär. Utskottet konstaterade att nomineringen gått till på samma sätt som tidigare nomineringar. Utskottet har tidigare inte haft något att erinra mot den ordning som tillämpats. Betänkande 2004/05:KU20 (s. 155–163, särskilt yttrande m, fp, kd, c och mp).

Informationen till EU-nämnden om ny kommissionsordförande. Utskottet konstaterade att det var viktigt att regeringen i ett så tidigt skede som möjligt samrådde med EU-nämnden i fråga om vilka kriterier som borde tillämpas vid rådets beslut om nominering av ny ordförande. Det underlag utskottet tog del av kunde emellertid enligt vad utskottet anförde inte ligga till grund för att slå fast att ett meningsfullt samråd i frågan hade kunnat äga rum tidigare än som skedde under förfarandet i ärendet 2004. Betänkande 2004/05:KU20 (s. 163–168, reservation m, fp, kd, c och mp).

Vapenembargot mot Kina. Utskottet fann att regeringen fullgjort sin skyldighet att samråda med EU-nämnden. Granskningen kunde inte ligga till grund för att slå fast att regeringen i diskussioner i EU-kretsen hävdade någon uppfattning som avvikit från de ståndpunkter i frågan som hade utkristalliserats vid samrådet med EU-nämnden. Betänkande 2004/05:KU20 (s. 168–187, reservation m, fp, kd, c och mp).

Riksmötet 2005/06

Regeringens arbete för enklare och klarare regler. Utskottet noterade att det inom EU bedrivs ett betydelsefullt arbete i syfte att förenkla gällande regler och förbättra ny lagstiftning. Den genomgång som utskottet gjorde gav vid handen att EU-samarbetet för svensk del har fört med sig vissa svårigheter att upprätthålla kraven på enkelhet och klarhet i reglerna samt att genomförandet av EG-rättsliga regler leder till en mer omfattande reglering i Sverige än som är nödvändig. Utskottet betonade att den svenska hållningen i unionssamarbetet ska innebära att kraven på enkelhet och klarhet hävdas med kraft. Betänkande 2005/06:KU10 (s. 37–48).

Statsrådets närvaro vid ministerråd och EU-nämnd. Utskottet ansåg att chefen för Regeringskansliet, dvs. statsministern, också i dessa fall konstitu-

tionellt sett bär ansvaret för att regeringen i behörig ordning är företrädd vid samrådet med EU-nämnden. Utskottet erinrade om vad riksdagen tidigare har uttalat om att det är angeläget att statsråden är närvarande vid nämndens sammanträden och att undantag endast bör förekomma i de fall statsrådet av starka skäl är tvungen att utebli. Betänkande 2005/06:KU20 (s. 86–93).

Utbildnings- och kulturministers uttalanden vid ledningsmöte hos SVT. Utskottet granskade bl.a. i vilken utsträckning som en ministers uttalanden stod i strid med EG-rätten. Granskningen föranledde inte något uttalande av utskottet. Betänkande 2005/06:KU20 (s. 162–166).

Statsråds uttalanden om det s.k. Vaxholmsmålet i EG-domstolen. Utskottet noterade att det tidigare påpekats att ett statsråd måste vara oförhindrat att framföra Sveriges ståndpunkt och att det kan finnas anledning att noga överväga uttalandet så att det inte kan uppfattas som riktat till den nationella domstolen, där statsråden med marginal ska beakta instruktionsförbudet. Granskningen föranledde inte något uttalande av utskottet. Betänkande 2005/06:KU20 (s. 170–173).

Riksmötet 2006/07

Statsrådets agerande i EU-nämnden och i ministerrådet. Våren 2007 granskade utskottet justitieministerns och miljöministerns agerande i EU-nämnden. I justitieministerns fall föranledde granskningen inget uttalande från utskottets sida. I miljöministerns fall konstaterade utskottet att miljöministerrådet i fråga skulle handla om bl.a. uppföljning av en konferens, och eftersom frågan om ett EU-mål för koldioxidutsläpp inte fanns på dagordningen förelåg inga krav på samråd om detta. Utskottet noterade att miljöministern hade varit oförhindrad att till EU-nämnden kommunicera sin uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle inta i fråga om målet för koldioxidutsläpp. Betänkande 2006/07:KU20 (s. 104–127).

Regeringens handlande efter riksdagens beslut om ändringar i presstödet. Utskottet granskade både den förra och den nuvarande regeringens ansvar för handläggningen av presstödet samt kommunikationen till kommissionen i ärendet. Utskottet betonade att det ansvariga statsrådet alltid har det yttersta ansvaret för kommunikationen inom sitt område mellan kommissionen och RK. Utskottet noterade även att det i vissa fall kan finnas skäl för statsrådet att säkerställa att han eller hon löpande hålls underrättad om ett ärende, särskilt om ärendets utgång beror på kommissionens ställningstagande. Utskottet konstaterade att den förra regeringens kulturminister inte hade gett några särskilda instruktioner för att säkerställa att han blev löpande underrättad. Utskottet noterade även att det från offentlighetssynpunkt hade varit en fördel om beredningsarbetet och beslutsfattandet kunnat grundas på ett skriftligt meddelande från kommissionen. För svenskt vidkommande borde det finnas utrymme att framöver framföra som sin uppfattning att dylika besked företrädesvis bör lämnas i skriftlig form. Betänkande 2006/07:KU20 (s. 183–203, reservation s, mp, och v vad avser granskningen av den nuvarande regeringen).

Riksmötet 2007/08

Regeringens handläggning av notifiering och avnotifiering av statsstödsärenden för perioden 1999–2007. Utskottet betonade att det ansvariga statsrådet alltid har det yttersta ansvaret för kommunikationen inom sitt område mellan kommissionen och RK. Utskottet framhöll även betydelsen av skriftlig och omsorgsfull dokumentation i regeringens beredning av dessa ärenden. Betänkande 2007/08:KU10 (s. 24–45, reservation s, mp och v).

Handlande i regeringens eller utrikesministrarnas namn. Utskottet noterade när det gällde en anmälan av regeringen till kommissionen om statligt stöd (se bet. 2006/07:KU20) att Regeringskansliets handlande, dvs. att vissa tjänstemän inom Regeringskansliet har befogenhet att göra en anmälan men att denna sker i regeringens namn, föreföll bygga på en utvecklad internationell praxis. Utskottet betonade att oavsett om det är Sveriges, såsom fallet är vid anmälan till kommissionen, eller utrikesministrarnas ståndpunkt som framförs borde det övervägas om det inte finns möjlighet att formulera det budskapet på ett sätt så att risken för missuppfattning om avsändaren inte uppkommer. Betänkande 2007/08:KU10 (s. 45–55).

Utrikesministrarnas agerande i fråga om en europeisk Kosovostrategi. Utskottet granskade utrikesministrarnas agerande i samband med presentationen av en europeisk Kosovostrategi. Utskottet erinrade om att samma ordning för samråd inför presentation av idéer eller förslag i EU-kretsen gäller oavsett om presentationen avses ske muntligen eller skriftligen i form av ett non-paper. Utskottet konstaterade att reglerna om regeringens samråd med riksdagen inte innebär att formerna för presentation av ett bidrag till pågående diskussioner inom EU nödvändigtvis behöver förankras inom riksdagen. Utskottet noterade dock att utrikesministern hade varit oförhindrad att informera riksdagens organ om avsikten att lägga fram det tankepapper om en europeisk strategi för Kosovo som han senare lade fram och att också presentera papperet. Enligt utskottet var ett av de bärande motiven bakom de nya reglerna i riksdagsordningen att öka utskottets inflytande, även i förhållande till EU-nämnden. Utskottet förutsatte vid sin beredning av ärendet att praxis och rutiner skulle utvecklas i fråga om gränsdragningen mellan utskotten och EU-nämnden. Utskottet uttalade att det kunde finnas skäl att i ett senare sammanhang återkomma till vilka erfarenheter som vunnits av den nya ordningen, såväl i fråga om förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden som i övrigt. Betänkande 2007/08:KU20 (s. 13–30, reservation s, mp och v).

Handläggning av presstödsärendet. Utskottet granskade dels om kulturministrarnas information till riksdagen varit så bristfällig att kulturministern brutit mot riksdagsordningens bestämmelser om behandlingen av frågor i EU, dels om kulturministrarnas agerande kunde sägas vara förenligt med den av riksdagen beslutade målsättningen för presstödet. Utskottets granskning gav inte vid handen annat än att den information som lämnats varit korrekt och så fullständig som möjligt. Betänkande 2007/08:KU20 (s. 30–43, reservation s, mp och v).

Jordbruksministerns agerande i samband med fiskeförhandlingar. Utskottet granskade huruvida jordbruksministern underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra riksdagens intentioner angående inriktningen för det svenska agerandet i förhandlingar om fiskerätter. Utskottet konstaterade bl.a. att regeringen funnit stöd för sin förhandlingslinje i miljö- och jordbruksutskottet såväl som EU-nämnden och därvidlag handlat i enlighet med vad som kan förväntas enligt regeringsformen och riksdagsordningen. Betänkande 2007/08:KU20 (s. 87–93).

Riksmötet 2008/09 (endast KU10)

Beredningen av vissa frågor i EU-samarbetet. Utskottet granskade dels beredningen och förhandlingen avseende tre EG-direktiv, dels ärenden om godkännande av rambeslut som behandlats av riksdagen fr.o.m. riksmötet 2002/03 t.o.m. riksmötet 2007/08. Utskottet betonade vikten av att befintliga riktlinjer om registrering av EU-handlingar m.m. följs. Utskottet erinrade även om sina tidigare uttalanden om dels betydelsen av att underhandssynpunkter dokumenteras, dels vikten av remissberedning av utkast till EG-direktiv, såväl i ett tidigt stadium som i ett avslutande skede av förhandlingsprocessen. Vad gäller den svenska hanteringen av rambeslut påpekade utskottet bl.a. att det rådande tvåstegsförfarandet ställer höga krav på beredningen av propositionen om godkännande av rambeslut. Utskottet betonade även att ordningen för hantering av rambeslut kan anses ställa särskilt stora krav på regeringen att den under förhandlingsarbetet i rådet fortlöpande och noga förankrar sina ståndpunkter i riksdagen. Betänkande 2008/09:KU10 (s. 65–88).

Regeringens information till riksdagen i EU-frågor. Utskottet genomförde en kartläggning och analys av regeringens information till och samråd med riksdagen i syfte att bedöma huruvida regeringen uppfyller regeringsformens och riksdagsordningens krav. Utskottet betonade i sitt ställningstagande bl.a. att regeringens grundlagsstadgade informationsskyldighet bl.a. får anses innefatta att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frågor till riksdagen. Utskottet erinrade om att regeringens tidigare ståndpunkter i viktiga och centrala frågor kan behöva diskuteras och eventuellt revideras både vid överläggningar med utskotten och vid samråd med EU-nämnden. Utskottet utgick ifrån att regeringen beaktar att sådana situationer kan uppstå och förutsätter att sådana ståndpunkter då åter förankras i riksdagen. Utskottet framhöll betydelsen av att riksdagen på ett så tidigt stadium som möjligt är informerad om frågor som är aktuella i EU-arbetet mot bakgrund av att Sveriges inträde i Europeiska unionen framstår som den kanske största konstitutionella förändringen i landet sedan den nya regeringsformen började gälla. Vidare betonade utskottet att överlåtelsen av normgivningsmakt till unionen understryker betydelsen av konstitutionsutskottets granskning av regeringens handlande inom unionssamarbetet och i förhållande till riksdagen. Betänkande 2008/09:KU10 (s. 89–128).

BILAGA 6

Utskrift av seminariet om konstitutionella kontrollfunktioner den 13 november 2008

Per Bill (m), vice ordförande i KU: Om min klocka går rätt är klockan nu 9, och med andra ord ska jag börja med att vara lite formell och förklara konstitutionsutskottets öppna sammanträde för öppnat.

Jag hälsar naturligtvis er alla hjärtligt välkomna, och jag säger ett litet extra välkommen till Jens Peter Christensen, som har kommit hit från Danmark, och till Sten Heckscher, som har varit vänlig att ställa upp som vår konferencier, eller samtalsledare och moderator som det heter om man inte får betalt.

Det här är ett sammanträde där jag hoppas att vi i lugn och ro – vi är ganska många – kan diskutera frågor som gäller kontrollen av hur regeringsmakten utövas. Det här är också ett sätt för konstitutionsutskottet att se till att vi verkligen är en av garanterna för den konstitutionella kontrollen i Sverige och att vi faktiskt steg för steg försöker bli bättre och bättre.

Vi har inom KU – det är ingen innovation – en granskningsgrupp. Över åren, mandatperiod efter mandatperiod, har en liten granskningsgrupp formulerats som tittar lite inåt och funderar över frågor som rör vårt arbete. Det har skett för tolv år sedan och för åtta år sedan. Den grupp som har suttit nu har författat den promemoria som ni har framför er. Den är utgångspunkten för själva diskussionen i dag.

Det här är inte en fullständig promemoria, men den är ändå ett viktigt dokument över de reflexioner som kanske inte bara vår granskningsgrupp har gjort över åren utan också tidigare granskningsgrupper, eftersom vi är ganska förtjusta i att inte hela tiden hitta nya spår i verkligheten. Om vi har hittat trygga, kloka spår att gå efter fortsätter vi på dem.

I promemorian finns en ofullständighet, som naturligtvis kommer att rättas till. Det är den första ofullständigheten som kommer att rättas till tack vare det här seminariet. Det finns en forskningsöversikt över forskning om parlamentariska kontrollfrågor i några andra länder. Här har författarna fallit bort. Det ska de naturligtvis inte göra. Det ska stå att det är Thomas Bull, professor i konstitutionell rätt i Uppsala, och Patrik Bremdal, doktorand i Uppsala, som har författat denna del. Det ska naturligtvis rättas till.

Över till några ordningsregler. En av ordningsreglerna är att vi håller strikt på tiden. Jag ser att jag har en och en halv minut på mig. Ordningsreglerna är att Sten kommer att leda mötet. Sten är Regeringsrättens ordförande och dessutom en av många personer i det här rummet som har haft ett stort intresse av att bidra till att konstitutionsutskottet steg för steg blir bättre och att vi kan ha den här typen av diskussioner som vi ska ha i dag.

Sten kommer kanske att ta upp ordningsreglerna ännu mer i detalj, men idén är att varje anförande sker från talarstolen. Det får vara högst sex minuter. Därefter intar man sin plats på podiet. Det betyder att det i början kommer

att kännas lite ensamt på det stora podiet. Bo och Göran nickar. De har suttit där och ibland känt sig ensamma och ibland vid KU-utfrågningar haft en känsla av Kreml i dukningen.

Sedan är det tänkt att Sten ställer en del frågor, och därefter är det tänkt att utskottets ledamöter och slutligen att den inbjudna, kloka publiken ställer frågor. På det sättet jobbar vi oss framåt under dagen. Det som är viktigt är att det måste vara slut klockan 12. Det skulle ha berott på en votering, men nu är det ingen votering därför att de var snabba i går. Men som ni vet är det inte tillåtet för utskotten att ha några sammanträden när det pågår plenum i kam-maren. Det är därför som vi måste hålla oss till de regler som vi själva har satt upp.

Sten! Välkommen fram och ta över.

Sten Heckscher: Tack för förtroendet.

Konstitutionella kontrollfunktioner är allvarliga och viktiga frågor, men de är faktiskt också ganska underhållande – tycker i varje fall vi som har samlats i dag. Jag tycker att det här ska bli roligt, och vi har fått en utmärkt promemo-ria som underlag för överläggningarna.

Vi har ont om tid. Som Per berättade har jag fått ett körschema av arrangö-erna, och det har alla medverkande fått ta del av. Ett av skälen till att jag har fått det här förtroendet är att jag förväntas att på ett tufft sätt hålla på tids-schemat. Det blir inga pauser. Vi kör till klockan 12, och då är det slut.

Utskottet är en garant för regeringsformen, och regeringsformen är en grundlag. Därför kan det te sig naturligt att börja med rättsliga utgångspunk-ter. Inledare är Göran Magnusson och Bo Könberg – båda med ett ärofullt förflutet från KU och med många andra erfarenheter. Ni har fått två frågor. För det första om memorians framställning är realistisk och för det andra hur man bör se på frågan om enighet och oenighet.

Göran Magnusson: Ordförande, mina damer och herrar! Jag är glad över att jag fick frågan. I varje fall var jag särskilt glad när jag fick den. När man sedan ska agera är det inte alltid lika kul eftersom man då faktiskt måste tänka igenom vad man ska säga. Det har jag försökt att göra.

Låt mig börja med kontrollfrågorna. Någon sade vid något tillfälle att det är mer fokus på kontroll än på vad man åstadkommer politiskt under mandat-perioderna. Det råder inget tvivel om att kontrollintresset har ökat under de senaste åren.

Jag tänkte disponera inlägget så att jag punktvis kommenterar en hel del av det som står i memorian. Jag ska också försöka svara på de två frågor vi har fått.

Det är bara KU-ledamöterna själva som kan skapa anseende och förtroen-de för KU:s granskningsverksamhet. Vi kan ställa upp många regler, men de kommer ändå inte att hjälpa. I den faktiska situationen när det blåser i tid-ningarna gäller det att hålla sig till reglerna och komma ihåg vad KU:s upp-gift är.

Jag vill också stryka under att granskningen är en uppgift för hela utskot-tet. Det är inte så att majoritetssidan har en uppgift och oppositionssidan – om

det finns sådana uppdelningar – har en annan uppgift i granskningen. Det är utskottet som sådant som ska granska vad statsråden har gjort ur de avseenden som grundlagen säger.

En princip som några av oss tyckte var bra under de år som jag har praktisk erfarenhet från utskottet och som finns med i promemoriorna är att utskottet – utskottet i sin helhet – ska kunna kritisera statsråd som brustit vid, som det heter, regeringsärendenas handläggning i administrativ mening eller tjänsteutövningen i övrigt. Jag tycker lite grann att det är centralt att komma ihåg detta, särskilt om man sitter på majoritetssidan. Det där leder över till frågan om enighet eller splittring. Det är väl otvivelaktigt så att om utskottet kan samlas runt en förnuftig skrivning om ett speciellt förhållande är det mycket bättre och ger styrka och tyngd åt vad utskottet gör. Där finns naturligtvis också en del av svårigheten. Jag minns också att det vid något tillfälle utbreddes sig ett oskick att skriva särskilda yttranden. Först var man enig, och sedan pekade man på att man egentligen inte var riktigt enig utan hade en lite annan uppfattning. Det är klart att det tär på utskottets anseende och förtroende.

Jag tillhör också dem som tycker att det inte ska vara någon omröstning om utskottets betänkande i kammaren. Det är utskottet som granskar och som meddelar kammaren vad man har funnit. Slutsatserna får sedan dras i olika politiska grupper och annat. Kammaren, riksdagen, har också möjligheter att i en skrivelse till regeringen påpeka saker. Men det ska alltså inte vara någon omröstning. Det var särskilt aktuellt när det var olika majoriteter i kammaren och i utskottet. Men det blir något slags överprövning i kammaren av vad utskottet in corpore har kommit fram till eller om oenigheterna.

KU-granskningen ska inte ersätta misstroendeförklaring. Det var aktuellt i samband med tsunamihanteringen. Misstroendeförklaring ska över huvud taget inte beredas i utskott. Det är en rent politisk fråga. När tillräckligt många tycker att det finns ett misstroende eller vill pröva den frågan för en regering är det bara att resa den i kammaren, och den ska expedieras omedelbart. Den behöver från politisk synpunkt inte kvalificeras. Där blev det problem med det upplägg som var, med kommissionen som, enligt min mening, hade ett för stort mandat. Statsråden borde ha undantagits och förbehållits KU. Det är det som är KU:s grundlagsfästa uppgift. Kommissionen borde, enligt min mening, ha ägnat större uppmärksamhet åt tjänstemannasidan.

Sedan var det problemen i samband med tsunamifrågan. Någon partiledare sade att de ändå är i minoritet och därför är det ingen idé att vi reser en misstroendeförklaring. Det är ett sätt att se på det hela, men det skapade inte bättre förutsättningar för KU:s arbete.

En annan punkt jag tycker att man ska jobba mer med är att ledamoten som anmäler ska se till att han kvalificerar själva anmälan, inte ber KU att undersöka om det finns något att granska. Jag tycker att utskottet ska kunna avvisa en anmälan efter en utredning där spörsmålet är belyst och man inte behöver ha ytterligare utredning om den saken.

Jag tycker inte heller att det ska vara en sanningsförsäkran. KU är, som Berit Andnor har uttryckt det, ingen domstol. Sanningsförsäkran leder till en rad komplikationer om inställeskyldighet och annat. Här måste man arbeta med helt andra metoder, det vill säga de som vi hittills har försökt att använda.

Vad gäller offentliga utfrågningar ska man försöka undvika utfrågningar av tjänstemän, som tas hit för att möjligen slå undan benen på ett statsråd. Det är inte särskilt bra.

I fråga om enighet i utredningar bör man vara samlad i själva besluten om processen.

Granskningens viktigaste uppgift är kanske inte att finna fel utan att förebygga fel genom att beslutsfattarna är medvetna om att det kommer att ske en granskning. Det är viktigt.

Den stora kontrollmekanismen, som också finns med i grundlagen, är faktiskt folket i allmänna val.

Bo Könberg: Herr ordförande! Tack för inbjudan att få komma hit. Det är några år sedan jag hade förmånen att direkt syssla med de grundlagsmässiga frågorna. Det var extra skojigt att få denna möjlighet och anledning att ägna mig åt detta.

De två punkter som nämndes av ordföranden tänkte jag göra korta för att sedan nämna sju åtta punkter som jag tycker ska ändras.

Som svar på den första frågan kan jag säga att det är en bra promemoria. Den tjänar väl att vara underlag för en diskussion. Som svar på den andra frågan om enighet och oenighet är det självklart att det är jättebra om man är enig, men det är inte lika bra att vara enig om dåliga saker. Därför finns det ibland anledning att föredra oenighet.

Det vi diskuterar är saker som har funnits i vårt land i ett par hundra år. Det är 200-årsjubileum nästa år av enväldets avskaffande i vårt land. KU och JO – om man inte vill räkna dem som ännu äldre – är från 1809. Vad gäller KU:s rättsliga granskning menar jag att den bör bibehållas. Man har förstås hävdats att den har blivit onödig, kanske till och med felaktig eller tveksam efter parlamentarismens genomförande, men majoritetsregeringar eller regeringar med mycket starkt stöd som i praktiken har kunnat räkna med att inte fällas i utskottet eftersom majoriteten i normala fall är likadan där.

Min första punkt är att politikerna antingen är för eller emot regeringen i normala fall. Möjlighet att få publicitet hemma eller till och med i riksmidierna finns genom att KU-anmäla ett statsråd. Trots allt tycker jag att avgörande skäl talar för att bibehålla den modell vi har, framför allt för att det ska vara avskräckande och förebyggande. Någon sade någon gång att det på varje statsråds bord ska stå en skylt: Konstitutionsutskottet ser dig! Det finns dessutom ett stort symbolvärde i de offentliga utfrågningarna. Det är alldeles klart att det är riksdagen som kallar till sig statsråden och ställer frågor till dem. Det finns enligt min mening övervägande och starka skäl till att bibehålla detta.

Min andra punkt berör att riksdagen bör bli bättre på att uppfölja och utvärdera. Det är mycket svårt att lyfta fram vad som har hänt historiskt i parlamentariska församlingar. Min egen erfarenhet från 15 år i landstingsfullmäktige och 11 år här i huset är att vi folkvalda nästan jämt vill tala om framtiden och inte om det som har hänt. Som det nämns i promemorian finns det goda skäl för fackutskotten att bli bättre på uppföljning och utvärdering.

Min tredje punkt gäller anmälningarnas kvalitet. Göran var inne på den frågan. Jag tycker att man ska skärpa kraven på det hela. Man ska i normalfallet, som också nämns i promemorian, tala om vilken punkt det är man anser att vederbörande statsråd har brutit mot och att det är det man vill ha prövat av utskottet.

Den fjärde punkten gäller de så kallade lokutionerna, det vill säga formerna: förtjänar viss kritik, kan inte undgå kritik, förtjänar allvarlig kritik etcetera. Såvitt jag förstår är man på glid bort från dem. Jag är inte övertygad om att det är enbart bra. Det blir lätt en diskussion i kammaren. Man använder sig av dem i syfte att få en text man blir överens om i utskottet. Sedan blir det lätt en debatt i kammaren om huruvida det var kritik eller allvarlig kritik, eller kanske majoritetsföreträdarna säger att det var en vänlig hälsning till regeringen att bli ännu bättre. Jag är tveksam till den utvecklingen.

Min femte punkt gäller regeringens närvaro vid granskningsdebatterna. Det är tämligen uppenbart att de två gånger eller vad det kan bli under året som riksdagen diskuterar granskningen bör en ledande företrädare för regeringen vara där, inte minst regeringschefen.

Jag i likhet med Göran – det är min sjätte punkt – är tveksam eller till och med negativ till det som vi har gjort sedan början av 70-talet, nämligen att votera om betänkandet. Jag ser ingen stor poäng i detta, utan man kan gärna avstå från det.

Min sjunde punkt gäller EU-frågorna. Där har riksdagen alltför mycket vilat på att utrikesfrågor traditionellt är en regeringsuppgift. Det är så numera med EU att mängder av beslut som fattas där är saker som handlar om svensk inrikespolitik och lagstiftning med mera. Det var bra att KU för ett tiotal år sedan slog fast att inte utan starka skäl ska statsrådet kunna avvika från det som är en majoritet i EU-nämnden.

Den åttonde och sista punkten gäller JO. Jag tycker att man i större utsträckning ska uppmärksamma JO:s ämbetsberättelse i riksdagen. Det nämns i rapporten att man skulle göra det mer i utskotten. Det har förekommit i flera fall. Jag har varit med om det själv. Men jag tycker att man ska lyfta fram det ytterligare. Det är väl rimligt att ett antal personer som sedan ett antal hundra år tillbaka ägnar sig åt att undersöka 4 000–5 000 anmälningar om påstådda brister i det svenska samhället blir föremål för mer diskussion och debatt än de blir. Jag tycker att man borde kunna överväga – det kräver kanske någon ändring i riksdagsordningen – att Justitieombudsmannen en gång om året presenterar berättelsen och att den blir föremål för diskussion i kammaren.

Det nämns en idé att eventuellt sammanföra KU:s granskningsdebatter med det som Riksrevisionen har kommit fram till och det som JO har kommit

fram till. Möjligen är det för långtgående, men åtminstone tycker jag att man borde ha, förutom de två traditionella KU-debatterna, en debatt en gång om året om JO:s berättelse och en om Riksrevisionen.

Parlament är bland det mest konservativa som finns. Man kan diskutera vad det beror på, men det är utomordentligt svårt att ändra parlaments arbetsformer. Det har visat sig i vårt land och i mängder av andra länder, men kanske skulle riksdagen kunna använda 200-årsjubileet nästa år till en viss förnyelse av verksamhet som har att göra med kontrollmakten.

Sten Heckscher: Jag ska strax ge ledamöterna möjlighet att ställa frågor eller göra inlägg. Men jag vill börja med att själv ställa en fråga till er.

Promemorian betonar starkt det rättsliga i KU:s uppdrag, men man noterar att det är en granskning som utförs i en politisk miljö och med politiska motiv. Politiska motiv är en självklarhet men utskottets ärenden ska hanteras på juridisk grund. Det låter jättetjuszigt. Balansen är viktig. Men hur bär man sig åt i realiteten för att åstadkomma den balansen? Det är inte alldeles enkelt.

Göran Magnusson: Det är en av de stora svårigheterna naturligtvis. Möjligheten till balans ökar om man inte har alltför bråttom. Om man ska granska dagen efter eller veckorna efter de braskande tidningsrubrikerna eller medieinslagen är det svårare att klara balansen än om man låter tiden gå något, om själva saken inte är beroende av ett hastigt avgörande. Det finns några exempel som man kan tänkas nämna – Bosse Ringholm och Inga-Britt Ahlenius som vi granskade. Jag tror att det vann mycket på att det gick några månader så att man fick sansa sig lite grann.

Bo Könberg: Det som ordföranden tar upp är förstås grundfrågan som kan mynna ut i ett ifrågasättande om man ska ha något som KU över huvud taget. Ska man ha parlamentariker som sammanträder och i sista hand voterar om det som ska ha en starkt rättslig innebörd?

Mitt svar fanns lite grann i mitt inledningsanförande, nämligen att jag tycker att man ska ha det – inte för att det är perfekt eller någonsin kommer att bli perfekt. Vi lever i hög grad i en ofullkomlig värld. Det kommer mängder av gånger att bli så att det är oerhört mycket lättare för en parlamentariker att se grandet i sin grannes regerings öga än bjälken i den egna regeringens öga. Så kommer det alltid att vara. Ska man därför avstå från en sådan företeelse, institution, som KU som har de fördelar jag nämnde tidigare, nämligen att det har ett stort symbolvärde och en avskräckande effekt på statsråden till vardags?

Sten Heckscher: Min fråga gick inte ut på att avskaffa KU!

Berit Andnor (s): Ordförande! Tack för tankvärda inlägg.

Ni var helt eniga i en uppfattning, nämligen att vi inte ska votera om betänkandet. Det ska läggas till handlingarna. Jag skulle vilja be er utveckla det lite närmare.

Göran tog upp frågan om vilka vi kallar till utskottens utfrågningar, att vi ska undvika tjänstemän. Jag delar den uppfattningen. Men jag skulle också vilja höra reflexioner om de politiskt högsta tjänstemännen, nämligen stats-

sekreterarna. Jag utgår från att Göran Magnusson inte menar att de ska undantas från den eventuella utfrågningen.

Sedan är det en fråga som vi har ägnat mycket tid åt och som finns med i promemorian, nämligen hur vi ska uttrycka våra slutsatser, att vi ska undvika värdeomdömen: viss kritik, lite kritik, mycket kritik. Ni känner igen diskussionen.

Vi försökte i vårt senaste betänkande från utskottet undvika det och koncentrera oss i sak och lägga ut texten lite mer där. Erfarenheten av det blev att intresset utanför denna snäva krets som är här i dag blev något mindre. Jag skulle vilja höra några reflexioner om detta. Finns det något egenvärde i att undvika den typen av uttryck där ordet kritik finns med?

Billy Gustafsson (s): Låt oss se på konstitutionsutskottets arbetssätt och funktionssätt över tid. Kan ni se något mönster? Ser ni något tecken på förändringar över tid? Om ni ser att det finns ett mönster i förändringen, är det i så fall delar som behöver bejakas eller är det delar som vi borde observera och försöka undvika inför framtiden?

Cecilia Wigström i Göteborg (fp): Herr ordförande! Jag vill börja med att tacka Göran Magnusson och Bo Könberg för era intressanta inledningar.

Jag vill be Göran Magnusson utveckla frågan om lokutioner lite mer. Bo Könberg tog upp frågan om lokutioner, och det skulle vara intressant att höra hur Göran ser på den frågan.

Sten Heckscher: Jag vill skicka med en sak apropå det som Billy Gustafsson frågade om förändringar över tid. Som bland annat Fredrik Sterzel har påpekat i åtskilliga uppsatser har KU:s praxis ganska rejält kommit att avlägsna sig från grundlagens förarbeten. Förarbetena betonar nästan exklusivt den juridiska administrativa granskningen, men det har blivit något helt annat. Fredrik får möjlighet att prata sedan. Han har i något sammanhang betraktat det som en landvinning med denna utveckling, men det är ändå intressant att man så radikalt avviker från inte alltför gamla förarbeten.

Göran Magnusson: Statssekreterare tillhör den så att säga politiska kretsen. De tycker jag ska kunna kallas till utskottet. Samtidigt är det en väldig dramaturgi över uppställningen. Jag tror att man i någon mån ska försöka vara lite försiktig. Jag vill också betona att syftet med att kalla statsråden till offentliga förhör inte är att upprepa det som redan står i papperen utan att något nytt faktiskt ska tillföras, att reda ut oklarheter och så vidare. Man ska ha det perspektivet klart för sig. Det är inte bara fråga om att komma i tv för utskottet eller statsråden.

Billy Gustafsson ställer en fråga om tiden. Sten var inne på frågan om den förändrade karaktären. Den har legat i vall i årtionden, som man kan läsa i Fredrik Sterzels utmärkta uppsatser. Det jag tycker mig se nu, och det började någon gång på 70-talet, är väl att man har ett ökat politiskt intresse.

Det partipolitiska intresset att utnyttja KU har ökat något. Jag har den uppfattningen att man lite grann ska försöka tona ned det, men här finns konflikten mellan juridiken och det faktum att de som granskar är politiskt valda och

naturligtvis måste leva upp till vad de tänkt åstadkomma i riksdagen. Det är en konflikt. Låt mig genast säga att jag har samma uppfattning som tidigare nämnts, att KU är viktigt och värdefullt och ska finnas kvar, men jag vill även peka på att ledamöterna har ett stort ansvar för att det inte ifrågasätts. Jag avslöjar nog inget märkligt om jag säger att Grundlagsutredningen inte har några revolutionerande förslag beträffande KU.

Vad gäller frågan om lokutionerna tycker jag att den är komplicerad. Det är bra om man kan skriva så att man inte har en att-sats, en slutsats som går att gradera, av typen ”hon fick lite värre än han”, och i stället har ett mer konstitutionellt synsätt som ”det bör förhålla sig på detta sätt” och så vidare.

Bo Könberg: Berit Andnor hade flera frågor. Det verkar som om vi är överens om att det finns skäl att noggrant pröva om vi ska fortsätta med voteringar om betänkandet eller inte. Göran Magnusson var inne på samma tankelinje.

Sedan ställdes frågan vilka som bör kallas till KU. Jag är kanske inte riktigt lika restriktiv som Göran, men huvudspåret är förstås att det är statsråden. Det är klart att det rimligen är lämpligt att även ha de rent politiskt tillsatta, framför allt statssekreterarna, närvarande i de sammanhangen. I övrigt tycker även jag att man ska vara restriktiv när det gäller tjänstemännen.

Frågan om de så kallade lokutionerna har redan nämnts av några, och jag var inne på det i mitt korta inledningsanförande. För det första är det väl som KU:s ordförande sade att intresset kanske blir något mindre. Det får man väga in bland nackdelarna med detta. Efter att ha läst protokollet från den senaste debatten tycker jag att det blev en diskussion om vad man egentligen hade menat med texten. Det var en i början ganska häftig diskussion. Många av oss här har ju varit med om förhandlingar, men om man går ifrån bordet efter att ha kommit överens om någonting och dagen därpå eller om någon månad har en helt annan uppfattning om innehållet är det inte särskilt lyckat. För egen del pläderar jag närmast för en återgång till lokutionsstadiet. Visserligen får man större problem att bli överens i utskottet eftersom oppositionen vill pricka mycket mer än majoriteten, självklart är det så, men det är en del av KU:s fundamentala uppbyggnad.

Billy Gustafsson tog upp utvecklingen över tiden, vilket ju Göran kan överblicka mycket bättre än jag. Sett över lite längre tid har de öppna utfrågningarna inneburit en dramatisk förändring. Jag tycker att det varit alldeles utomordentligt och något som egentligen borde ha införts tidigare. Det är klart att det lyft KU:s status och stärkt KU:s viktigaste aspekt, att KU ska vara förebyggande och avskräckande, för det är nog mer avskräckande att bli intervjuad i en öppen utfrågning än i en sluten. Att ha öppna utfrågningar är alltså alldeles utmärkt.

I övrigt tycker jag att den utveckling som ordföranden beskrev, att man på den här punkten avlägsnar sig från förarbetena till nuvarande grundlag, i huvudsak varit positiv.

Margareta Cederfelt (m): Tack för utmärkta och tankvärda föredrag! Jag har en fråga som knyter an till KU:s uppgift och detta med enighet och splittring. Jag tror att det var Göran Magnusson som sade att det är en fördel om KU kan

vara enigt i sina ställningstaganden. Samtidigt handlar lagstiftningen i många delar om tolkningar. Det kan vara svårt att se på en lagstiftning och utifrån ett enhetligt perspektiv relatera till en regerings agerande. Det skulle vara intressant att få höra en reflexion kring detta.

Därmed kommer jag in på det som jag vill knyta ihop det hela med. Vi har utfrågningarna i KU, vi har en granskning som föregår utfrågningarna och därefter avslutar vi med en debatt i kammaren. Det är den normala ordningen. En debatt i kammaren brukar i sin tur leda till någon form av beslut. Jag skulle vara väldigt intresserad av att höra hur ni ser på det. Om det ska göras ett ställningstagande, pricking som ni säger, av regeringen, alltså om regeringen brutit mot grundlagen eller inte, undrar jag: Hur ska detta förfarande ske? Ska det ske bakom lyckta dörrar eller ska det vara en offentlig debatt och ett offentligt ställningstagande? Jag skulle gärna vilja ha era synpunkter på det.

Helene Petersson i Stockaryd (s): Jag vill fortsätta lite grann på Margaretas första fråga. Det är en stor fråga och diskussionen har handlat om ifall vi ska ha skilda uppfattningar eller bli eniga. Utskottets strävan måste vara att ha en enig skrivning eftersom det ger den största tyngden. Vad har ni för funderingar ifall vi har skilda uppfattningar? Är det bättre att trots allt sträva efter en mer allmänt hållen gemensam skrivning än att ha två olika skrivningar och lägga en form av reservation?

Bo Könberg tog upp detta med skärpta krav på anmälningar. Det är något som KU vid olika tillfällen diskuterat. Skulle du vilja utveckla det lite mer? Kanske kan vi även få Göran Magnussons syn på den saken.

Ingvar Svensson (kd): Det blir roligare debatter i kammaren om vi är oeniga. Det finns så klart ett oerhört värde i att utskottet, i synnerhet när det gäller viktiga frågor, kommer fram till en gemensam ståndpunkt. Det ger en annan tyngd åt det hela.

Jag håller med Göran Magnusson om att KU:s anseende är beroende av hur KU:s ledamöter agerar. Vår kanslichef använde vid något tillfälle uttrycket att KU är en institutionell auktoritet. Den auktoriteten är det upp till KU:s ledamöter att upprätthålla, annars blir vi enbart institutionella och inte en auktoritet. Det är alltså viktigt. KU är kanske inte den bästa spelplatsen för en frustande partipolitiker.

När jag så småningom lämnar riksdagen kommer jag att med enfass hävda att man inte ska ha några voteringar om KU:s utlåtanden. När man står mitt uppe i det är det emellertid inte alltid så enkelt. Om vi tittar på föregående mandatperiod ser vi att vi hade "falska majoriteter" i konstitutionsutskottet och även i EU-nämnden. Det skulle ha kunnat leda till väldiga komplikationer om vi inte hade haft voteringar. Hur löser man den biten, alltså att man har ett konstitutionsutskott som inte representerar parlamentets majoritet? Det är en inte helt oviktig fråga.

Sten Heckscher: Frågan om enighet och oenighet kan inte ses isolerad, utan det handlar om vilka ambitioner KU:s ledamöter har. För att spetsa till det hela kan man ställa två riktningar mot varandra, å ena sidan att utveckla kon-

stitutionell praxis och stärka rättsstaten, å andra sidan att spika upp politiska motståndare på väggen. Frågan om enighet och oenighet hänger ihop med vilka ambitioner ledamöterna därvidlag har. Det gäller att också se på detta över tid. Det är möjligt att vi, nu när vi då och då byter regering, kunde ha ett gemensamt intresse av att snarare ägna oss åt den första varianten. Man måste alltså se det i ett sådant perspektiv. Vad säger ni om KU-ledamöternas ambitioner därvidlag?

Göran Magnusson: Om man med tyngd ska kunna påverka och sätta praxis är naturligtvis enigheten mycket viktig. Man kan som minoritet, eller majoritet, också spela med enigheten eftersom enigheten rätt mycket handlar om konsensus. Om man ska nå konsensus i en fråga är det viktigt att alla inblandade medverkar till det, inte blockerar. En minoritet kan ju även blockera en enighet för att man vill förhindra någonting. Det måste alltså ske en väldig interaktion på sammanträdena och givetvis också mellan sammanträdena.

KU:s anseende är viktigt eftersom KU inte bara har till uppgift att granska utan även har andra uppgifter i förhållande till grundlagen, regeringsformen, och riksdagsarbetet där man ska tolka och bestämma hur det förhåller sig. Jag tänker bland annat på rättighetsfrågor, vilande frågor, proposition från talmannen som överklagas och så vidare. Det är viktigt att KU hela tiden agerar så att man har respekt och anseende.

De falska majoriteterna har Ingvar och jag diskuterat, eller i varje fall berört, vid olika tillfällen under min aktiva tid. Jag har ingen bra lösning på det, för KU ska ju ha den sammansättning som följer av allmänna val, precis som andra. Samtidigt är det inte så, vilket Margareta var inne på, att kammardebatten skulle leda till något slags beslut. Den gör dock inte det i själva sakfrågan, utan kammaren slutar efter voteringen med att lägga rapporten i dess helhet till handlingarna, eller hur det nu är formulerat. Konsekvenserna av det som står i rapporten kan tas upp i andra sammanhang, såsom interpellationer, och ytterst kan man naturligtvis ta en KU-rapport eller granskning som intäkt för en misstroendeförklaring.

Låt mig här skjuta in, även om det inte togs upp nu, något om anmälningar och för många och felaktiga. Där tycker jag, och jag tror att även Sterzel har pekat på det, att man i stället skulle använda interpellationer. Då skulle man, exempelvis vad gäller ett statsrådsuttalande, få en diskussion om vad statsrådet sagt i sak i stället för att få en formell granskning av det hela. Oftast blir ju svaret ganska intetsärande i de sammanhangen.

Tyngd och auktoritet åt det hela – ja, det har jag berört. Jag tror att jag hyggligt klarat av att åtminstone beröra alla frågor.

Bo Könberg: När det gäller Margaretas fråga, vad man ska göra efteråt, tycker jag ungefär som Göran, det vill säga att man inte ska votera eftersom det egentligen inte tjänar något syfte i sammanhanget. Det formella beslutet blir att det hela läggs till handlingarna.

Om man sedan anser att det är tillräckligt gravt får man förstås, precis som Göran säger, använda sig av andra instrument, i det här fallet närmast en misstroendeförklaring. Det är dock ett instrument som sällan används av

oppositionen, vilket Göran inledningsvis var inne på, eftersom det ofta uppfattas som att regeringen vann, klarade sig, fick rätt, när majoriteten röstade ned misstroendeförklaringen. Det är därför man från många oppositionspartier hesiterar om att ta till misstroendeförklaringen. Det slutar ändå inte med att man lyckas trycka dit regeringen ytterligare, snarare mindre, eftersom "regeringen vann". Så brukar det stå i en ruta på tv, resultatet blev 176 mot 174 och då var det alldeles klart vem som vann. Trots det tycker jag alltså att man ska avstå från voteringarna.

Helene Petersson var inne på enighetsfrågan. Jag kanske ska lägga till några ord om det eftersom den kommer upp gång på gång. När jag själv varit inblandad har jag nog tyckt att det, när man ska bestämma sig för om man ska göra upp eller inte, från oppositionens sida rätt mycket handlat om ifall man anser att man kan uppnå en enighetsskrivning som för utvecklingen framåt. Om det bara är allmänt hållet, att statsrådet förtjänar allvarlig kritik eller ingen kritik alls, är det inte lika viktigt som ifall man kan utveckla den konstitutionella praxisen i vårt land.

Låt mig ta ett exempel; jag har redan snuddat vid det. När dåvarande statsrådet Pagrotsky 1997 i EU-nämnden – jag satt själv med vid det tillfället – fick majoriteten i EU-nämnden emot sig vad gällde frågan om Sverige skulle gå med på en gemensam uppgörelse inom EU om turismen så gick ändå de svenska förhandlarna några dagar senare, efter helgen, och gjorde tvärtom. Det resulterade så småningom i en skrivning i KU på temat att det ska till mycket starka skäl för ett statsråd att gå emot en majoritet i EU-nämnden, och man konstaterade i enighet att dessa skäl inte hade förelegat i det fallet.

Det är enligt min mening en konstitutionell förskjutning som då äger rum. Om man kan uppnå något sådant från oppositionens sida, om man vill gå åt det hållet, genom att avstå från några slängar mot statsråd gör åtminstone jag gärna det.

Beträffande falska majoriteter har jag ungefär samma svar att ge som Göran, det vill säga att vi inte riktigt vet hur man gör någonting åt det. Vi har allmänna val, och vi har regler för utskotten, som utses i riksdagen. Om de någon gång faller ut på det viset att det blir så kallade falska majoriteter får man nog leva med det.

Ordföranden tog upp frågan om enighet eller inte. Jag tror att mitt svar till Helene klarade av den frågan.

Slutligen en reflexion kring det som Göran avslutade med. Det finns ett antal anmälningar som är av den arten att de kanske i stället borde ha blivit interpellationer. Frestelsen är förstås väldigt stor. Man vet att man garanterat hamnar i medierna om man KU-anmäler ett statsråd. Däremot är det långt ifrån garanterat att man hamnar i medierna om man lämnar in en interpellation. Ja, riksdagsledamöter är inte mycket mer än människor, de heller.

Annie Johansson (c): Jag vill tacka för intressanta inledningsanföranden. Jag har två frågor.

Bo Könberg tog i sin inledning upp att vi ska använda 200-årsjubileet till att förnya arbetsprocesserna, arbetsformerna, i parlamentet. Jag undrar vilka de viktigaste arbetsreformerna är enligt Bo Könberg.

Vi har också tagit upp frågan om att inte använda tjänstemän vid offentliga utfrågningar. KU har de senaste två åren vid offentliga utfrågningar också använt representanter för näringslivet. Hur ser ni på det? Hur resonerade ni i den frågan när ni satt i KU:s presidium?

Morgan Johansson (s): Vi är under denna mandatperiod i en speciell situation eftersom det är första gången på 25 år, sedan 1982, som regeringspartierna har majoritet i KU; tidigare har det alltid varit minoritet för regeringspartierna. Det innebär att det ställs särskilt höga krav på dem som företräder regeringspartierna, att de förmår uppvisa integritet i förhållande till "sina" statsråd och "sin" regering. Annars kommer kontrollen att falla.

Det är i det perspektivet frågeställningen om voteringar och reservationer ska ses. Ibland kan man mot den bakgrunden hamna i lite olika bedömningar av hur man ska uttrycka saker och ting. Det har vi gjort under den här perioden. Låt mig ge ett exempel. Vi hade Carl Bildt och Kosovostrategin förra året. Frågan var om Carl Bildt skulle ha förankrat Kosovostrategin bättre, eller på annat sätt, i riksdagen än han gjorde. Då hade vi olika uppfattningar, och det slutade också med att vi hade olika uppfattningar.

Nog ska man väl kunna hamna i en situation där man inte lyckas bli enig och då även kunna skriva en reservation? I slutänden hamnar vi i en voteringssituation eftersom vi då tolkar vilket mandat ett statsråd ska ha i EU-kretsen. Jag skulle därför vilja fråga hur ni ser på den frågeställningen mot bakgrund av det majoritetsförhållande vi nu har. Frågan ställs mot bakgrund av att ni säger att vi inte ska votera. Innebär det att vi inte heller ska reservera oss, att vi kanske inte kan lösa konflikterna och därmed inte heller kan göra dem tydliga för medborgarna?

Jag har en ytterligare kommentar. Det verkar nästan av den här diskussionen som om vi skäms lite grann för det system vi har. Vi granskar, men vi är politiskt tillsatta, och därför ska vi så att säga inte göra det alltför tydligt, inte gå alltför långt och så vidare.

Konstitutionsutskottet var i USA för två månader sedan. Där är situationen en helt annan. Traditionen är helt annorlunda. Alla utskott har granskningsuppgifter. Alla kan kallas, vem som helst från gatan, och om man inte kommer finns det risk för att man får krypa i fängelse. Det är stenhårda utfrågningar, ofta mycket politiskt laddade. Jag vill inte att vi ska röra oss i den riktningen, men det som skiljer är att de tycks vara väldigt stolta över det system de har. Det system vi har vilar på parlamentarismen, folksuveränitetsprincipen, på regeringsformen som säger att riksdagen har tre uppgifter, nämligen stifta lag, besluta om budget och kontrollera regeringen. Den modellen bör väl vi vara lika stolta över som amerikanerna är över sin modell?

Phia Andersson (s): Jag skulle gärna vilja höra hur Bo Könberg och Göran Magnusson ser på att man kan anmäla statsråd för förhållanden som ligger

väldigt långt tillbaka i tiden och där KU dessutom i nutid har yttrat sig om förhållandet.

Sten Heckscher: Då ska jag bara göra par små medskick. För det första kan man, apropå det Morgan säger, fråga sig om det han beskriver behöver vara en konstitutionell kontroll eller om det ska vara en allmän politisk kontroll. Frågan blir vilken legitimitet KU har just i den sortens verksamhet.

För det andra vill jag citera ytterligare en före detta ordförande i KU, nämligen Per Unckel, som nu utreder grundlagen. Han har i en alldeles färsk uppsats skrivit: Den alltför partipolitiskt dominerande karaktären i KU:s arbete förstärks av att KU-anmälningar i ökande grad kommit att bli en förlängning av traditionella bataljer mellan riksdagens partier och ledamöter. Genom det allt mindre mediala intresset för riksdagens arbete har KU-anmälningar om de mest osannolika ting och påstådda statsrådsförsyndelser kommit att bli publicitetstörstande riksdagsledamöters snart enda återstående fönster mot den publika omvärlden.

Det är en ganska rejäl salva, men den har anknytning till vad flera av er sagt. Det aktualiserar sådant som ni också varit inne på, nämligen anmälningarnas utformning och vilka krav man ska ställa på en anmälan, vilken precisering av statsrådets brott som ska finnas i anmälan och hur bevisuppgiften ska se ut. Det i sin tur leder vidare till KU-ledamöternas roll i den egna riksdagsgruppen, till, kan man säga, KU-ledamöternas potentiella pedagogiska uppgift i förhållande till sina partikamrater. Om vi nu ska tala klartext kanske det inte vore så dumt att belysa några av dessa frågor. Vem vill börja?

Bo Könberg: Det var många frågor. När det gäller 200-årsjubileet och att utnyttja det syftade jag närmast på de sju åtta punkter jag nämnde i mitt inledningsanförande, att man kunde titta på en del av dem. En av dem, som jag lyfte fram på slutet, var att jag rätt länge tyckt att JO:s ämbetsberättelser över 4 000–5 000 klagomål används oerhört lite av riksdagsledamöterna; nu kritiserar jag även mig själv och inte bara er som sitter här i dag.

Genom åren har det svårligen gått att hitta några motioner eller annat med anledning av den helt unika information som finns om 4 000–5 000 fall i landet. En hel del anmälningar är förstås helt orimliga och felaktiga, men det ger ändå en bild av var det finns brister i det svenska samhället och borde därför utnyttjas på ett mycket bättre sätt av riksdagen.

Kanske kunde man till och med gå så långt att man ändrade riksdagsordningen och lät JO rapportera till riksdagen. Därefter kunde man få en debatt om det. Det finns dock problem även med det, för då uppstår frågan om JO ska få delta i debatten. Nej, han är ju inte ledamot av kammaren, så han bör inte få delta i debatten. Ska man få ställa frågor till honom? Det kanske man inte kan få göra på annat sätt än i fackutskott och liknande. Men någonting åt det hållet kan jag tänka mig.

Sedan frågades det vilka man kan kalla, och det nämdes att nyligen kallats personer inte bara från statsförvaltningen utan också från näringslivet. Jag tror att jag vet vilket fall som åsyftas. Där handlade det om beskyllningar, hur man hade upplevt vad ett statsråd hade sagt, om det hade varit hot eller inte.

Om man vill få reda på det ligger det förstås något i att man frågar den som påstås vara hotad, om han eller hon upplevt det så eller inte. Jag har svårt att se att det skulle vara bra med förbud mot att kalla in folk som kan belysa vad som är sant eller inte i målet. Men det är möjligt att jag behöver tänka om på den punkten.

Morgan tog upp att det vilar ett stort ansvar på dem som sitter i KU och att det inte bara ska vara partipolitiskt. Så är det, och det är möjligt att det ansvaret ska vara ännu större om det är fråga om rena majoritetsregeringar. Historiskt har det dock funnits rätt starka minoritetsregeringar. Jag ska inte nämna partifärgen på dem, men det har funnits sådana i vårt land. Utan att bli alltför högtidlig är det väl närmast en moralfråga för ledamöterna i KU att inse att det är ett uppdrag som är lite annorlunda än de traditionella uppdragen i riksdagen. Om man vill upprätthålla den funktionen och statusen har det förstås betydelse.

Sten Heckscher: Låt mig skjuta in en sak. Man kan ju ganska snart hamna i opposition. Vilken betydelse kan det ha för den attityden?

Bo Könberg: Jag tror att det spelar roll. Ju kortare valperioder vi har desto större roll spelar det. Under de 42 år vi hade ett parti som ledde landet var det annorlunda än nu när nästan alla vant sig vid att de under nästa period kan vara i opposition. Det är klart att det går åt rätt håll.

Vad gäller det exempel som Morgan Johansson tog upp om Bildt, reservationer och sådant, har jag menat – här tror jag att Göran och jag har samma uppfattning – att man självklart ska kunna rösta i den meningen i KU, det vill säga att om man inte blir överens får man ha olika förslag, och det förslag som förlorar får man givetvis reservera sig till förmån för. Frågan var närmast om man dessutom skulle följa upp det, som vi gjort sedan 1972, med voter- ingar i kammaren. Då har jag tyckt att man inte behöver göra det.

När det sedan gäller detta med att skämmas för KU syftar väl Morgan på det som flera, bland annat jag, varit inne på, nämligen att det är en speciell roll att sitta i ett politiskt valt utskott och votera om något som ligger nära en rättslig fråga. Om man väl bejakat det, vilket jag nu gjort ett par tre gånger under denna diskussion, får man leva med det och inte skämmas över det.

Phia Andersson frågade om man inte skulle kunna göra det bakåt i tiden. Jag tycker att man ska kunna göra det bakåt i tiden. Det kan dock bli lite konstigt i de specialfall där KU tidigare granskat ärendet, om man nu inte kan påvisa att det hänt något nytt i det.

Låt mig slutligen kommentera det som ordföranden tog upp. Det Per Unckel förde fram var avsevärt elegantare och tydligare än det som jag försökt säga på några punkter. Det finns en hel del att göra för att dämpa onödiga och orimliga anmälningar, och jag tycker att ordföranden är inne på tänkbara och goda metoder, det vill säga att KU:s ledamöter i sina riksdagsgrupper bör känna ett extra ansvar för att avråda kamrater som är på hugget med något som man tycker är uppenbart orimligt. Det är en sådan sak man skulle kunna göra. Sedan skulle man från KU:s sida kunna vara tydligare och skicka tillbaka anmälningar som man inte tycker är tillräckligt preciserade och säga: Det

du tog upp var intressant men vi fattar inte riktigt vad du pratar om. Fyll i vad du menar så tittar vi på det igen.

Göran Magnusson: Jag tycker inte att vi har någon anledning att skämmas för KU och det faktum att det är politiker som granskar politiker. Det har funnits en trend, Riksrevisionen är väl ett utflöde av det, att all granskning som sker av politiker är inte oberoende och klarar inte av att verkligen sätta fingret på det som är problemet, utan vi måste ha andra instanser som sköter det. Riksdagens revisorer var ju inte någon lyckad historia i den här motivbildningen eller de här resonemangen.

Det jag försökte säga var att den stora granskningen sker i form av de allmänna valen. Det är alltså folksuveränitetstanken som bär upp mitt resonemang om dessa saker, och att det är politiker som granskar politiker, eller granskar regeringen, är ingenting konstigt och heller ingenting att skämmas över. Men återigen: Det måste ske med integritet, klokskap och allt det som vi talat om så att man upprätthåller respekten och anseendet för saken.

När det gäller utformningen av ansökningarna tycker jag att Bo varit inne på det på ett bra sätt. Man får koppla det till vad som står i grundlagen om vad KU:s granskningsuppgift är och sedan relatera anmälan till vad avsikten med KU:s granskning ska vara. Det ska inte vara den typ av anmälan som för några år sedan gjordes mot en finansminister där man frågade: Borde han ändå inte betala skatt för det här? Och sedan skulle KU granska det. Det var väl kanske inte en av de mest lyckade anmälningarna.

Jag tycker att det ska finnas möjligheter att granska också bakåt i tiden. Det kan finnas ett konstitutionellt intresse av att göra det. Däremot ska det kanske inte ske på grund av enkel partipolitisk aktivitet. Jag har fortfarande kvar några papper som gällde ett avgången statsråd och hans skrivelse till Jeltsin; statsrådet har sedermera själv offentliggjort det vid Krigsakademin, eller vad det nu kan ha hetat. Det var alltså en skrivelse till Jeltsin där Sverige ansåg att Jeltsin nog inte hade kontroll över hela Ryssland. Det var givetvis ganska intressant ur många synpunkter.

Morgan Johansson tog också upp Kosovo. Jag talar inte för att man alltid måste vara enig. Om det slutar med enighet i KU om att det är bra med vackert väder har man ju inte gjort någon nytta.

Då måste man i stället naturligtvis tydliggöra att det finns motsättningar ur konstitutionell synpunkt eller att man har olika syn på det. Det får klargöras, och så får man fortsätta jobba och se om man till sist landar i någonting som kan bli mera praxisbildande än vad ett oenigt yttrande riskerar att bli.

Sten Heckscher: Man kan ju ha olika uppfattning om vilket väder som är vackert.

Göran Magnusson: Ja, det är klart. Den som är lantbrukare vill att det regnar ibland.

Sten Heckscher: Nu är ordet ännu friare än det tidigare har varit om någon vill säga, fråga eller påstå något.

Nils Rekke, överåklagare vid Åklagarmyndigheten: Det var en fråga som restes här som möjligen inte fick något ordentligt svar. Jag vill därför ta upp den på nytt. Den gäller detta: Kan man förutse några reformer för att göra KU:s arbete effektivare och kanske få det att mera motsvara allmänhetens förväntningar om en tydlig, bättre och mindre politiserad granskning? Kan man göra KU:s arbete effektivare?

Sten Heckscher: Man kan också gå vidare med Nils fråga. Göran sade att vi inte förväntar oss några sensationer från Grundlagsutredningen, men ni båda två har ju varit inblandade. Reformen kan vara av olika slag. De kan vara institutionella eller rent faktiska. Och jag antar att skälet till att den här promemorian har skrivits och att vi är här i dag är en ambition att reformera KU:s arbetsformer. Vilka kommentarer har ni till Nils fråga?

Göran Magnusson: Jag kan lätt instämma i det Sten säger. Vi har något berört det där i Grundlagsutredningen men menar att de grundlagsregleringar som finns räcker till för det ändamål som är avsett. Arbetsformer och processer är mer en fråga för KU självt att bestämma om. Promemorian syftar till detta. Jag tycker att det finns mycket klokt i den att ta till vara och för att kunna utveckla det här.

Bo Könberg: Jag har gett några reflexioner om saker som jag tycker borde ändras i det fortsatta arbetet, men frågan bör väl närmast ställas till dagens aktiva KU-ledamöter. Det är väl i högre grad de som kan påverka detta än några av oss som debatterar frågan.

Per Bill (m): Jag tänkte att jag möjligen kunde ge en liten interiör från våra sammanträden med granskningsgruppen, där vi har touchat en del av de här frågorna.

Vad gäller just själva KU-anmälan finns det ibland liknande funderingar som när det gäller motionsrätten. Alla tycker att det borde vara färre motioner, men sedan vet alla att man får stjärnor i olika lokaltidningar för hur många man skriver och ibland till och med hur bra de är. Det blir lite självspelande piano av det hela.

Vi funderade lite grann vid ett av sammanträdena, om jag kommer ihåg rätt, på en idé om att ha en blankett. Det skulle då bli lite tydligare vad vi ställde för krav. Den idén förkastades nog relativt fort. Nu är det väl inte längre blanketter som ligger på ett bord utan någonting på Internet som man fyller i, och sedan kommer det till oss. Vi var inte säkra på att den tingens ordning skulle rendera färre och klokare KU-anmälningar.

Däremot var vi inne på någonting annat, som man möjligen skulle kunna se som någon typ av engelsk *case law*, det vill säga att vi ska titta på om vi vid 24 tillfällen med Bo Könberg, Göran Magnusson, Per Unckel och andra uttalat oss i en fråga och denna fråga är nästan identisk – har exempelvis ett statsråd rätt att säga si eller så utan att någon generaldirektör bums blir jätteledsen och springer och ändrar sina beslut. Det var väl en sak vi möjligen var lite mer förtjusta i, nämligen att försöka använda det KU har tyckt i en fråga förut och fråga sig om det finns något i just detta fall som gör att det är värt

att titta på det en gång till och annars ha det som har utvecklats i riksdagen i övrigt, nämligen att man har någonting som kallas ett förenklat förfarande vid hantering av motioner.

Finns det några kommentarer kring detta?

Sten Heckscher: Då vill jag skicka med en fråga. Måste man verkligen behandla alla anmälningar med samma vördnad?

Bo Könberg: Nej.

Göran Magnusson: Nej, det måste man naturligtvis inte! Jag instämmer med det Per Bill säger om det här att kunna returnera och säga att vi har klarat av det här en gång tidigare. Det var det jag var inne på. Ta en interpellation och diskutera om det är intressant vad statsrådet faktiskt har sagt och om det har betydelse i sammanhanget.

Blanketter eller ej kan väl vara en tyckfråga. När det gäller Internetsvar och sådant som vi har varit inne på finns det på slutet, dock kanske inte precis formulerat så, en fråga som lyder: Vill du verkligen sända det här?

Det kan naturligtvis också vara något!

Sten Heckscher: När vi talar om enighet och icke enighet måste vi relatera det och se på vilken nivå vi uttalar oss över huvud taget. Sedan kanske man också har skäl att fundera över hur omvärlden ser på det här. Å ena sidan har vi det här ganska tydliga Per Unckel-uttalandet, å andra sidan har vi ju också KU:s behov av respekt i alla möjliga lägen. KU får akta sig för att bli avfärdat som något slags partipolitisk cirkus.

Jag vågar inte uttala mig generellt om vilket anseende KU:s uttalanden har, men det handlar väl om vilka möjligheter som finns. Om man ska ha enighet får man så att säga höja nivån och verkligen ha ambitionen att ligga ovanför partipolitiken. Jag vet inte vad ni säger.

Bo Könberg: Jag försökte vara inne på det för en stund sedan. Är det så att man via ärendet kommer framåt så att man får en annan konstitutionell praxis på kuppen är det värt en hel del eftergifter om formuleringar och sådant. Är det bara så att man är oense, så att det ena lägret är övertygat om att statsrådet har gjort fel och det andra om att statsrådet har gjort rätt, ja då får man väl bråka om det då. Men då behöver man ju inte försöka komma överens om att statsrådet har gjort halvrätt eller något sådant. Det här gäller mera de gånger det finns ett antal exempel som är nämnda i granskningsgruppens rapport som ändå gör att KU flyttar fram positionerna.

Din fråga, vilket anseende KU har, får väl kanske andra svara på, men nog är det så att ett enigt KU väger otroligt tungt. De gånger man kan komma överens sätter man verkligen ned foten, och alla andra följer det.

Sten Heckscher: Det beror väl också på vad man säger. Ett enigt KU som, för att säga som Göran, bara anser att vädret ska vara vackert, säger inte så mycket.

Mikael Johansson (mp): Hur en anmälan ska se ut är kanske ointressant eftersom vi själva kan ta över och egentligen välja den granskning vi vill göra. Vi

kan utifrån idén där faktiskt välja, både som enskilda ledamöter och naturligtvis som utskott.

Jag tänkte kolla en sak med Bo Könberg. Du nämnde någonting om att statsråden bör vara närvarande vid debatterna. Vad tycker du det skulle tillföra granskningen utifrån att vi dels som utskott har frågat Regeringskansliet och fått ganska gedigna svar på de frågor vi ställt, dels eventuellt har haft en offentlig utfrågning. Vad skulle så att säga ett statsråd tillföra vid det debattillfället, då vi som partier eller enskilda ledamöter står och debatterar betänkandet?

Sten Heckscher: Om du visste vilken klok fråga det där var, för det kommer så småningom att bli en naturlig övergång till nästa pass i denna övning!

Bo Könberg: Det är en fullt befogad fråga som Mikael ställer. Min uppfattning i grunden är att det är utomordentligt dåligt med statsrådsnärvaro i kammaren över huvud taget.

Sten Heckscher: Det är inte dåligt att de kommer, utan att de sällan är där!

Bo Könberg: Ja, precis. Tack för hjälpen! Det är alldeles utomordentligt när de kommer och tråkigt när de inte är där. Genom åren har det varit så att jag och många andra som har tjänstgjort i riksdagen har tyckt att fler borde vara närvarande.

I det här sammanhanget vore det enligt min mening ett sätt att markera vikten av det hela och att det är en stor och viktig debatt som i det här fallet, om det är fråga om granskningen, rör statsrådets agerande. Åtminstone bör statsministern sitta där hela dagen!

Sten Heckscher: Tack! Som sagt, det här leder på ett naturligt sätt över till det andra avsnittet i det här evenemanget. Jag tackar tills vidare Göran och Bo så väldigt mycket för era utomordentliga aktiviteter.

Nästa fråga vi ska ställa oss är: Vad leder nu den här granskningen till? Vad leder mödorna till?

Först ska vi få lyssna på Bengt-Åke Nilsson, som har ett förflutet bland annat som rättschef i Statsrådsberedningen och därmed i hög grad har varit inblandad i den här verksamheten. Därefter har han varit regeringsråd. Mycket annat har han gjort också.

Bengt-Åke Nilsson: Tack för detta tillfälle att få komma till konstitutionsutskottet! Jag ska uppehålla mig vid följande frågor: Hur tas granskningen emot? Hur påverkas regeringsarbetet? Helena och jag har gjort en uppdelning mellan oss, så jag ska försöka se det huvudsakligen ur ett Statsrådsberedningsperspektiv och Helena från ett departementsperspektiv.

Jag ska uppehålla mig vid tre faser av granskningen, kan man säga. Den första fasen är att påverkan finns. Det har egentligen ingen anknytning till någon åtgärd av utskottet i ett särskilt ärende, utan det innebär att redan vetenskapen i Regeringskansliet om att KU årligen och ingående granskar verksamheten naturligtvis i hög grad påverkar hanteringen av regeringsärenden.

Vi vet att de som arbetar i Regeringskansliet ställs inför mycket höga krav i olika avseenden, bland annat och kanske främst vad gäller förmågan att

finna konstruktiva lösningar på den mångfald av problem som möter i arbetet i ett regeringskansli. Det är klart att man då har ambitionen att tillgodose sådana önskemål från den politiska nivån i departementet. Den här vällovliga ambitionen kan naturligtvis ibland leda ut i gränsmarkerna för vad som är tillåtet från konstitutionella eller andra legala aspekter.

I en sådan situation är det alltså viktigt att man ställer sig frågan: Klarar den här lösningen en granskning i KU? Jag tror att de allra flesta som arbetar i Regeringskansliet har ställts inför den frågan ett flertal tillfällen av expeditionschefer och rättschefer: Hur försvarar du det här förslaget i en kommande KU-granskning?

Det sades att det hade varit önskvärt – det var Bo som nämnde detta – att det stod en skylt på statsrådets bord med texten: KU ser dig. Det gör det ju inte, men det förekommer av och till – det beror lite grann på vilket statsråd det är fråga om – att det kommer påminnelser från expeditionschefer och rättschefer om att något ska klaras i KU också. Detta är en mycket viktig påverkan och en mycket viktig effekt av KU:s verksamhet på det löpande arbetet i Regeringskansliet.

Med detta är det sagt att KU:s verksamhet också är ett viktigt stöd för expeditionschefer och rättschefer, främst i deras arbete att svara för kontrollen av lagenligheten i verksamheten. KU är ett mycket verksamt medel, inte bara i förhållande till handläggarna i Regeringskansliet. Det brukar också ha god verkan på den politiska nivån.

Nästa etapp som jag skulle vilja komma till är beredningen av KU-ärenden. Många av er känner i stora drag till hur det går till. Ett ärende öppnas från Regeringskansliets synpunkt genom att man får en anmälan plus en promemoria, en underlagspromemoria, från KU, och ett antal frågor. Det kommer till rättschefen i Statsrådsberedningen som sedan skickar det vidare till ansvarigt departement och statssekreteraren där. Sedan går det igenom där och förankras på politisk nivå. Svaret går tillbaka till SB som sedan med eventuella synpunkter och korrigeringar, eventuellt också efter beredning med andra departement som kan vara inblandade, skickar ett svar till KU.

Det där kan tyckas vara en omständlig procedur, men den har faktiskt goda skäl för sig. Det ansvariga departementet är, kan man säga, mer eller mindre i en försvarsposition, och det kan naturligtvis påverka svarets utformning. Men vi ska komma ihåg att man från Regeringskansliet också, som jag ser det, har en lojalitetsplikt mot den granskningsuppgift som har givits KU i regeringsformen. Detta innebär att strävan ska vara inriktad på att man ska svara med ett underlag som är fullödigt som underlag för KU:s granskning.

Förr var det på det sättet att man bara fick anmälan jämte en begäran om yttrande från KU. Nu får man ju en utförlig promemoria och ett antal frågor, och det gör att det redan i detta skede kan visa sig att det finns skäl att överväga ändringar i vissa rutiner i Regeringskansliet, i våra arbetsordningar eller riktlinjer, och frågor kan komma upp redan i detta skede. Men det viktigaste är ändå den tredje fasen, när vi faktiskt har ett utlåtande, ett granskningsbetänkande, från KU. Då kommer det naturligtvis till Statsrådsberedningen och

till alla departement, och på de olika ställena anmäler man de delar som berör en på politisk nivå. Man för en preliminär diskussion: Är det någonting i våra rutiner eller på annat sätt som vi behöver ändra på i anledning av detta?

Sedan sker en samlad genomgång vid expeditions- och rättschefsmötena där man för ett resonemang och kommer fram till vilka ändringar man i anledning av detta ska föreslå den politiska nivån. Sedan går arbetet vidare, man tillsätter arbetsgrupper där det behövs, och så resulterar det så småningom i eventuella ändringar i Statsrådsberedningens riktlinjer eller i arbetsordningar. Det finns genom åren flera exempel på att så har skett.

Detta är som jag ser det de kanaler genom vilka KU har inflytande på arbetet i Regeringskansliet. Jag vill med detta ha sagt att jag tycker att KU-granskningen har en väldigt väsentlig betydelse för den konstitutionella disciplinen och också den administrativa disciplinen i Regeringskansliet.

Nu är det ju så att det inte bara är KU:s granskning som har denna inverkan. Det har också Lagrådsgranskningen och Riksrevisionens verksamhet. Den senare är ju ganska ny, och de har varit mycket aktiva när det gäller Regeringskansliet. Där får man ibland en känsla av att man granskas dubbelt från olika håll. Det förutsågs, när man inrättade Riksrevisionen, att det kunde bli vissa överlappningar, men man får väl komma överens och klara av detta i samråd mellan Riksrevisionen och KU.

Det är klart att Regeringskansliet ska kunna tåla granskning från olika håll, men jag tycker att det ändå är angeläget att man tydligt fördelar granskningsuppgifterna mellan sig så att det inte blir dubbelkontroll. Det är faktiskt så att granskningen nu är så ingående och frågorna så detaljerade att det kräver en hel del tid och omsorg att med utgångspunkt från dem svara med ett fullödigt underlag för KU:s granskning.

Sten Heckscher: Tack så mycket, Bengt-Åke! Jag såg en annan före detta rättschef i Statsrådsberedningen nicka när du beskrev hur viktigt detta var för Regeringskansliets verksamhet. Jag undrar om KU är fullt medvetna om vilket uppseende verksamheten ändå leder till.

Helena Lindberg är generaldirektör i Krisberedskapsmyndigheten, men under fem år var hon expeditions- och rättschef i Försvarsdepartementet. Varsågod!

Helena Lindberg, Krisberedskapsmyndigheten: Tack så mycket, och tack för inbjudan! Jag ska lägga till att jag faktiskt också är generaldirektör i Räddningsverket.

Sten Heckscher: Vi kan inte ha fullständiga kommunikationstabeller på alla här. Det går inte!

Helena Lindberg: Det är inte så märkligt som det låter. De två myndigheterna ska läggas ned till årsskiftet, och det inrättas en ny myndighet den 1 januari, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Nu har jag blivit ombedd att tala lite om frågan: Vad leder KU:s granskning till? Eller: Leder KU:s granskning till någonting? Jag ska göra det utifrån

ett departementsperspektiv. Som Bengt-Åke sade har vi gjort den fördelningen mellan oss.

Jag kan bara konstatera att det finns ett väldigt enkelt och entydigt svar på den frågan. KU:s granskning leder till ökad kvalitet i regeringsarbetet och i arbetet i Regeringskansliet. Jag tycker att Bengt-Åke redan har berört detta. Frågan om att varje statsråd borde ha en skylt med texten "KU ser dig" på vill jag utvidga till att varje tjänsteman vid Regeringskansliet borde ha en sådan skylt på sitt skrivbord.

För en expeditions- och rättschef är det naturligtvis en styrka. Det är faktiskt något av en ledstång att hålla sig till när man ska fullgöra sitt uppdrag att vaka över lagenligheten i regeringsarbetet. Jag skulle säga att granskningen naturligtvis har stora effekter och påverkar regeringens arbete och arbetet i Regeringskansliet. Jag skulle kanske till och med kunna dra det så långt att jag kan säga att verksamhetsplaneringen inom ett departement faktiskt påverkas av KU:s granskning. Då tänker jag på det arbete som KU bereder, att hålla ordning på de tillkännagivanden som riksdagen har givit till regeringen. Tillkännagivandena måste naturligtvis följas upp, och hur gör man det om man inte är medveten om att de finns och ser till att de är behandlade på något sätt, antingen genom att en utredning har tillsatts eller att man ser över någon rutin eller tydliggör för en myndighet att riksdagen efterfrågar någonting? Det är ju regeringen som ger uppdragen till myndigheterna, så det finns ingen direktlinja från riksdagen till myndigheterna. På det sättet kan man alltså säga att KU:s granskning faktiskt genomsyrar verksamhetsplaneringen i departementen.

Jag tänkte också säga någonting om den allmänna granskningen. Då tänker jag kanske inte i första hand på regeringsärendena utan granskningen av Regeringskansliärenden. Jag tycker att det är en styrka att det sker en sådan granskning och att man inte bara uppehåller sig vid regeringsbesluten.

Jag har ett väldigt konkret exempel på när det vid en sådan granskning kom fram frågor som: Var delegationen riktig? Var det beslut som fanns i Regeringskansliets instruktion med delegation till ett statsråd möjligt att delegera vidare till en tjänsteman? Detta hade då återspeglings i arbetsordningen vid departementet. Vi kom vid en närmare, fördjupad analys fram till att det där nog inte var riktigt korrekt, och gjorde då naturligtvis justeringar i arbetsordningen. På det sättet leder alltså KU:s granskning till direkta effekter.

Jag har också erfarenhet av granskning i samband med flodvågskatastrofen, där det riktades kritik mot försvarsministern. Det hade sin grund i hur ärendena var fördelade mellan statsråden i regeringen och Regeringskansliets instruktion. Där kom det senare vissa förtydliganden. Det var inte helt klart och inte helt enkelt att utläsa om försvarsministern verkligen hade ett ansvar för krisberedskapsfrågorna i Regeringskansliet. Det är ytterligare ett exempel på hur KU:s granskning påverkar och leder till någonting.

Vi kan uppehålla oss lite mer vid flodvågskatastrofen och den fråga som man kanske inte kan direkt härleda till mottagandet av granskningsbetänkandet men som ändå finns där beträffande myndigheter under Försvarsdeparte-

mentet. Jag tänker på Räddningsverket. Hade Räddningsverket det uppdrag som alla förväntade sig att Räddningsverket skulle ha, nämligen att åka ut och rädda svenskar i nöd i utlandet? Nej, det hade inte Räddningsverket rent formellt, utan uppdraget var att ha beredskap för att bistå andra länders medborgare.

Numera har Räddningsverket detta vidgade uppdrag. Man kan diskutera om det har sin grund i KU:s granskning eller i Katastrofkommissionens arbete. Det är i vart fall en fråga som initierades med anledning av den debatt som uppstod efter flodvågskatastrofen. Precis som Bengt-Åke Nilsson underströk är det kanske inte själva granskningsbetänkandet utan bara den omständigheten att en fråga tilldrar sig uppmärksamhet och att det kommer en anmälan som faktiskt leder till att man ser över rutiner, instruktioner eller riktlinjer. Granskningen tas emot på det sättet. Redan anmälan gör att man sätter i gång ett arbete i departementet och Regeringskansliet för att se över frågorna.

Jag vill kort nämna expeditionsministärens befogenheter. Jag funderade lite kring frågan om rättslig granskning eller politisk granskning. Det rättsliga svaret på frågan om vad en expeditionsminister har för befogenheter är väldigt enkelt. Man får inte utlysa nyval. I övrigt har man fulla befogenheter. När det gäller den granskning som KU inledde kring just frågan om expeditionsministärens befogenheter kan man kanske ställa sig frågan: Var den rättslig, eller hade den någon annan grund?

Avslutningsvis skulle jag vilja säga en sak eftersom promemorian uppehåller sig en del kring tillgången till handlingar. Frågan om sekretess tycker jag förtjänar mer överväganden. Jag kan tycka, med erfarenhet från ett departement där det är ganska mycket som är antingen utrikes- eller försvarssekretessbelagt, att det är ett problem att riksdagsledamöter inte omfattas av samma sekretessbestämmelser som Regeringskansliets tjänstemän och regeringen. Det tror jag kan förtjäna att diskuteras ytterligare.

Sten Heckscher: Tack så väldigt mycket, Helena!

Ja, det händer mycket i RK i anslutning till KU. Låt mig fråga dig, Bengt-Åke: Påverkas avtrycket i Regeringskansliet av frågan om enighet och oenighet i KU:s uttalanden?

Bengt-Åke Nilsson: Ja, det är klart att det gör. Det får en annan tyngd om det finns enighet bakom ett uttalande. Jag skulle vilja säga att det kan ha verkan även om man inte är enig, och då bygger det på att vi i Regeringskansliet analyserar de olika sidornas olika synpunkter, och detta kan leda till åtgärder av olika slag.

Sten Heckscher: Det betyder att ni kanske kan tycka att minoriteten har rätt och att minoriteten därför får ett starkare avtryck i Regeringskansliet än någon hade kunnat drömma om. Är det så?

Bengt-Åke Nilsson: Det är väl inte regel, men det kan inte uteslutas att det kan vara så. Men i högre grad blir det väl kanske på det sättet att finns det tydlig oenighet så blir det inga särskilda åtgärder just i anledning av betänkandet.

Sten Heckscher: Jag skulle vilja fråga Helena en sak. Innebär KU:s existens och verksamhet att tjänstemännens auktoritet i förhållande till den politiska ledningen blir starkare?

Helena Lindberg: Jag tror att man vågar svara ja på den frågan. Inget statsråd vill hamna i konstitutionsutskottet på grund av uppenbara rättsliga misstag.

Sten Heckscher: Det tror jag är viktigt att komma ihåg. För det första gillar ju ingen kritik. För det andra tror jag att risken för att KU:s uttalande direkt avfärdas av företrädare för regeringen nog är ganska liten, i alla fall om man ser till vad som händer i det slutna rummet.

Ingvar Svensson (kd): Jag blev väldigt nyfiken på förslaget om sekretessbestämmelser. KU har ju möjlighet att ta del av alla sekretessbelagda handlingar i Regeringskansliet. Grundregeln är att mottagande myndighet beslutar själv om sekretess. Det finns exempel där vi har fastställt den hårda typen av sekretess, det vill säga att efterforskningsförbudet inte gäller. Men hur har du tänkt dig att man ska lösa upp detta? Jag förstår problematiken, men jag funderar på hur man ska lösa upp den delen i sekretessbestämmelserna. Det verkar ganska intressant.

Billy Gustafsson (s): Jag skulle vilja ta upp några frågor om utskottets legitimitet och auktoritet. Inte minst i medier framställs KU till och från som tämligen tandlöst. Det finns till och med de som uttalar att de offentliga utfrågningarna i KU är en form av cirkus. I min värld bygger KU:s legitimitet bland annat på vilken integritet utskottet kan ha, vilken självständighet och vilket oberoende utskottet har och uppfattas ha.

Då blir mina frågor: Hur tror ni att KU uppfattas i dag? Går det att se någon förändring över tid, och i så fall åt vilket håll? Finns det behov av att stärka KU:s integritet och auktoritet, och hur skulle man i så fall kunna göra det?

Helene Petersson i Stockaryd (s): Både Helena Lindberg och Bengt-Åke Nilsson har berört detta med ett fullödigt underlag och KU:s tillgång till handlingar. Det bedöms och avgränsas i viss mån i både Statsrådsberedningen och fackdepartementet. Jag tänker på ett speciellt granskningsuppdrag som vi hade avseende tsunamibanden. Där visade det sig sedan att informationen fanns längre ned i organisationen. Vi brukar avsluta våra frågor till departementen och Statsrådsberedningen med en öppen fråga: Finns det något mer att tillägga i ärendet?

Kan man ha någon form av tjänstemannaansvar – de flesta känner väl till att det har kommit in en KU-anmälan – om någon tjänsteman på en lägre nivå vet om att det finns information? Finns det någon form av juridisk skyldighet att meddela detta upp i organisationen? Eller borde man kanske ha något sådant?

Helena Lindberg: Jag kan börja med frågan om sekretess. Det jag pekade på var att riksdagsordningens – jag tror att det är riksdagsordningen, men det var ett tag sedan jag läste på detta – ribba ligger lägre när det gäller sekretessbe-

stämmelserna än vad den gör för utrikes- och försvarssekretess i Regeringskansliet och regeringsarbetet.

Det är dessutom också en praktisk fråga. Att hantera sekretessbelagda uppgifter kräver kunskap, och man kanske inte alltid har förståelse för vidden och konsekvenserna av att sekretessbelagda uppgifter yppas. Då kan det finnas risker med att riksdagsledamöter inte har samma sekretessgrunder att förhålla sig till som Regeringskansliets tjänstemän och regeringen.

De offentliga utfrågningarna, som jag tycker är en styrka i KU:s arbete, kan försvåras av att det är många sekretessbelagda uppgifter som ligger bakom. Ibland kan det bli lite haltande i den utfrågningen på grund av sekretessfrågan. Jag har ingen bra lösning, men det är en fråga som man kan borra vidare i.

Bengt-Åke Nilsson: Billy frågade hur det var med KU:s legitimitet och auktoritet över åren. Av det jag har redovisat tidigare framgår att åtminstone från Regeringskansliets håll har det hela tiden uppfattats så att KU har haft stor auktoritet. Det är klart att det beror ganska mycket på hur granskningen genomförs. Jag vill minnas från egen erfarenhet att jag ibland tyckte att KU gick väl mycket in på detaljer i hur Regeringskansliet var organiserat. Min tanke var då att hur en regering, som i och för sig svarar mot riksdagen för sin verksamhet, vill arrangera och organisera sin beredningsorganisation må till största delen vara regeringens ensak. KU har naturligtvis den kontrollen som det innebär att anslag ska beviljas, att verksamheten ska drivas effektivt och så vidare. Det är en KU-angelägenhet, men den närmare organisationen tyckte jag var en fråga som var mer eller mindre regeringens ensak.

Helena Lindberg: Jag kan säga några ord om ett fullödigt underlag. Utgångspunkten är självfallet att de underlag och de svar som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara väl beredda och hålla en hög kvalitet. Det var någon som tidigare sade att riksdagsledamöter är människor, och det gäller även tjänstemännen i Regeringskansliet. Det finns naturligtvis gränser för hur långt ned i organisationen och in i enskilda tjänstemäns arbetsrum eller annat man kan göra sina efterforskningar som cheftjänsteman. Det är egentligen så man får se det. Men det är en ambition att underlagen ska vara väl beredda, genomlysta och tröskade.

Morgan Johansson (s): Som förutvarande statsråd kan jag bekräfta den bild som ni ger av KU:s mjuka makt, den återhållande effekt som KU-granskningen har. När en rättschef eller en statssekreterare varnade en, vilket hände vid några tillfällen, att så här ska man nog inte göra, därför att det finns en risk att hamna i en granskning av KU. Då funderar man två gånger. Man vill ju inte utsätta sig för en risk i onödan, och om man skulle utsätta sig för en sådan risk vill man i alla fall veta att man står på en ganska stabil rättslig grund för sitt agerande. Den effekten av KU tror jag är väldigt påtaglig för de allra flesta statsråden.

Sedan blev jag lite fundersam på det som togs upp när det gällde sekretessfrågan. Du tar upp det som ett problem att det finns olika regler för tjänste-

männen och för riksdagsledamöterna. Då vill jag ställa frågan rakt upp och ned: Menar Helena att det läcker sekretessbelagda uppgifter från riksdagen, och att det i så fall är ett problem? Har hon i så fall något exempel? Om det inte finns några exempel och om den här risken inte finns, förstår jag inte varför hon reser detta som ett problem.

Margareta Cederfelt (m): Jag funderar också på frågan om sekretess. Det går naturligtvis att säga att sekretess i sig är oerhört angeläget. Sekretessen ska följas. Det framstår som en helt objektiv fråga. Men det kan ju också förekomma att en sekretessbelagd uppgift i något sammanhang finns med i en granskning, och där finns det som Ingvar talade om, nämligen att det är den mottagande myndigheten som avgör. Riksdagen belägger ju också av och till uppgifter med sekretess. Jag ser att det finns en spänningsförhållande här. Det kan finnas en anledning att vilja sekretessbelägga någonting utan att det i sig är sekretessbelagt ur ett granskningsperspektiv. KU kan ju också genomföra utfrågningar bakom lyckta dörrar, och detta är någonting som görs.

Jag skulle gärna vilja höra ett vidare resonemang kring sekretessperspektivet. Jag förstår att det behövs, och jag är helt överens i den delen. Men det finns även ett tolkningsperspektiv i detta som jag tycker ska lyftas upp.

Helena Lindberg: Först och främst vill jag understryka att jag inte menar att sekretess på något sätt skulle vara ett hinder för att lämna uppgifter till konstitutionsutskottet, utan utgångspunkten är tvärtom att konstitutionsutskottet ska ha del av alla uppgifter och handlingar som kan behövas i granskningsverksamheten. Jag har inte heller påstått eller har något exempel på att det läcker. Men den omständigheten att vi har olika sekretessbestämmelser och olika kvalifikationsgrader tycker jag är ett problem som behöver belysas. Vad innebär det? Det är också en fråga som ofta glöms bort i samband med att regeringen kanske lovar andra länder att vi ska behandla frågorna enligt sekretessbestämmelserna i sekretesslagen. Man har inte åtanke att det finns andra sekretessbestämmelser. Jag menar att detta behöver lyftas fram och problematiseras kring.

Möjligheten till lyckta dörrar finns, men då går också en del av styrkan i detta med en offentlig utfrågning förlorad. Det är min erfarenhet att man i första hand försöker undvika det, vilket kan leda till att det ibland blir en lite haltande eller kanske för allmänheten märklig diskussion. Alla delar och dimensioner i frågan må vara kända för konstitutionsutskottets ledamöter.

Patrik Bremdal, Uppsala universitet: Är det någon skillnad på det allmänna och det särskilda granskningsbetänkandet vid mottagandet i Regeringskansliet och Statsrådsberedningen? Sedan vill jag även fråga Bo och Göran om KU:s egen bild av sin makt eller sina påverkansmöjligheter stämmer överens med den bild som vi har fått från Regeringskansliet och Statsrådsberedningen.

Sten Heckscher: Det andra var närmast en stöld från mig av en fråga som jag tänkte ställa. Jag skulle också vilja höra vilka kommentarer till det som har inträffat under den senaste timmen som Bo och Göran kan tänkas ha.

Bengt-Åke Nilsson: Rent generellt kan man säga att den allmänna granskning med sin inriktning på administrativa frågor och den formella hanteringen i Regeringskansliet är i mer uttalad grad frågor för tjänstemännen att följa upp. De flesta aktiviteterna i anledning av det allmänna betänkandet sker på tjänstemannanivå. Om ändringar ska ske förankras det naturligtvis på politisk nivå. Det särskilda betänkandet går ju mer över åt det politiska hållet och leder inte till så många aktiviteter i Regeringskansliet.

Bo Könberg: Stämmer bilden? Ja, för min del sammanföll det med det jag trodde och det jag tyckte mig se under de åren i början av 90-talet när jag var statsråd. Det spelar roll. Det är ingen tvekan om det. Och gör det inte det för tjänstemännen så gör det det i hög grad för statsråden, och då sprider det sig förstås i huset. KU:s avskräckande roll, eller roll att se till att saker blir bättre, är central och viktig.

I övrigt förstår jag det som Helena tog upp om att det kan finnas skäl att diskutera att det är olika sekretessregler. Å andra sidan har jag den mer pragmatiska hållningen som jag tror Morgan antydde, nämligen att om det inte finns några problem behöver man kanske inte åtgärda dem. Jag kan inte erinra mig att det har funnits några indikationer på att det har läckt ut för mycket på sekretessidan härifrån huset.

Sedan var någon fråga som jag inte uppfattade om det blev något svar på, och den handlade om tsunamibanden och var de fanns i organisationen och om man högst upp i organisationen kunde säga att de inte fanns och sedan fanns de längst ned i organisationen. Jag tror inte att någon av er kommenterade detta.

Helena Lindberg: Jag försökte lyfta fram att det finns ett ansvar att bereda och kvalitetssäkra de underlag och svar som går in till KU. Det tar självklart Regeringskansliets tjänstemän på sig, men det finns också gränser för hur stora och omfattande kontroller man kan göra. Man får lita på de uppgifter som lämnas av tjänstemännen i organisationen.

Bo Könberg: Det är klart att det är så. Jag kan inte det konkreta fallet riktigt, men det var väl så det ansågs ha stor betydelse om de där banden fanns eller inte. Om då KU får beskedet att de inte finns samtidigt som de finns i departementet är det ju ganska allvarligt.

Sten Heckscher: Göran, stämmer den bild som Bengt-Åke och Helena ger av aktiviteterna i RK med dina föreställningar? Har du i övrigt några kommentarer till vad som är sagt?

Göran Magnusson: Jag tycker att det stämmer bra. Jag noterade det Bengt-Åke sade, nämligen att KU är bra för den konstitutionella disciplinen, som jag tror att du uttryckte saken. Det är bra att kunna instämma i det och höra det resonemanget. När det gäller sekretessen är det intressant för finlirarna i juridiken. Det är lite svårare för oss politiker att alltid se igenom hela saken. Jag tycker ändå att jag vill göra den reflexionen efter mina år i KU att det hanterades väldigt väl av kansliet och tjänstemännen i KU. Jag har inte sett det som något väldigt problem. Vill man spetsa till kan jag säga att jag inte

vet vilka papper som fanns i Regeringskansliet som vi inte fick se. Min utgångspunkt är, för att vara seriös, att vi har fått se de papper och det material som vi har efterfrågat. Jag har inget problem alls med detta.

Däremot vill jag bara erinra om att på något sätt läckte det alldeles våldsamt när vi hade en utfrågning om avvisningen av egyptierna. När vi satte in snäckorna i örat och lyssnade på radion när vi gick ned och åt lunch hade radion ett referat av vad som hade förevarit. Det var ganska upprörda diskussioner sedan i KU där vi allvarligt övervägde åtgärder för att se vad som hade inträffat, men det rann sedan ut i sanden. Det är det som jag minns som ett allvarligt problem.

Berit Andnor (s): Jag skulle vilja knyta an till det som ni säger om kvalitets-säkring av det material som lämnas över till utskottet. Det är dessutom viktigt att det är ett fullständigt material och att det motsvarar den begäran som utskottet har lämnat. Det togs upp av Katastrofkommissionen i deras betänkande. Där tog man upp tidsaspekten. Ingen av er berörde den. Utskottet har satt en tidsgräns när det gäller begäran om de uppgifter vi vill ha. Det ifrågasattes från Katastrofkommissionens sida. Man hävdade att tidsgränserna var för snävt satta och att det i sin tur ledde till att materialet kanske inte var så fullödigt eller kvalitetssäkrat som man skulle ha kunnat kräva.

Min fråga gäller helt enkelt tidsgränserna. Är ni förtvivlade över de krav som vi ställer? Är det för många frågor? Har ni haft för lite tid på er? Jag skulle gärna vilja ha en kommentar till det. Jag tror att det är viktigt, och vi berör det också i den här promemorian.

Bengt-Åke Nilsson: Låt mig börja med några generella kommentarer. Som jag sade i mitt inledningsanförande är det en ganska omständlig procedur i Regeringskansliet att besvara KU-frågor, och det har sina goda skäl. Mina erfarenheter är nu lite ålderstigna, men de är att på den tiden fick vi den tid vi behövde och den kunde förlängas om så erfordrades. Men jag förstått att i ett visst senare ärende har det varit korta frister.

Det hände också någon enstaka gång att Regeringskansliet fick kompletterande frågor i anledning av de svar man hade gett. Det var inte ofta, men det kunde hända att det var ganska korta frister då. På den tiden upplevde jag inte någon olägenhet med tidsbrist och sådant.

Helena Lindberg: För det första tror jag att man ska ha klart för sig att granskningen med anledning av flodvågskatastrofen var ett specialfall. Det är min erfarenhet att konstitutionsutskottets granskningsärenden normalt sett inte sker under den tidspress som vi arbetade under då i Regeringskansliet. Det är självklart att tidsfaktorn spelar roll, framför allt för den förankring som måste göras även med politisk ledning. Det kan vara statsråd som är ute och reser så att man inte har tillgång till sitt statsråd. Det är man van att hantera i Regeringskansliet, och det finns en stor flexibilitet i organisationen. Men det är klart att tidsfaktorn spelar en viss roll för kvalitetssäkringsfrågorna. Flodvågskatastrofsärendet var ett specialfall. Normalt sett har inte granskningsärendena de korta fristerna.

Sten Heckscher: Vi tackar Helena och Bengt-Åke för deras insatser och går över till den tredje delen av dagens övningar som handlar om styrkor och svagheter hos det svenska konstitutionella kontrollsystemet. Man kan lugnt säga att vi har varit inne på en hel del saker med relevans för detta redan, men nu ska vi fördjupa oss i det. Vi har fyra inledare här. De frågor som ställs är: Bör kontrollfunktionerna skärpas? Och i så fall hur?

Cecilia Nordenfelt, JO: Herr ordförande! På fem minuter får man hålla sig till den egna verksamheten. Det är ganska uppenbart. Resultatet av JO:s arbete redovisas, som Bo Könberg har sagt flera gånger, i den årliga ämbetsberättelsen. I år är den 700 sidors förvaltningsrätt i praktiken. Den är värd ett studium. Den remitteras till konstitutionsutskottet och behandlas i kammaren. Den är ett riksdagsärende som inte brukar göra något större väsen av sig. Det kan man beklaga.

Många uppfattar JO som allmänhetens klagomur och inte som riksdagens kontrollinstrument. Jag tycker alltså att det finns fog för frågan: Hur utnyttjar riksdagen JO:s erfarenhet och kunskap om tillståndet i den offentliga förvaltningen? Många skulle nog, är jag rädd, svara: Inte alls. Det tycker jag är fel, och jag återkommer strax till det. Däremot kunde det samlade resultatet omhändertas på ett bättre sätt än vad man gör i dag.

Min tanke är följande: Alla beslut som JO fattar i enskilda ärenden tas normalt om hand på ett bra sätt. Myndigheterna rättar till felaktigheter, justerar i sina förvaltningsinstruktioner, utbildar personalen och försöker i största allmänhet att rätta sig efter JO:s beslut i framtiden.

En annan viktig komponent i JO:s beslutsfattande är att den drabbade får en känslomässig upprättelse när JO kritiserar i handläggningen. Som säkert alla vet kan JO aldrig ändra på en myndighets beslut, men vi kan tala om att vederbörandes ärende inte behandlades på ett korrekt sätt om det var så. På det här planet tror jag att den kontroll som JO utövar för riksdagens räkning får stort genomslag i praktiken.

Men det finns ju problem, och de uppstår på ett annat plan, nämligen när den rättsliga kontroll som JO utövar pekar på andra typer av problem än rättsliga. Jag tänker då på att anmälningar och kritik mot en myndighet kan ha sin grund i helt andra faktorer, till exempel dålig organisation, brister i den interna styrningen eller helt enkelt för lite personal. Här menar jag att riksdagen är dålig på att dra slutsatser av den information som finns i den samlade mängden ombudsmannabeslut, och då pratar jag inte så mycket om de beslut som är refererade i ämbetsberättelsen. De besluten har i princip alla rättslig relevans, utan det handlar om den verklighet som avspeglar sig i alla andra kritikbeslut.

Jag måste också konstatera att detta egentligen inte är en ombudsmannafråga. Vårt uppdrag är att utöva rättslig tillsyn. Hela JO:s organisation är uppbyggd för att göra rättsliga bedömningar. Det man därutöver ser och reflekterar över är mer ett uttryck för sunt förnuft och allmän erfarenhet.

Mitt syfte här är alltså att peka på att JO tillhandahåller en informationskälla som riksdagen inte utnyttjar. Om den informationskällan utnyttjades

skulle riksdagen få ett vassare kontrollinstrument. Då är frågan hur riksdagen skulle kunna gå till väga för att, på det övergripande plan som jag resonerar om nu, tillgodogöra sig JO:s beslut. Det är en komplicerad fråga. Den tål verkligen att diskuteras, i synnerhet som jag tror att det är lätt att se problem och risker som till exempel att JO utvecklas till ett allmänt revisionsliknande organ. Det tror jag vore väldigt olyckligt.

Det är den främsta orsaken till att jag menar att den här analysen och slutsatserna av JO:s beslut inte ska ske hos JO utan i riksdagen, hos mottagaren av rapporten. Min grundläggande hypotes i det sammanhanget är att inte bara KU utan också fackutskottet borde involveras. En tanke är att JO:s kritikbeslut skulle kunna vara underlag för ett utskottsuppdrag till Riksrevisionen. I största allmänhet kan man konstatera detta är en svår och komplicerad fråga. Det finns säkert ingen självklar lösning. Jag menar att detta framför allt inte är en fråga om form utan en fråga om innehåll. Det måste riksdagen själv bestämma om.

Sten Heckscher: Det du berättar nu leder till frågan om du känner dig som en del av riksdagens kontrollmakt eller inte.

Cecilia Nordenfelt: Personligen har jag alltid uppfattat JO-uppdraget som ett förtroendeuppdrag från riksdagen. Jag vet att jag vid ett tillfälle i ett liknande sammanhang ställde frågan: Är jag riksdagens förlängda arm in i förvaltningen? Eller är jag allmänhetens klagomur? Jag ser mig som riksdagens förlängda arm.

Sten Heckscher: En del av de förslag du har handlar ju om att göra relationen mellan JO och riksdagen tätare. Det tyder möjligen på att den kanske inte är så tät som den borde vara. Det var närmast det jag var ute efter.

Cecilia Nordenfelt: Den frågan får man också se i perspektivet att varken riksdagen eller någon annan lägger sig i de enskilda beslut som JO fattar och inte heller får göra det.

Sten Heckscher: Du pekade också på generella iakttagelser som JO kan göra, men det var en typ av generell iakttagelse som du inte tog upp. Du talade om dålig rättstillämpning till exempel, men du talade inte om dålig lag. Det uppmärksammar ni väl ibland också? Men då vänder ni er till regeringen och inte till parlamentet, eller hur?

Cecilia Nordenfelt: Det är helt riktigt. På fem minuter får man begränsa vad man säger, och jag valde att begränsa resonemanget enbart till hur riksdagen bättre skulle kunna använda den informationsmängd som JO tillhandahåller i beslutsform.

Sedan har ju JO också andra uppgifter, och inte minst en skyldighet att rapportera till regering och riksdag när lagstiftningen är dålig, inte går att tillämpa, är motstridig eller helt enkelt behöver kompletteras. Det är en annan sida av det uppdrag som JO har.

Eva Lindström, Riksrevisionen: Tack för inbjudan! Det är roligt att få vara med. Jag tycker att KU:s initiativ till seminariet och även den diskussion som

just nu pågår om Riksrevisionen visar att frågor om riksdagens kontrollmakt i hög grad är någonting levande. Det dokument som granskningsgruppen så förtjänstfullt har tagit fram visar också att kontrollfunktionerna utvecklas. Men det gör också den omvärld vi har att verka i. Jag tycker att det är viktigt att kanske lyfta blicken en aning och fundera på vilka krav omvärldsförändringar ställer på utvecklingen av kontrollmakten. Jag skulle vilja påstå att kontrollmakten kanske inte riktigt är anpassad till de stora förändringar som vi ser både inom den statliga förvaltningen och när det gäller hur statliga åtaganden och statlig reglering numera utförs.

Först ska jag säga ett par ord om Riksrevisionen. Vi har funnits i drygt fem år nu. Erfarenheterna av reformen har fångats upp av den översyn som pågår. De förslag som så sent som i förra veckan presenterades av utredningen handlar mycket om kraven på hur vi ska rapportera, hur regeringen ska rapportera och hur arbetsformerna ska se ut. Jag tycker att mycket av det som har kommit fram från utredningen ser positivt ut. Om det här blir verklighet, vilket jag hoppas, kommer vi att rapportera direkt till riksdagen. Det kan också bli tydliga krav på regeringen att den mer löpande ska kunna rapportera tillbaka till riksdagen vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av revisionens iakttagelser. Jag tycker att förslagen har bra förutsättningar att stärka den oberoende revisionen och självfallet också stärka riksdagens arbete med resultaten.

Man kan säga att förslagen också kommer att tydliggöra inte bara konstitutionsutskottets utan också fackutskottens viktiga roll att arbeta med uppföljning och kontroll. Där tror jag att det finns en hel del att lära av den här diskussionen om hur fackutskotten ska jobba med detta. Jag tror att det framför allt handlar om arbetsformer, och kanske också lite grann om dramaturgi när det gäller de här frågorna. Jag tillhör inte dem som tycker att man ska mäta Riksrevisionens framgångar i antalet tillkännagivanden, utan jag tror att det handlar mycket om hur riksdagen väljer sina arbetsformer i de här delarna.

Jag kan konstatera att riksdagen har högt ställda förväntningar på Riksrevisionen. Vi ska genom vår effektivitetsrevision granska genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtagandet i övrigt. Det sägs att granskningen ska främja en utveckling där staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

I det sammanhanget tycker jag att det är viktigt att fundera på vilka förutsättningar som krävs. Förutsättningar för en väl fungerande kontroll oavsett sammanhang är att den har förmågan att identifiera de fel och brister som behöver påpekas och åtgärdas. Jag tycker att det anknyter lite till det som Cecilia sade; det handlar på något vis om att ha förutsättningar att visa verkligheten. Hur ser det ut där ute? Hur blev det med den lagstiftning som riksdagen har beslutat om? Blev det som man hade tänkt?

Jag tror att det ibland finns en risk att vi ägnar oss lite grann åt fel saker. Vi får leta efter nyckeln under lyktstolpen. När det gäller en effektiv kontroll behöver vi insyn i de områden som ska kontrolleras och vi behöver tillgång

till bra och relevant information. Annars finns det en risk för att vi inte riktigt ägnar oss åt det som är viktigt och inte prioriterar de rätta områdena.

Jag tror att det är viktigt att påminna oss om att det pågår en stor, omfattande strukturomvandling både i staten och när det gäller det offentliga åtagandet generellt sett. Jag tänkte peka på några exempel som man kan ha som utgångspunkt för en fortsatt diskussion.

Det första är att stora delar och en ökad utsträckning av de statliga åtagandena utförs av andra än de statliga aktörerna. Det gäller kanske framför allt kommuner och landsting, och det är aktörer som inte omfattas av Riksrevisionens granskning. Vi har ägnat mycket uppmärksamhet åt tillsyn. Vi har granskat allt från barnkonvention till begravningsverksamhet, och allt från djurskydd till hur tillsynen ser ut på de finansiella marknaderna. Vi har konstaterat att det finns stora brister när det gäller den statliga tillsynen. Men vi stannar på något sätt vid länsgränsen. Vi kommer inte ända fram. Vi kan inte visa verkligheten fullt ut. Det här är ett område som har diskuterats i olika sammanhang, men där inte så hemskt mycket har hänt ännu.

Det andra är att jag tycker att problemet med bristande insyn och revision av statliga åtaganden och statlig reglering accentueras i och med den strukturomvandling som sker ute i kommuner och landsting. Man prövar nu nya och andra verksamhetsformer. Man lägger ut verksamhet på entreprenad. Det blir allt vanligare med rent privata alternativ inom tidigare offentliga kärnområden som skola, vård och omsorg. Det här är sådant som säkert för väldigt mycket positivt med sig, men det innebär också att man hamnar i verksamheter med egna regleringar, områden och verksamheter där staten ofta har mycket begränsad insyn.

Vi gjorde ganska nyligen en granskning som handlar om äldreomsorgen och vilka förutsättningar man har att upprätthålla en god kvalitet i privat driven äldreomsorg. Vi visade där att det finns konsekvenser av en bristande reglering inom området och att kommunerna inte i alla delar har haft förmågan att säkerställa en tillfredsställande form av insyn i verksamheten. Detta kan vara ett annat exempel.

Det tredje exemplet ligger nära staten. Det är det som nu pågår inom affärsverkens verksamhet, till exempel, där man delar upp tidigare statlig bedrivna verksamhet som nu kommer att bedrivas i statliga bolag eller i annan regi. Man har nya verksamhetsformer med sina egna och marknadsanpassade regler som inte alltid medger den typ av insyn som vi kanske har varit vana vid.

Ett exempel på detta som jag kan passa på att nämna är den pågående affären mellan den svenska och den danska posten. Riksrevisionen har rätt att granska statliga bolag både i form av att vi förordnar revisorer men också genom att vi kan bedriva effektivitetsrevision om staten har ett avgörande inflytande, som det sägs i lagstiftningen. Där har man dragit gränsen vid 50 procent. Om den här affären kommer att gå igenom som det är tänkt kommer svenska staten att hamna någonstans under 50 procent – kanske på 48–49 procent – och den danska staten på något liknande. Det innebär att det här i

huvudsak är ett statligt ägt bolag, men det ägs, när det här går igenom, av två stater.

I Sverige har man inte säkerställt en granskningsrätt för oss här. Men den danska riksrevisionen kommer, i alla fall enligt de uppgifter som jag har fått, att kunna granska detta om den vill. Av den anledningen har jag föreslagit näringsministern att Riksrevisionens granskningsrätt tydligt ska skrivas in i bolagsordningen för moderbolaget. Det här är en tillfällig lösning, men jag tycker att detta pekar på behovet av att vi lyfter blicken och tittar på vad det är som händer i omvärlden. Vilka korrigeringar behöver man göra med tanke på att offentlig verksamhet hela tiden utvecklas?

Sammantaget tycker jag att det är viktigt att vi beaktar den strukturomvandling som sker i staten och i offentlig verksamhet när vi diskuterar kontrollmakten.

Sten Heckscher: Tack så mycket, Eva! Jag vill egentligen ställa samma fråga till dig som jag ställde till Cecilia. Känner du dig som en del av riksdagens kontrollmakt eller som någonting mer avlägset?

Eva Lindström: Jag känner mig definitivt som en del av riksdagens kontrollmakt. För oss som fortfarande är en ganska ung myndighet har mycket av de första åren handlat just om att placera oss in i den politiska kontext som vi verkar i.

Som jag sade tror jag att de förslag som har kommit från utredningen nu definitivt kommer att stärka detta. Men det kommer också att ställas stora krav på hur utskotten ska jobba med kontrollmakten.

Sten Heckscher: Ja, precis – det är också med anledning av förslagen som frågan är relevant. I alla fall som jag läser dem går de ju så tydligt ut på att närma Riksrevisionen till riksdagen. Möjligen kan man misstänka att det fram till nu inte har varit tillräckligt täta relationer. Är det en rimlig tolkning?

Eva Lindström: Det här är en stor förändring – den första myndigheten under riksdagen på 200 år. Det är en viktig konstitutionell förändring. Även om jag till min person är en lite otålig typ tror jag att man får ha viss respekt för att sådana här saker tar lite tid innan de faller på plats. Men jag tycker nog att vi är på god väg, och jag tror också att förslagen kommer att stärka detta ytterligare.

Sten Heckscher: Det tror jag också.

Per Bill (m): Ordförande! Jag tycker att det ur flera synvinklar är lite spännande att vi sitter tillsammans vid det här seminariet. Jag kommer tillbaka till detta lite grann i min andra fråga.

Det första gäller den fråga vi har ägnat oss åt länge i er stora vackra bok – er ämbetsberättelse. Vid sådana här tillfällen får man möjlighet att tänka högt. Sedan kan ni säga: Det där går absolut inte, för då kortsluter vi si eller så eller då händer det eller det! Men låt oss till exempel tänka oss att justitiekottet och konstitutionsutskottet höll en hearing precis som i dag, kanske till och med fick hit lite tv-kameror och endast pratade om er roll som scouter ute i verkligheten och vad ni i aggregerad form har noterat under de senaste åren.

Är det en möjlighet att ta ett första steg in under nästa år, som ju är vårt 200-årsjubileum? Eller kan ni se någon bättre idé framför er? Cecilia sade någonting om att vi kanske ska skicka över den till riksrevisorerna via riksdagen eller något sådant där. Det kanske är klokt, men jag tror inte att det kommer att sätta något märke i just KU:s 200-årsfirande.

Jag kommer nu till min andra fråga. Det finns de som hävdar att vi tre kontrollorgan ibland oroar oss för revirpinkande och ibland för att saker blir dubbel- eller trippelgranskade. Ytterligare andra tycker att det är bra att det finns överlapp i kontrollmakten. Har du några kommentarer till detta?

Ingvar Svensson (kd): Min frågeställning anknyter till Per Bills. Det Riksrevisionen ska göra är en revisionell granskning, och konstitutionsutskottet gör den konstitutionella granskningen. Vi funderar ibland i KU på skillnaden mellan de här två granskningstyperna. Hur ser man på detta i Riksrevisionen, och vilka analyser gör man i den frågeställningen?

Cecilia Nordenfelt: Formerna för ämbetsberättelsen är en fråga som har diskuterats mellan JO och KU massvis med gånger. Man har diskuterat ett offentligt överlämnande, så att säga. Jag har lite svårt att förstå det därför att jag inte tycker att det ska bli en formfråga hur ämbetsberättelsen används. Som jag sade alldeles nyss menar jag att det är en fråga om hur man använder innehållet både i ämbetsberättelsen och i JO:s övriga beslut. Det är mycket viktigare.

Jag ser framför allt ämbetsberättelsen som ett instrument för förvaltningen. Där har man rättsliga bedömningar av beteenden och handläggningssätt inom förvaltningen som inte stämmer överens med förvaltningslagen eller motsvarande lagstiftning på det konkreta området. Det är kanske inte direkt ett omfattande underlag för en diskussion om verkligheten. Men hur den klagande allmänheten ser på myndigheterna ser man ganska tydligt i JO:s alla beslut, inte minst i anmälningarna till JO. Där får man kanske en lite annan bild av både vad människor klagat på och varför. Det hänger mycket ihop med att JO ägnar sig åt en rättslig bedömning och inte till exempel åt att ändra myndighetsbeslut. Klagat allmänheten och vill få ett myndighetsbeslut ändrat får man veta att det inte är en sak för JO, och det är det ju inte heller.

Kan man då tänka sig andra former? Ja, det är klart att man kan. Jag tror att det vore väldigt bra med sådana här konkreta diskussioner med ett fackutskott. Men där har man att ta hänsyn till att JO gör rättsliga bedömningar. Vi är inte revisorer. Vi har inte underlag för eller är en organisation som kan skapa ett revisionsliknande svar. Det är inte heller meningen, för då skulle vi helt plötsligt komma att konkurrera med riksrevisorerna. Det vore olämpligt på alla möjliga sätt. Det handlar kanske mer om att man gör förnuftsmässiga reflexioner om det man ser, och det kan man göra i icke-formella former.

Jag tänker till exempel på självmorden inom kriminalvården, som har varit aktuella under det här året. Jag gjorde en utredning om den saken och kom på det stora hela fram till att Kriminalvården som regel klarar den rättsliga tillämpningen av regelsystemet vid den sortens händelser. Men sedan finns det andra saker som man inte klarar. Då är man inne på lite mer av en sunt-

förnuft-reflexion. Vad händer med en människa som blir inlåst, oavsett varför, och som förmodligen befinner sig i kris och abstinens? Han kanske behöver någon att prata med för att undvika en självdestruktiv handling. Det beror på omständigheterna om Kriminalvården kan eller inte kan tillhandahålla det, och det är egentligen en politisk fråga. Hur har vi det med resurserna till Kriminalvården? Det ska inte JO svara på.

Sten Heckscher: Vill Eva säga något om överlappning?

Eva Lindström: Det finns en viss överlappning, kanske framför allt mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen. Jag tycker att det har fungerat väl. Vi har ganska mycket avstämningar, framför allt med kansliet, då vi diskuterar de frågorna. Vi går framför allt in utifrån ett förvaltnings- och effektivitetsperspektiv, medan KU:s granskning har lite annan karaktär. Men det är klart att vi ibland är inne på samma frågor, men med lite olika utgångspunkter. Jag tycker att det har fungerat bra.

Självfallet blir KU:s uttalanden viktiga normer för oss sedan. En fråga som det har varit mycket diskussion om och som vi kanske kommer att återkomma till är beredningskraven, det vill säga vilka krav man ska ställa på regeringens beredning av olika ärenden.

Jag vill kommentera det här med form och hur riksdagen ska arbeta med kontrollmakten. Jag lever i föreställningen att det finns väldigt mycket att göra där. Det handlar om att ordna seminarier, och man kanske skulle gå så långt att man har mer av något slags dechargedebatt någon gång när årsredovisningen för staten kommer. Jag tror också att det hänger ihop med vilka krav riksdagen ställer på regeringen. Vilka resultatredovisningar som myndigheterna ska komma fram med är tydligt reglerat med en förordning, men vilka resultat regeringen ska redovisa för riksdagen är inte reglerat. Inte heller årsredovisningen för staten är i dag normerad. Om man ska uttrycka det lite skarpt får regeringen i dag lite grann välja hur den ska redovisa.

Jag tror att det är viktigt att man städar trappan uppifrån i de här frågorna. Riksdagen ska vara tydlig när det gäller vilka krav den ställer på regeringen. Jag tror att det hänger ihop med hur intressant en sådan här diskussion eller ett sådant här seminarium kan bli.

Sten Heckscher: Nu ska vi få ett perspektiv från danska utgångspunkter. Det är Jens Peter Christensen, som har ägnat sig åt både statsvetenskap och juridik, som ska tala. Han har jobbat kommunalt och statligt på olika håll bland annat i danska ministerier. Han har blivit professor i offentlig rätt i Århus. Därvid har han, både dessförinnan och därefter, ägnat sig just åt konstitutionella frågor i betydande utsträckning. Det handlar om grundlagstolkning och om ministrars ansvar. Hans bakgrund är alltså synnerligen relevant.

Sedan början av 2006 är Jens Peter ledamot av den danska *højesteret*. Du är varmt välkommen!

Jens Peter Christensen: Tack för inbjudan! Jag ska försöka tala långsamt. Trots att danskar och svenskar ju är broderfolk kan man uppleva det som att man har kommit till en helt annan värld när man passerar Öresund och kom-

mer hit. Det gäller också dagens ämne – konstitutionsutskottet och kontrollfunktionen. Detta beror på två saker.

För det första har vi inte något konstitutionsutskott alls i Danmark. Vi har inte något som liknar det i det danska folketinget. Vi har något som heter folketingsutvalg för förrättningsordning, men det är ett utskott som först och främst arbetar med interna folketingsfrågor.

För det andra är min bild av det svenska kontrollsystemet att det karakteriseras av tre ting: Det är koncentrerat till konstitutionsutskottet. Det är i stor utsträckning formaliserat. Det är orienterat till legalitetsfrågor. Det är konstitutionella legalitetsfrågor, men det är mer legalitetsfrågor än rent politiska frågor. Detta är ett system som ser helt annorlunda ut än det danska, i alla fall på papperet. Men jag är inte riktigt säker på om det är så annorlunda i verkligheten.

Något av det en dansk har allra svårast att förstå i den svenska konstitutionen är kapitel 11 sjunde paragrafen regeringsformen om att varken regeringen eller riksdagen får blanda sig i förvaltningens enskilda frågor. I Sverige har man ju inte ministerstyre. I Danmark frågar vi därför alltid oss själva: Vad gör en svensk minister? Hur får han tiden att gå? Det sägs att när Tage Erlander en gång fick höra det frågade han i stället: När får en dansk minister tid till att tänka? Det är det också flera av oss andra som har frågat oss. Blir det någonsin tid till det?

Om man jämför med det danska systemet kan man säga att där är kontrollen utspridd inte bara på ett utskott i det danska folketinget utan på mer än 20 fackutskott som svarar gentemot de enskilda ministerierna. Dessa utskott har en del av den kompetens som konstitutionsutskottet har i Sverige. De kan kalla en minister till utskottet, ställa frågor till honom eller henne och avkräva svar. Det är inte formaliserat; ministern har ingen plikt att komma och ingen plikt att svara. Men en klok minister kommer, och svarar också. Det hänger förstås samman med parlamentarismen och det faktum att vi nästan alltid har haft minoritetsregeringar i Danmark.

På det sättet kan man alltså säga att vi i Danmark inte har något konstitutionsutskott alls, eller så kan man säga att vi i Danmark har 20 konstitutionsutskott.

Var företas då undersökningar och granskning i det danska systemet? De företas utanför parlamentet. Det görs av två instanser – antingen i fasta undersökningsorgan eller i ad hoc-undersökningsorgan. De fasta instanserna är riksrevisionen och en parlamentarisk instans som heter statsrevisionen. Det är Folketingets ombudsman och motsvarar alltså ert ombudsmannasystem. En skillnad är att den danska ombudsmannen också har kompetens till att sysselsätta sig med ministrarna och med regeringen.

Undersökningar bedrivs också i ad-hoc-organ, nämligen så kallade undersökningskommissioner. De har traditionellt letts av domare. Det kan eventuellt vara en domare, en advokat och en revisionskunnig, men ordföranden har varit domare. Vi har haft många av den sortens undersökningar under de senaste 20 åren. Dessa undersökningar kan få mycket stora parlamentariska

konsekvenser. Ni har säkert hört om den danska tamilaffären som medförde den danska borgerliga regeringens avgång 1993. Det hela startade som en ombudsmannasak. Ombudsmannen undersökte det danska justitieministeriets behandling av så kallade familjeåterförningsärenden för tamilska flyktingar. Det kom ett uttalande från den danska ombudsmannen, vilket medförde att Folketinget krävde en granskning. Granskningen leddes av en domare från *højesteret* och ledde till en rapport om granskning, vilket medförde att den danske statsministern avgick. Det kom aldrig till ett misstroendevotum, men han avgick. Det medförde till allra sist ett riksrättsåtal mot den tidigare justitieministern.

Det är inte alltid det går så, men det ger en mycket god bild av det danska kontrollsystemet. Granskningen försiggår alltså utanför parlamentet. Resultaten kommer sedan in i parlamentet som drar konsekvenser av undersökningarna.

Man kan säga att den allmänna uppfattningen i Danmark i dag är att folketingsutskottet är olämpligt att företa granskningen. Det finns tre grunder till detta. För det första har politiker inte tid att ägna sig åt granskning. För det andra har de inte rätt tekniska kvalifikationer. Vi talar ju om juridiska granskningar här. För det tredje är de inte opartiska. Det går nog bra så länge frågorna inte är så politiskt intressanta, men när de blir det anses politikerna handla efter sin politiska övertygelse.

Den samlade bilden av den danska parlamentariska kontrollen har under de senaste 20 åren varit att det politiska ansvaret har blivit en rättslig fråga också för politikerna. Det hänger i viss mån samman med den danska minoritetsparlamentarismen. Vi hade under en lång period av 80- och 90-talen minoritetsregeringar och en mycket kritisk opposition. Den ville gärna få till en misstroendeförklaring vid ett flertal tillfällen. Delar av oppositionen önskade att regeringen skulle avgå, men man kunde inte samla tillräckligt många för att få igenom en misstroendeförklaring. I stället krävde man granskning av flera saker. Sedan kunde den ju alltid hoppas att när granskningen var färdig skulle det ha kommit fram så mycket att ministern eller regeringen skulle vara tvungna att avgå.

På det sättet kan man säga att det politiska ansvaret har blivit mer rättsligt i det danska systemet. Men det finns alltså inte något egentligt rättsligt undersökningsorgan i själva parlamentet. Politikerna har dock fullt tillräcklig möjlighet att bedöma de undersökningar och den granskning som företas utanför det danska systemet.

På många sätt ser detta ut som ett system som är annorlunda än ert. Men jag är som sagt inte så säker på hur annorlunda det verkligen är i praktiken. På papperet ser det alltså ändå ut som ett system som är helt annorlunda än ert.

Sten Heckscher: Tack så mycket! Detta är intressant. Du säger att ni antingen inte har något konstitutionsutskott eller 20 stycken. Men du säger också att det i huvudsak gäller en politisk granskning och egentligen ingen juridisk och rättslig granskning. Mot slutet säger du att man under 80- och 90-talen försökte att på annat sätt få till stånd rättslig granskning. Var det via Folketingets

ombudsman eller var det andra vägar man försökte gå? Och är bristen på rättslig kontroll från parlamentet ett problem?

Jens Peter Christensen: De danska folketingsutskotten företar inte någon juridisk granskning. Men de följer politiskt upp de juridiska granskningar som företas utanför Folketinget. De granskningar som har gjorts under 80- och 90-talen var granskningar som företogs av det som vi i Danmark kallar för undersökningsdomstolar med domare i spetsen.

Sten Heckscher: Vem har tagit initiativet till sådana domstolar?

Jens Peter Christensen: I realiteten har Folketinget gjort det. I formell mening är det justitieministern. Men justitieministern gör det bara om han är tvungen till det.

Sten Heckscher: Det kan jag tro. Fredrik har fått vänta länge, men nu är det din tur. Det finns nog ingen i det här landet som har ägnat sig åt kontrollmakten i samma utsträckning som Fredrik har gjort. Jag har inte infört det här mötet lyckats läsa allt som du har skrivit; det tror jag inte att någon har klarat. Du är professor emeritus från Uppsala, men det finns nästan ingenting som du inte har varit. Jag avstår därför från att göra några försök av att beskriva det.

Fredrik Sterzel: Jag kan särskilt nämna att jag har varit sekreterare i konstitutionsutskottet i många år.

Som sista talare råkar jag förstås ut för att få upprepa en hel del av det som har sagts tidigare, men jag tröstar mig med att det nog inte är första gången det har hänt i just andrakammarsalen. Ni får stå ut med det i sex minuter.

Jag vill börja med att säga att den svenska regeringsformen alltsedan 1809 har haft ett synnerligen väl utvecklat kontrollsystem – bättre än i de flesta länder. Det systemet har också alltid haft, och har fortfarande, en betydande potential. Det finns institut som har avlidit och det finns institut som har förändrats, som KU. Det finns också de som kan förbättras; det gäller väl flera av de institut vi har i dag.

En sak tror jag inte behövs; det vill jag säga på en gång. Det är en ökad intensitet i kontrollen. Jag tror inte på det. Tvärtom ser jag som dagens största problem att en del kontrollinstrument används för mycket, så att man riskerar en inflation.

Sedan vill jag också betona att jag tror att det är viktigt att man ser kontrollinstituten på det sätt som för övrigt antyddes av Sten med hans frågor till föregående talare: som ett led i riksdagens kontrollmakt och integrerade i ett konstitutionellt sammanhang, inte någonting som bara har hängts på i regeringsformens sista kapitel.

Det viktigaste och intressantaste i dag är enligt min mening Riksrevisionen. Det är både någonting nytt och någonting gammalt. Det ligger precis i centrum, i hjärtpunkten, av riksdagens verksamhet. Finansmakten är kanske det viktigaste av riksdagens arbetsområden. En gång i världen var också revision riksdagens område, men under hela efterkrigstiden lyckades man på något sätt sjabbla bort det så att det gick över till regeringen där det egentligen inte hör hemma.

När man nu har fått en reform till stånd och det politiska beslutet är fattat, tycker jag att nästan det viktigaste man har att säga på kontrollmaktens område är önskemålet att komma till en modus vivendi mellan riksdagen och Riksrevisionen, finna en omfattning och en inriktning som är acceptabel och att riksdagen sedan verkligen följer upp det som Riksrevisionen kommer med. Där har det varit allvarliga försyndelser under tidigare decennier, där riksdagens egen revision sällan blev föremål för beaktande. Att man finner sådana verksamhetsformer är inte märkvärdigare än att JO redan för halvtannat århundrade sedan kom till enighet med riksdagen om ungefär hur det ämbetet ska skötas.

Bilden av JO domineras för mig av den tsunamiliknande våg av klagomål som JO håller på att drunkna i. För ett halvt århundrade sedan var det ungefär 500 klagomål om året. Nu är de över 6 000, och hälften, alltså cirka 3 000, leder inte till någon åtgärd alls.

Detta är ett läge och en utveckling som jag tror måste bli föremål för åtgärder och överväganden. Det viktigaste man kan göra, och det har man väl redan varit inne på, är att rusta upp de ordinarie tillsynsorganen. Vi har senast fått en skolinspektion. I går läste vi i tidningen om att kriminalvården vill ha sin egen inspektion. Jag tror att JO själv har aktualiserat frågan om en bättre tillsyn när det gäller frihetsberövanden, den sociala sidan etcetera. Detta borde kunna avlasta JO. Jag tror att många av klagomålen kan tillskrivas bristen på en ordinarie tillsyn.

Däremot tror jag att riksdagen har varit inne på alldeles fel väg då den i samband med de senaste JO-utredningarna 1975 och 1986 har strukit under att just klagomålen ska prioriteras och ses som det viktigaste av allt. Jag tror att vad man ska inrikta sig på är att se till att JO får resurser och arbetsmöjligheter för annan verksamhet, initiativ i form av inspektioner och projektverksamhet och vad det nu heter.

KU hade jag inte tänkt säga så mycket om mot bakgrund av att det mesta kloka som kunde sägas förmodligen redan har sagts. Min huvudsynpunkt här är, som jag har sagt och skrivit många gånger, även inför utskottet självt, att jag tror att man ska kraftigt begränsa och skärpa upp verksamheten. Vidare ska man lite bättre observera förhållandet till de andra kontrollinstituten. Vi har ju misstroendeinstitutet, interpellationer och frågor.

Jag kan inte underlåta att redovisa en reflexion här efter den diskussion som har varit. Två saker har alltid förvånat mig när det gäller KU. Den ena är att det bekymrar politiker mer än det bekymrar mig att det går politik i KU. Det är väl inte så förfärligt märkvärdigt? Jag har också gjort reflexionen att om alla sju riksdagspartier aspirerar på att bli regeringspartier skulle man kanske kunna komma lite längre i att enas om vad regeringen egentligen ska ha frihet att göra och vilken relationen mellan den parlamentariska kontrollen och regeringen ska vara. Man gör ibland reflexionen att det inte kan vara rimligt exempelvis att regeringen får ägna så väldigt mycket tid åt att svara på interpellationer och frågor och sedan diverse smärre saker i KU.

Göran Magnusson var redan inne på att man skulle kunna använda interpellationsinstitutet i större utsträckning, särskilt för aktuella saker. Där är dock huvudproblemet som alla vet att interpellationerna nästan har dödats av den oerhörda användning som har skett. Varken medier eller allmänheten intresserar sig för de interpellationer som ställs. Jag har kastat fram den givetvis i praktiken helt orealistiska tanken att man skulle kunna avskaffa interpellationsinstitutet i sin nuvarande utformning och i stället knyta an till en gammal parlamentarisk tradition som dödades av tvåkamarsystemet – att man kunde göra något lite allvarigare och tyngre av interpellationerna som då kanske kunde ta upp en del av de mindre sakerna i KU.

Avslutningsvis vill jag bara säga att man vid diskussioner om detta ska komma ihåg att förtroendefrågor och frågor över huvud taget är någonting av det mest centrala i det parlamentariska livet i alla länder som har ett parlamentariskt system. I Sverige har vi inte riktigt fått fram något institut för politiskt ansvarsutkrävande eller förtroendestämningar eller något sådant, och det är väl där vi har en bakgrund till KU:s problem som jag i och för sig inte tycker att man ska överdriva.

Det sista jag skulle vilja säga handlar om KU:s auktoritet som ni talade om förut. Före enkammarriksdagen, alltså för snart 40 år sedan, fanns ingen auktoritet. Hade man då bett två expeditionschefer komma hit och berätta om vad man gjorde i kanslihuset med KU:s betänkanden hade de antingen sagt att man inte bryr sig om dem eller också hade man fått fara med osanning av hövlighetsskäl.

Sten Heckscher: Tack så mycket, Fredrik! Varsågod, ärade ledamöter!

Per Bill (m): En liten ordningsfråga bara: Jag tycker att den här fantastiska expertpanelen är värd en ordentlig applåd.

(Applåder)

Annie Johansson (c): Jag har en fråga till Fredrik Sterzel. Vi har diskuterat olika former av kontrollfunktioner och institutioner här i dag. Den fråga jag är mest intresserad av handlar om vilka för- och nackdelar det finns med att ha en rad olika kontrollfunktioner med olika perspektiv.

Sten Heckscher: Frågan var alltså: Vilka fördelar respektive nackdelar finns det med olika kontrollfunktioner med delvis överlappande uppdrag?

Fredrik Sterzel: Jag måste säga att jag aldrig har sett något egentligt problem med att kontrollerna överlappar varandra. Problemet har jag sett som att kontrollfunktionerna i allmänhet har varit för mycket i bakgrunden i riksdagen. Jag nämnde revisionen; den har haft en alldeles för liten roll i riksdagsarbetet, och det handlar ändå om väldigt centrala saker.

KU har kommit fram från 80-talet och framåt. Jag vet inte om det har varit några bekymmer i förhållandet mellan KU och revisionen, vare sig före eller efter revisionsreformen.

JO har berörts här tidigare. Jag kan inte se något direkt problem där. Det bekymmer jag ser är mellan interpellationer och andra kontrollinstrument. Man skulle ha en bättre praxis för vad man tar upp i det ena och det andra.

Sten Heckscher: Det leder till frågan om uppsättningen kontrollorgan är resultatet av något slags ordnat tänkande eller resultatet av en slump?

Fredrik Sterzel: Det beror på hur långt tillbaka i tiden man går. Det var väldigt väl uttänkt från början, 1809. Sedan är det så att en del avlider – tre av de gamla instituten avled – och de andra håller man kvar. Det var någon som sade att parlamentariska församlingar är väldigt konservativa. Det är nog riktigt.

Det var onekligen aktuellt under många år att avskaffa KU:s granskning. Den höll på att själv dö redan i samband med representationsreformen för bortåt 150 år sedan, och den låg lite i respirator från parlamentarismens genombrott och fram till 60-talet. Jag tror att om inte KU självt hade tagit tag i detta på 60-talet hade det nog varit moget för avskaffande i samband med författningsreformen. Då hade det förmodligen kunnat bli ett mer verksamt institut än det nu blev. Det blev nu mest formellt. Men någon slump är det väl inte; mera i så fall historiska slumpar att det har blivit som det är. Man har haft väldigt svårt att avskaffa någonting alls.

Morgan Johansson (s): Jag har några frågor och kommentarer till var och en av er. Först har vi det här kring Justitieombudsmannen och er rapport och de frågor ni väcker. Jag tror att vi är många som delar uppfattningen att frågorna i er rapport eller den ämbetsberättelse som ni lägger fram bör ha mycket större utrymme i riksdagens arbete än vad de har fått, bland annat mot bakgrund av karaktären av det ni granskar. I många fall rör det ju sociala brister där ni har ett kontaktnät ute och frågor som vi verkligen behöver belysa på ett mycket mer konkret sätt än vad vi har gjort tidigare och än vad vi gör.

Där tror jag att riksdagen själv kan vara en del av orsaken; vi fångar inte upp det hela. Men jag tror också att det kan vara så att Justitieombudsmannen själv och ert ämbete ibland måste bli tydligare i vad ni säger om de brister ni blottlägger. Ibland måste man skrika för att höras i debatten.

När det gäller Jens Peters inlägg vill jag fråga: Om jag förstår dig rätt när du jämför det danska och det svenska systemet så finns det både tillgångar och brister i båda systemen, men det är klart att en svensk gärna skulle vilja höra att vårt system är bättre. Vilket system tycker du, om du väger samman allt, fungerar bäst utifrån dessa utgångspunkter?

Slutligen har jag en fråga till Fredrik Sterzel och till Eva Lindström: Det är befriande att höra Fredrik ha det här perspektivet att vår modell inte är så himla tokig och att det kanske till och med är så att vår auktoritet är större nu än vad den har varit tidigare. Det var också, tycker jag, en viktig poäng du gjorde när det gäller finansmakten.

Där kan man väl bara göra en markering, och det är en passning till Eva Lindström.

Alldeles nyligen, för två veckor sedan, beslutade vi i riksdagen att ge regeringen och Riksgälden mandat att binda staten vid kostnader i banksystemet upp till 1 500 miljarder kronor – halva Sveriges BNP. Då kan man undra hur det egentligen står till med finansmakten i riksdagen. Här antar jag att Riksre-

visionen får ett arbete framför sig med att gå igenom alla de beslut som regering och Riksgälden faktiskt fattar i det avseendet.

Sten Heckscher: Är det ytterligare någon ledamot som vill få något sagt? Vi har ganska exakt tio minuter kvar och ska då räkna in några svar här uppiifrån och inte bryta mot riksdagens egna regler.

Per Bill (m): Jag blev lite intresserad av funderingarna kring om det är någon skillnad mellan parlament där alla partier är intresserade av regeringsmakten och hur det har varit kanske i det svenska parlamentet, där ett eller två partier alltid har stått utanför diskussionerna.

Finns det något att lära av det danska parlamentet där det väl har funnits ett eller annat parti som har varit högoddsare när det gäller om de ska komma in i regeringen? Finns det någon forskning eller några funderingar om detta?

Sten Heckscher: I den första omgången får nu de fyra senaste möjlighet att samla ihop de frågor som har ställts till var och en. Om det därefter finns någon ytterligare här uppe som vill få något sagt kommer det att gå bra, så länge vi håller oss inom den tidsram som jag nu håller på att spräcka.

Cecilia Nordenfelt: Det är klart att JO skulle kunna skrika i sina beslut i stället för att använda det mer vanliga lågmälda juristspråket. Möjligen skulle man då åstadkomma något mer.

Men min poäng som jag har försökt göra i dag är att alla beslut räknas. Det är inte bara ämbetsberättelsen som säger någonting om tillståndet i förvaltningen, utan alla JO:s beslut ger en samlad bild av tillståndet i förvaltningen och borde användas som upplysningskälla av riksdagens ledamöter.

Eva Lindström: När det gäller frågan om finansmakten och den senaste propositionen innebär detta naturligtvis en väldigt långtgående delegering till regeringen, och det är något som vi kommer att följa. Vi följer det både inom ramen för den årliga revisionen när vi granskar vad Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen gör, men vi kommer naturligtvis särskilt också att titta på detta. Konstigt vore det väl annars.

Vi i Sverige vill gärna framställa oss själva som landet Lagom. Vi är liksom någonstans mittemellan, men när det gäller hela den ekonomiska styrningen har vi en extremt långtgående delegering. Vi har stora självständiga myndigheter som i princip får en påse pengar, ett regleringsbrev och ett lycka till. Sedan ägnar sig regeringen förhoppningsvis en del åt uppföljning och vad som kommer ut i andra ändan, men min erfarenhet både från Riksrevisionen och från Regeringskansliet är att ska man få någon ordentlig stuns i det här arbetet så måste det finnas en efterfrågan på resultat från riksdagen, annars kommer detta aldrig att komma tillräckligt långt upp på dagordningen på statsrådets agenda eller när det gäller arbetet i Regeringskansliet. Där har alltså riksdagen en oerhört viktig roll att fylla.

Jens Peter Christensen: Vilket system är bäst? Det kan man nog inte svara på eftersom de system man har, som någon var inne på, ju har vuxit fram historiskt. Det finns sådana som det svenska systemet som har vuxit fram före parlamentarisk tid, alltså 1809, innan man hade parlamentarismen. Kanske är

det på grund av dessa mycket gamla rötter som det svenska systemet i dag ser ut som det gör.

I Danmark råder det enighet bland politikerna om att folketingsutskott inte ska genomföra några större granskningsundersökningar. Senast detta underströks var i "Betaenkning om Undersøgelseorganer", betänkande nummer 1315 från 1996. Jag satt själv med i kommissionen som utarbetade betänkandet. I betänkandet skrev vi att politikerna i folketinget inte är lämpade att arbeta med granskningsundersökningar. Detta instämde folketingspolitiker i när betänkandet blev offentliggjort.

Men att det danska systemet är bra är jag inte så säker på. Det har gått inflation i undersökningar i Danmark. Det går nästan inte en vecka i Danmark utan att ett eller annat politiskt parti kräver en undersökning.

Under tioårsperioden 1982–92 ordnade den borgerliga regeringen nästan 20 undersökningar. De flesta av dem var sakligt grundade, men i realiteten var det ett politiskt behov, alltså ett sätt att föra politik via juridiska undersökningar. När delar av oppositionen inte kunde samla en majoritet i Folketinget för en misstroendeförklaring kunde man försöka skapa grundval för kritik, och kanske senare till en misstroendeförklaring, genom att kräva granskning av en massa saker

Jag vet inte om det svenska systemet på något sätt liknar det danska i verkligheten. Men när det gäller det formella ser det svenska mycket annorlunda ut. Den stora skillnaden mellan det danska och det svenska systemet är att vi ju har ministerstyre. I Danmark är en minister mycket ofta inblandad i förvaltningens konkreta beslut. Det gör att det ligger mycket nära att oppositionen i Danmark kräver granskningar. Det medför en intensiv kamp.

I morse såg jag till exempel att flera partier i danska Folketinget kräver undersökning av integrationsministern. Hon har nämligen kritiserats av Folketingets ombudsman för att ha felinformerat befolkningen om reglerna för uppehållstillstånd och hur många veckor man ska bo i Sverige för att få uppehållstillstånd i Danmark. Ombudsmannen säger att hon har felinformerat.

Om en sådan undersökning sätts i gång, kan den komma att användas av oppositionen för att hänga ut ministrar och för att skapa svårigheter för regeringen. Det är inget bra sätt att föra politik på.

Sten Heckscher: Tack så mycket! Göran, har du något trettiosekundersuttalande som du vill göra?

Göran Magnusson: Jag har bara en kommentar. I riksdagsordningen står det att utskotten ska ägna sig åt uppföljning och utvärdering, så egentligen är det bara att sätta i gång. Det finns dessutom pengar avsatta. Det är inget beslutsproblem eller ordningsproblem på det sättet.

Nu har väl trettio sekunder gått, men jag vill säga något om Riksrevisionen också, nämligen att problemet väl har varit att det är omöjligt att hålla en seriös riksdagsdebatt om ett revisionsyttrande eller om ett verk som lyder under regeringen utan att regeringen som är ansvarig för det har kommenterat det. Nu har jag förstått att man är på väg att lösa det problemet på ett bättre sätt, men det upplägg som har varit var ju alla partier överens om.

Bo Könberg: Jag hade samma sak om uppföljning och utvärdering som Göran, men det faktum att man trots att man har möjligheten och pengarna inte gör det måste ändå föranleda att man funderar på *vad* det är som gör att man inte gör det. Min hälsning är alltså att gå hem och fundera på det.

Min andra synpunkt handlar också om att mycket mer använda sig av JO och Riksrevisionen.

Sten Heckscher: Då har Fredrik Sterzel 90 sekunder för avslutande ord på vägen till oss alla!

Fredrik Sterzel: Det låter väldigt seriöst. Den fråga som inte har fått någon kommentar var den Per Bill tog upp: om det har någon betydelse att alla riksdagspartier har aspirationer på att bli regeringspartier. Jag kan inte uttala mig vetenskapligt om det med någon större auktoritet, men jag har alltid haft en föreställning att det har en väsentlig betydelse. Jag tog stort intryck av ett resonemang som jag hade tidigare i år med finska vänner och kolleger. De påpekade att deras koalitionsystem, där olika partier ständigt är i armkrok med varandra i regeringen och man växlar hit och dit, delvis lade sordin på den politiska debatten och även återverkar på kontrollen i riksdagen.

Nu vet jag inte om de har ett kontrollsystem liknande vårt, men jag tror att de parlamentariska politiska realiteterna är en avgörande faktor i alla sådana här sammanhang, och det är därför jag inte är så generad av att det kommer in lite politik i KU.

Däremot vet jag inte – det var nu så pass länge sedan jag tjänstgjorde i riksdagen – om tanken, som lite motsvarar det danska systemet, att alla utskott ska hålla på med någon del av kontrollfunktionen, passar det svenska systemet. Det blir som jag minns och har erfarit det en viss omläggning av riksdagsarbetet som jag inte riktigt vet om den passar den svenska mentaliteten.

Jag tror att man tills vidare bara kan önska att kontrollapparaten över huvud taget, i den ena formen eller den andra, får en bättre aktualitet men samtidigt inom vettiga gränser.

Sten Heckscher: Tack, Fredrik! Jag tackar er alla och lämnar ordet till Berit Andnor.

Berit Andnor (s), ordförande i KU: Att som riksdagsledamot sitta i konstitutionsutskottet är speciellt, och det kan till och med sägas vara lite kluvet. Å ena sidan är vi, precis som har sagts här tidigare, politiker med våra åsikter om vad som är rätt och fel utifrån den övertygelse vi har. Vi har också fått ett mandat från våra väljare som vi vill fullfölja. Å andra sidan ska vi i utskottets granskning göra en mer eller mindre strikt tolkning av lagstiftningen i förhållande till regeringens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Var och en kan förstå att det mot denna bakgrund behövs diskussioner kring hur konstitutionsutskottets arbete med granskningarna ska bedrivas, men också kring hur lagstiftningen ska tolkas. Besluten och arbetet i övrigt i utskottet leder fram till en praxis som i sin tur självfallet också kan bli föremål för olika tolkningar.

Med en knapphändig lagtext är det också viktigt att vi anpassar praxis efter de nya förhållanden som kan framkomma eller som uppstår. Att skapa ny praxis behöver inte vara och är inte okontroversiellt. Att bryta åsikter om detta är ett viktigt led i att genomföra vårt uppdrag enligt grundlagen.

Det kan kanske vara lätt att tro att utskottets arbete bedrivs på ett visst sätt om man tillhör regeringsunderlaget och på ett annat sätt om man är i opposition. Men som har konstaterats ger inte grundlagen uttryck för en sådan skillnad. Där är uppdraget lika för alla. I själva verket är det ändå så, och jag anser att det ligger ett särskilt ansvar på dem som vid varje tillfälle tillhör ett parti som är i regeringsställning eller har varit det. Man måste våga att objektivt och kritiskt granska sina egna partikamrater, annars kan inte utskottet fullfölja sin roll, och en enhetlig praxis kan heller inte utvecklas. Det är också grundläggande, tycker jag, att partierna och deras ledningar är införstådda med och också accepterar den roll som konstitutionsutskottet spelar.

Mot den bakgrund jag nu har tecknat är det inte förvånande att någon av oss ibland tycker att någon annan inte förmår hålla balansen i den här prövningen. Detta tycker jag också är en viktig debatt, men det är angeläget att den förs utifrån de förutsättningar som gäller för utskottets arbete och ingenting annat. Hur flyttar man fram positionerna? Hur utvecklar vi granskningsarbetet och vår förmåga att tolka lagstiftningen?

Jag tror för min del inte på någon ytterligare reglering av uppdraget eller försök att skriva varandra på näsan hur man ska uppföra sig. I den politiska miljö där vi alla verkar kan det närmast bli en mission för några. I stället är det bra med den här typen av sammankomster där vi får möjlighet att känna på varandras argument och ståndpunkter. Sedan får vi höra hur utskottets arbete uppfattas i andras ögon och öron.

Hos oss ledamöter kommer det här förhoppningsvis att leda till eftertanke, reflexion och överväganden – kanske också dämpa behovet av känslosvall och olika utspel. Uppdraget från våra väljare kan vi naturligtvis inte släppa. Vi är och förblir politiker, som inte bara har rätt att ha åsikter utan också en skyldighet gentemot våra väljare att ha det.

Med dessa ord skulle jag vilja tacka framför allt panelen och vår moderator Sten Heckscher för ett fantastiskt fint arbete. Tack för att ni har hjälpt oss i konstitutionsutskottet att något mer förstå vårt konstitutionella uppdrag. Vi tar det med oss i vårt fortsatta arbete. Det har varit viktigt för oss att få sätta in detta i ett perspektiv som vi alltför sällan får ta del av.

Ett stort tack också till utskottets kanslichef och medarbetare, som har gjort ett enastående arbete med att arrangera seminariet. Ett varmt tack till er alla för att ni har deltagit under dagen. Sammanträdet är härmed avslutat.

(Applåder)

BILAGA 7

Bibliografi

Alexius Borgström, Katarina. *JO och tjänstemännen. En laghistorisk studie*. Uppsala 2003.

Andersson, Catrin. Ministern och makten. I: *Maktbalans och kontrollmakt. 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv* (red. Brundin, Margareta & Isberg, Magnus). Sveriges riksdag, Stockholm 2009, s. 279 f.

Andrén, Nils. *Dechargeinstitutet*. Samhälle och riksdag, 2. Stockholm 1966, s. 155 f.

Axberger, Hans-Gunnar. Vissa frågor med anknytning till de s.k. tsunami-banden; kritik mot Regeringskansliet för att en framställning om att få ut allmänna handlingar inte prövats skyndsamt. Beslut av Justitieombudsmannen, 2009-03-27. (Dnr 342-2008, 3415-2008.)

Berggren, Niclas, Karlsson, Nils & Nergelius, Joakim. *Den konstitutionella revolutionen*. Stockholm 2001, s. 165 f.

Brusewitz, Axel. *Statsrådets ansvarighet*. Sveriges riksdag, 15. Stockholm 1938, s. 25 f.

Ekroth, Jesper. Några reflexioner angående konstitutionsutskottets granskning av regeringen. I: *Makt utan motvikt. Om demokrati och konstitutionalism* (red. Berggren, Niclas, Karlsson, Nils & Nergelius, Joakim). Stockholm 1999, s. 25 f.

Ekroth, Jesper. Konstitutionsutskottets granskning av regeringens agerande i samband med tsunamikatastrofen i Sydostasien. – Vilka slutsatser kan dras för konstitutionsutskottets del? *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2006, s. 255 f.

Fiskesjö, Bertil. Konstitutionsutskottets granskning av regeringen. I: *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist* (red. Stenelo, Lars Göran). Lund 1987, s. 67 f.

Fiskesjö, Bertil. Riksdagsutskotten inifrån. I: *Riksbankens jubileumsfond: tretton ledamöters hågkomster* (red. Gustafsson, Lars). Stockholm 1996, s. 58 f.

Foyer, Lars. Konstitutionsutskottet och offentligheten. I: *Brobyggare. En vänbok till Nils Andrén* (red. Leifland, Leif m.fl.). Stockholm 1997, s. 319 f.

Groll, Lennart. Ny inriktning av konstitutionsutskottets granskningsverksamhet, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1968, s. 287 f.

Heckscher, Sten. Lydnadspikt, självständighet och ministerstyre. I: *Festskrift till Johan Hirschfeldt* (red. Heckscher, Sten & Eka, Anders). Uppsala 2008, s. 145 f.

- Hirschfeldt, Johan. Kommissioner och andra undersökande utredningar – en utflykt i gränsmarkerna mellan politik och juridik. I: *Festskrift till Fredrik Sterzel* (red. Marcusson, Lena). Uppsala 1999, s. 143 f.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran. *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. 2 uppl., Stockholm 2006, s. 524 f.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils (reviderad av Isberg, Magnus & Regner, Göran). *Vår författning*. 13 uppl., Stockholm 2003, s. 226 f.
- Isberg, Magnus. *Riksdagsförvaltningen 1971–2002: Enkammartiden. Konstitutionsutskottet, KU*. Sveriges riksdag, Stockholm 2005.
- Jonsson, Anna. Förvaltningens självständighet och förbudet mot ministerstyrelse: en analys av konstitutionsutskottets betänkanden från 2000 till 2005. I: *God förvaltning – ideal och praktik* (red. Marcusson, Lena). De Lege, Juridiska fakulteten i Uppsala. Årsbok 2006, s. 163 f.
- Konstitutionsutskottets seminarium den 7 mars 1996. KU:s granskning – juridik eller politik? Utredningar från riksdagen 1995/96:URD2.
- Konstitutionsutskottets offentliga seminarium den 12 februari 2004. Kontrollmakten och JO inför framtiden. Utredningar från riksdagen 2003/04:URD8.
- Konstitutionsutskottets offentliga seminarium den 15 november 2005. Rege- ringsmakt och kontrollmakt. Rapporter från riksdagen 2005/06:RFR4.
- Lindeberg, Sven-Ola. Praxis i dechargeärenden. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1964, s. 393 f.
- Nergelius, Joakim. Kontrollmakten i 12 kap. regeringsformen – några reflektioner. I: *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala 1999, s. 205 f.
- Nergelius, Joakim. *Svensk statsrätt*. Lund 2006, s. 253 f.
- Nilsson-Stjernquist, Nils. Dechargeinstitutet under 1940-talet. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1951, s. 13 f.
- Nygren, Rolf. KU före KU. I: *Maktbalans och kontrollmakt. 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv* (red. Brundin, Margareta & Isberg, Magnus). Sveriges riksdag, Stockholm 2009, s. 243 f.
- Olsson, Henrik. En egenartad praxis i konstitutionsutskottet (ang. förtroende- uttalande under dechargegranskningen). *Statsvetenskapligt tidskrift* 1963, s. 521 f.
- Petersson, Olof. Riksdagen som granskare. I: *Makt: om Sveriges demokratis- ka underskott* (red. Rankka, Maria & Segerfeldt, Fredrik). Stockholm 2006, s. 87 f.
- Petersson, Olof. *Den offentliga makten*. Stockholm 2007.
- Petrén, Gustaf & Ragnemalm, Hans. *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. 12 uppl., Stockholm 1980, s. 313 f.
- Sterzel, Fredrik. *Riksdagens kontrollmakt*. Stockholm 1969.

- Sterzel, Fredrik. Kontrollmakten i 1974 års svenska författning. *Svensk Juristtidning* 1988, s. 676 f (omtryckt i *Författning i utveckling*, Uppsala 1998, s. 205 f).
- Sterzel, Fredrik. Konstitutionsutskottets granskning – juridik och politik. I: *Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström av professorskolleger i Uppsala* (red. Jareborg, Nils). De Lege, Juridiska fakulteten i Uppsala. Årsbok 1996, s. 275 f.
- Sterzel, Fredrik. *Författning i utveckling. Konstitutionella studier*. Uppsala 1998.
- Sterzel, Fredrik. Granskningsmakten. I: *Svensk författningspolitik* (red. Mattson, Ingvar & Petersson, Olof). Stockholm 2003, s. 239 f.
- Sterzel, Fredrik. Hur kan regeringsformens rättsstatsprofil stärkas? Våra rättigheter V. I: *Rättighetsperspektiv till minne av Gustaf Petrén*. Rättsfonden 2007, s. 138 f.
- Sterzel, Fredrik. Statsrådets ansvar och kontrollen av regeringen. I: *Festskrift till Johan Hirschfeldt* (red. Heckscher, Sten & Eka, Anders). Uppsala 2008, s. 507 f.
- Sterzel, Fredrik. Perspektiv på kontrollmakten. I: *Festskrift till Anders Fogelklou* (red. Frändberg, Åke m.fl.). Uppsala 2008, s. 235 f.
- Söderblom, Robert. KU som offentlig utfrågare. *Svensk Juristtidning* 1990, s. 232 f.
- Tingsten, Herbert. *Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande. Några spörsmål i anknytning till senare praxis*. Uppsala 1928.
- Tingsten, Herbert. *Utskottsväsendet*. Sveriges riksdag, 11, Stockholm 1934.
- Unckel, Per. En sen men angenäm bekantskap. I: *Festskrift till Johan Hirschfeldt* (red. Heckscher, Sten & Eka, Anders). Uppsala 2008, s. 535 f.
- Wennberg, Bertil, Mattson, Ingvar & Nielsen, Peder. Konstitutionsutskottets granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 – en replik till Jesper Ekroth. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2008, s. 401 f.
- Wennberg, Bertil. Rättslig kontroll av den styrande makten. I: *Regeringsrätten 100 år* (under tryckning).
- Wockelberg, Helena & Ahlbäck Öberg, Shirin. Anvarsfullt ansvarsutkrävande – om bruk och missbruk av KU. I: *Statsvetare ifrågasätter* (sammanställd av Gustavsson, Sverker m.fl.). Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statvetenskapliga föreningen i Uppsala, 170. 2008, s. 299 f.

2004/05:RFR1	TRAFIKUTSKOTTET Transportforskning i en föränderlig värld
2004/05:RFR2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens insatser för att stödja forskning och utveckling i små företag Rapport till riksdagens näringsutskott
2004/05:RFR3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Nationella minoriteter och minoritetsspråk
2004/05:RFR4	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga seminarium om skattekonkurrensen den 15 mars 2005
2005/06:RFR1	JUSTITIEUTSKOTTET Brottsskadeersättning och skadestånd på grund av brott. Undersökning av skillnader mellan beslutad brottsskadeersättning och av domstol sakprövat skadestånd
2005/06:RFR2	JUSTITIEUTSKOTTET Särskild företrädare för barn Uppföljning om tillämpningen av lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn
2005/06:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Förutsättningarna för småskalig livsmedelsproduktion – en uppföljning
2005/06:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Regeringsmakt och kontrollmakt. Offentligt seminarium tisdagen den 15 november 2005 anordnat av konstitutionsutskottet
2005/06:RFR5	KULTURUTSKOTTET Statsbidrag till teater och dans En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser
2005/06:RFR6	UTRIKESUTSKOTTET Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet
2005/06:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Sjöfartsskydd En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott gentemot sjöfarten
2005/06:RFR8	UTRIKESUTSKOTTET Vår relation till den muslimska världen i EU:s grannskapsområde
2005/06:RFR9	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om elmarknaden den 18 maj 2006

2006/07:RFR1	FINANSUTSKOTTET En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005
2006/07:RFR2	UTRIKESUTSKOTTET OCH MILJÖ- OCH JORDBRUKS- UTSKOTTET Offentlig utfrågning den 12 december 2006 om en gasledning i Östersjön – fakta om projektet – internationell rätt – tillvägagångssätt vid tillståndsprövning
2006/07:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets uppföljning av flyttning av fordon
2006/07:RFR4	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om trafiklösningar för Stockholmsregionen
2006/07:RFR5	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att bedriva småskalig livsmedelsproduktion
2006/07:RFR6	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning på temat Var går gränsen för den konstnärliga friheten?
2006/07:RFR7	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik
2006/07:RFR8	SKATTEUTSKOTTET Uppföljning av kvittningsregeln för nystartade företag
2006/07:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat hiv/aids torsdagen den 15 februari 2007 (Omtryck, tidigare utgiven som 2006/07:URF4)

2007/08:RFR1	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2007
2007/08:RFR2	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – en forskningsöversikt
2007/08:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet
2007/08:RFR4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat våld mot äldre, den 19 september 2007
2007/08:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Uppföljning av hur stormen Gudrun hanterats inom transport- och kommunikationsområdet
2007/08:RFR6	FÖRSVARsutskottet Utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
2007/08:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Öppet seminarium om attityder till skatter
2007/08:RFR8	FÖRSVARsutskottet Forskning och utveckling inom försvarsutskottets ansvarsområde

2007/08:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av Kriminalvårdens behandlingsprogram för män som dömts för våld i nära relationer
2007/08:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågningar hösten 2007 om trafikens infrastruktur
2007/08:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Offentlig utfrågning den 22 november 2007 om tillstånd för digital marksänd tv
2007/08:RFR12	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att låta transportsektorn omfattas av ett system med handel av utsläppsrätter
2007/08:RFR13	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets uppföljning av skogsbeskattningen
2007/08:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Förnybara drivmedels roll för att minska transportsektorns klimatpåverkan
2007/08:RFR15	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Äldreförsörjningsstödet i dagspressen 2002–2007
2007/08:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Anpassningen av trafikens infrastruktur när klimatet förändras
2007/08:RFR17	RIKSDAGENS UTSKOTT Riksdagens framtidsdag 2008 – konferensrapport
2007/08:RFR18	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat Tillgänglighet inom hälso- och sjukvården
2007/08:RFR19	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning Statlig arbetsgivarpolitik och jämställdhet
2007/08:RFR20	NÄRINGSUTSKOTTET OCH KULTURUTSKOTTET Näringsutskottets och kulturutskottets offentliga utfrågning om upphovsrätt på Internet
2007/08:RFR21	TRAFIKUTSKOTTET OCH FÖRSVARsutskOTTET Trafikutskottets och försvarsutskottets offentliga utfrågning om IT-säkerhet
2007/08:RFR22	FÖRSVARsutskOTTET Försvarsutskottets offentliga utfrågning om kärnvapen och radiologiska hot
2007/08:RFR23	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Utvärdering av det kommunala partistödet
2007/08:RFR24	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om de fem nationella minoriteternas kultur
2007/08:RFR25	FÖRSVARsutskOTTET Försvarsutskottets offentliga utfrågning om utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
2007/08:RFR26	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om godstransporter

2008/09:RFR1	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av pensionsvillkoren inom scenkonstområdet
2008/09:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat hemlöshet den 17 september 2008
2008/09:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet
2008/09:RFR4	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Fiskpopulationer i svenska vatten. Hur påverkas de av fiske, övergödning och miljögifter?
2008/09:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Inventering av pågående forskning inom transportområdet 2008
2008/09:RFR6	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2009
2008/09:RFR7	FÖRSVARsutskottet Försvarskommitténs offentliga utfrågning om förhållandena i Afghanistan
2008/09:RFR8	CIVILUTSKOTTET Bortförda och kvarhållna barn i internationella förhållanden – En uppföljning
2008/09:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av kvinnor intagna i kriminalvårdsanstalt
2008/09:RFR10	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om kultur som kreativ tillväxtkraft
2008/09:RFR11	FINANSUTSKOTTET Finansieringsprincipens tillämpning Stellan Malmer och Patrik Zapata
2008/09:RFR12	UTRIKESUTSKOTTET Gasfrågan och energisäkerhet i EU:s förbindelser – utvecklingen till 2020
2008/09:RFR13	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet