Regeringsmakt och kontrollmakt

Offentligt seminarium
tisdagen den 15 november 2005
anordnat av konstitutionsutskottet

Förord

Konstitutionsutskottet anordnade den 15 november 2005 ett offentligt seminarium om konstitutionella kontrollfrågor. Inledare var regeringsrådet Göran Schäder, fil. dr Stefan Olsson, f.d. kanslichefen i konstitutionsutskottet Magnus Isberg, justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt, riksrevisorn Eva Lindström och professorn Bjørn Erik Rasch. Bland de inbjudna gästerna fanns ordföranden i Kontroll- og konstitusjonskomiteen i det norska Stortinget Lodve Solholm, ledamöterna av kommittén Berit Brørby och Tone Sønsterud samt kommittésekreteraren Hanne Koll Larsen. Seminariet leddes av konstitutionsutskottets ordförande Göran Lennmarker (m) och vice ordföranden Göran Magnusson (s). Seminariet ägde rum i andrakammarsalen.

De anföranden och diskussionsinlägg som förekom återges i denna dokumentation av seminariet.

Regeringsmakt och kontrollmakt

Offentligt seminarium tisdagen den 15 november 2005 anordnat av konstitutionsutskottet

Ordföranden: Jag vill på riksdagens konstitutionsutskotts vägnar hälsa samtliga välkomna till detta öppna seminarium om regeringsmakt och kontrollmakt. Vi är glada att våra gäster har kommit hit.

Vi vill särskilt säga välkommen till vårt systerutskott i det norska stortingets kontroll- och konstitutionskommitté. Det är ledamöterna Lodve Solholm, Berit Brørby, Tone Sønsterud och sekreteraren Hanne Koll Larsen. Vi är glada för alla inbjudna som har velat komma hit. Vi är också glada att SVT 24 kommer att sända detta så att vi bredare ut till det svenska folket kan förmedla våra tankar om kontrollmakt.

Makt måste kontrolleras. Det är en central tankegång. För nästan 200 år sedan kom den ju in i den svenska grundlagen – 1809 års tankegångar – med ett konstitutionsutskott. Det är ju det konstitutionsutskottet som anordnar detta seminarium.

Vi har Justitieombudsmannen som var ett stort steg – man skulle kunna säga ett revolutionerande steg – för sin tid. Sverige har ju blivit trendsättare. Det har blivit en stor exportvara från Sverige med justitieombudsmannaämbetet. Det heter till och med ombudsman på de flesta språk. Man har inte ens översatt det utan det är det svenska uttrycket som används.

Vi har också revisionsfunktionen. Det som i dag är Riksrevisionen. Då var det Riksdagens revisorer. Det har också sin start från denna tidpunkt.

Att kontrollera har ju många aspekter. Det vi först och främst tänker på är naturligtvis det som har med revision att göra, som är till för att förhindra fusk och bedrägerier. Det som är självklart.

Nästa steg är att kontrollera effektivitet, det vill säga att saker och ting inte bara sker korrekt utan att de också sker på ett bra sätt.

Det finns ett tredje steg, som man kan diskutera om det är kontrollmaktens funktion. Även om man gör en sak korrekt och på ett bra sätt – har den avsedda åtgärden eller reformen verkligen den effekt som den ska ha? Det kanske mer är en politisk kontroll än en kontrollfunktion i strikt mening och snävare bemärkelse.

Vad som händer nu, inte bara i den svenska riksdagen utan i parlament i stora delar av världen, är att parlamenten får en viktigare roll och ett större fokus på just kontrollfunktionen. Det kanske hänger samman med bilden att det inte räcker med att ha goda idéer och bra budgetar, man måste i efterhand kontrollera att vi politiker inte bara har idéerna utan också genomför och verkställer dem på ett korrekt och bra sätt. Det är ett slags förskjutning av att man mer tittar på det faktiskt genomförda än de planer och idéer man har.

Vi är glada att ha det här seminariet. Idén är ju att vi ska fokusera på en del tankar kring detta.

Vi har delat upp det i två halvlekar. Vi håller först på i en och en halv timme med presentationer, frågor och diskussioner. Först får utskottets ledamöter chansen att ställa sina frågor, sedan öppnar vi för alla övriga att kommentera och fråga. Det pågår fram till kl 11.30.

Kl 12 påbörjar vi andra halvlek. Då kommer konstitutionsutskottets vice ordförande Göran Magnusson att leda den andra delen av förhandlingarna. Det pågår till kl 13.30.

Vi börjar nu den första delen. Vi har nöjet att se regeringsrådet Göran Schäder som vi hälsar särskilt välkommen. Vi hälsar också fil.dr Stefan Olsson från Uppsala universitet, lika välkommen. Sist men inte minst har vi Magnus Isberg som är tidigare mångårig kanslichef på konstitutionsutskottet. Han är väl känd i utskottet.

Vi börjar med era inledningar. Sedan öppnar jag upp ordet. Jag återkommer till en del ordningsregler när vi börjar diskussionen.

Göran Schäder: Tack för ordet. Jag har blivit ombedd att tala om riksdagens och regeringens roller. Eftersom jag är jurist tar jag min utgångspunkt i de lagregler som gäller för detta och naturligt nog det som står i regeringsformen. Det finns naturligtvis en hel del politiska aspekter på detta. Jag har ingenting emot att man diskuterar detta i politiska termer. Men ibland kan det vara värdefullt att skilja på vad som är juridik och vad som är politik. Jag tänker ägna mig åt juridiken.

Den regeringsform vi har i dag bygger inte, som många andra länders, på någon teori om maktdelning mellan riksdag och regering. Den bygger på folksuveränitetens princip och på parlamentarism. Regeringen är alltså beroende av riksdagen för sitt bildande och också för sin fortlevnad.

Men det är inte så att all makt finns i riksdagen och kommer ut till regeringen. När regeringen väl är bildad har den flera direkt på regeringsformen grundade kompetenser som den ska utöva självständigt.

Riksdagen ska, som det heter i regeringsformen 1:4, vara folkets främsta företrädare, stifta lag, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel ska användas. Den ska granska rikets styrelse och förvaltning.

Det är regeringen som styr riket och gör det under ansvar inför riksdagen. Riksdagen ger alltså riktlinjer för hur regeringen ska styra riket. Men det är regeringen som självständigt faktiskt gör det.

Vad innebär det egentligen att regeringen styr riket? Det är en väldig massa saker. Om man läser vidare i regeringsformen kan man se att det är regeringen som lägger förslag till riksdagen i olika avseenden, huvudsakligen propositioner. Det är kanske det som i praktiken styr en hel del av verksamheten i det här huset.

Till den ändan förfogar regeringen över utredningsväsendet. Den utövar en alldeles egen normgivning. Den förvaltar statens tillgångar. Den företräder Sverige internationellt och leder den statliga förvaltningen.

När den gör allt detta ska den självfallet följa de lagar som riksdagen har stiftat för hur verksamheten ska gå till. Den ska också följa de anslagsvillkor som riksdagen har stipulerat när den har anslagit medel till de här verksamheterna.

Ett utslag som man kan se av regeringens självständighet är ju att regeringen inte är skyldig att använda alla de pengar som riksdagen anslår till en verksamhet. Om regeringen tycker att riksdagen har varit onödigt generös har den rätt att bara anslå det man tycker räcker för den verksamhet som staten ska bedriva.

Konstitutionsutskottets granskning, som jag läser det i regeringsformen, ska se till att regeringen sköter detta i enlighet med de regler som finns. Regeringen har, inom det här området, rätt att driva sin egen politik och är inte bara ett verkställande organ för riksdagen. Riksdagen är, enligt regeringsformen, till och med förbjuden att fullgöra uppgifter i enskilda fall, något som där kallas rättskipnings- och förvaltningsuppgifter – annat än när det är tydligt sagt i regeringsform och riksdagsordning att riksdagen får göra det.

Det skulle, enligt min mening, strida mot grunderna för den bestämmelsen, om riksdagen i ett tillkännagivande kunde tala om för regeringen hur den ska agera i ett enskilt fall och på det sättet gå runt grundlagsförbudet.

Den bestämmelse som skyddar domstolarna och förvaltningsmyndigheterna även från riksdagens styrning i enskilda fall omfattar inte regeringen.

Som jag ser det är riksdagens tillkännagivanden utanför det som gäller lagstiftning och anslagsvillkor inte juridiskt bindande för regeringen. Det kan naturligtvis vara klokt av regeringen att följa tillkännagivanden i alla fall. Som jag sade inledningsvis är ju regeringen beroende av riksdagens acceptans för sin fortlevnad.

Man ska erinra sig att när misstroendeförklaringen introducerades i svensk grundlag uttalade konstitutionsutskottet tydligt att det är väldigt viktigt att skilja misstroendeförklaringen från granskningen i konstitutionsutskottet. Det är ett självständigt politiskt ansvarsutkrävande. Man behöver inte ha begått något fel för att drabbas av en misstroendeförklaring. Det räcker med att riksdagen har tröttnat på regeringen för att man ska kunna byta ut den.

Enligt min mening hävdar inte regeringen riktigt den självständighet som den faktiskt har. Inte sällan ser man propositioner som är ett verkställande av beställningar från riksdagen. När man läser en sådan proposition där regeringen inte delar åsikterna i den blir det en rätt förvirrande läsning. Det står egentligen ingenting om varför man föreslår det man föreslår, annat än att riksdagen vill ha det på ett visst sätt.

Lagrådet, där jag har tjänstgjort en tid, hamnar då i en konstig situation. Bland det som Lagrådet ska granska är om ett framlagt lagförslag är ägnat att uppfylla de mål som man säger att man ska uppnå. Om det inte står något om det i lagrådsremissen blir förutsättningarna ganska svåra.

Jag vill alltså inte beskriva regeringen som ett från riksdagen utgående utskott som ska verkställa vad riksdagen säger. Jag diskuterade detta en gång för 20 år sedan med en tidigare ledamot av konstitutionsutskottet. Han ville se

att regeringen mer var ett riksdagens främsta utskott. Därför var det enligt hans mening principiellt fel att regeringen hade rätten att upplösa riksdagen och utlysa nyval. Det borde inte ett utskott i riksdagen kunna göra.

Den riktiga slutsatsen av det är väl egentligen att synsättet på regeringen som ett ur riksdagen utgående utskott är oförenligt med regeringsformen. Regeringen har en egen roll och den har regeringen rätt att hävda. Jag tycker inte att regeringen gör det i den utsträckning som regeringen borde. Jag vet inte om det beror på att den tror att den inte får eller om det är för att den inte törs. En del av diskussionerna här i dag kanske kan ge lite klarhet i den frågan.

Ordföranden: Tack, Göran Schäder. Vi går omedelbart över till nästa inledning som har rubriken Styrning och kontroll. Jag lämnar ordet till fil.dr Stefan Olsson från Uppsala universitet.

Stefan Olsson: Den rubrik som har satts på mitt anförande är Styrning och kontroll. Det är en mycket ambitiös titel. Då blir man tvungen att göra en avgränsning. Jag ska prata om kontroll, mer än styrning. Jag tänker säga en del som grundar sig på min forskning som handlar om rättssäkerhet vid krishantering.

Under det gångna året har jag arbetat med en fallstudie i krishanteringen i samband med mordet på utrikesminister Anna Lindh.

Alldeles strax kommer en uppsats om detta att publiceras, om Krisberedskapsmyndigheten vill ge sin välsignelse och trycka den. Den finns i alla fall i läsbart skick.

Jag vill också passa på att tacka de ledamöter i konstitutionsutskottet som ställde upp som intervjupersoner.

Jag kom att arbeta med olika frågeställningar som bland annat berörde riksdagen och konstitutionsutskottet. När jag gjorde mina intervjuer med ledamöterna hade jag för avsikt att få svar på just en fråga: Varför har inte KU granskat regeringens agerande i samband med mordet på Anna Lindh?

Det samstämmiga svaret från intervjupersonerna var att det inte hade funnits någon anledning. Det fanns ingen anmälan och ingen av ledamöterna hade funnit att något hade gått snett. Ingen rök, alltså ingen eld.

Jag misstänkte att detta skulle bli svaret. Därför hade jag laddat upp med ett par följdfrågor.

En följdfråga var: Vi har ju haft ministermord tidigare. Då utbröt ett kaos i rättsväsendet. Regeringen hade en stor del i detta. Varför skulle inte samma sak ha kunnat ske igen?

Här fick jag tveksamma svar. Några menade att den läxa man hade lärt sig den gången borde räcka även för detta. Man skulle alltså inte behöva göra någon granskning den här gången.

Jag följde upp med en annan fråga: Ett mord på en utrikesminister är ju en oerhört stor händelse. Skulle då inte händelsens dignitet i sig vara tillräckligt

för att ganska denna händelse? Jag menar då inte granskning av problemet att det brast i personskydd för Anna Lindh eller polisutredningen, utan just regeringens förehavanden. Vid ett sådant här tillfälle kan man ju räkna med att regeringen inte är passiv och bara sätter sig på läktaren och tittar på medan myndigheterna agerar.

Även här fick jag blandade svar. En ledamot svarade öppet att han tyckte att man kanske skulle ha gjort det. Han sade: Vi har nog bara inte tänkt på det. Det kanske hade varit en bra idé.

En annan ledamot tyckte att frågan i det närmaste var dum och tyckte att jag väl inte riktigt förstod vad konstitutionsutskottets uppgift var. Det skulle finnas ett konstitutionellt skäl. Den här ledamoten såg uppenbarligen inte några konstitutionella frågor alls i ett utrikesministermord.

En tredje fråga som jag förde fram gällde medborgarna. Jag ställde frågan om ledamöterna någon gång hade fört fram åsikter eller frågor direkt hämtade från medborgarna. Här var inte mitt intresse att studera just konstitutionsutskottet utan medborgarnas möjligheter till insyn i statsförvaltningen. Medborgarnas perspektiv är inte detsamma som riksdagsledamöters eller regeringstjänstemäns. För många av dem är staten en ogenomtränglig grå betongbunker. Min undran var därför om KU:s ledamöter vid sådana tillfällen tog upp frågor direkt hämtade från allmänheten eller kanske initierade av ledamöterna själva och som ledamöterna själva kanske redan kände till svaret på men som skulle kunna vara bra att delge allmänheten. Som erfarna politiker vet ju ledamöterna hur man gör för att vinna förtroende. Det är viktigt att låta väljarna ställa så kallade dumma frågor.

Här blev resultatet att KU väljer att huvudsakligen uppmärksamma det som initieras av andra ledamöter som i sin tur reagerar på saker som rapporteras av medierna. Endast undantagsvis förs frågor in i systemet via direktkontakter mellan ledamöter och väljare.

Kan man då dra några generella lärdomar av detta? Det jag säger nu baseras inte bara på mina intervjuer med utskottsledamöterna utan det rör mina allmänna studier av mordet på Anna Lindh. För enkelhetens skull kan vi dock hålla oss till konstitutionsutskottet.

En god predikan, har det sagts mig, ska innehålla tre punkter. Jag ska därför föra fram tre diskussionspunkter.

En första sådan är: Ska man möjligtvis införa en princip att alla större händelser alltid ska granskas av konstitutionsutskottet?

Det som utmärker en händelse av den här typen är att den präglas av en hög grad av osäkerhet. Här erbjuder forskningen om krishantering en lång lista över vanligt förekommande misstag som begås vid krissituationer. Erfarenheten av denna forskning är ganska nedslående. Det går tyvärr aldrig att påstå att ett fall är väl skött. Det finns inga på förhand uppgjorda planer som överlever kontakt med verkligheten. Med stora händelser menar jag sådana där mycket står på spel. Det kan antingen vara att människoliv är hotade, eller, som i det här fallet, kanske rättssäkerheten.

Kan man därför verkligen på förhand anta att regeringens tjänstemän vid en sådan här händelse är bättre på att inte ägna sig åt olovlig myndighetspåverkan i strid mot 11 kap. 7 § regeringsformen, än vad de annars skulle vara? Incitamenten att inkräkta på den här paragrafen ökar ju dramatiskt om det är en regeringsmedlem som mördas. Är inte detta i sig ett tillräckligt skäl att inleda en granskning?

En annan fråga som är värd att ta upp handlar om den negativa granskningslogiken.

Huvudregeln i dag är att KU endast granskar regeringen på begäran av andra ledamöter. Men det är inte alltid anmälningar görs med avseende på konstitutionen. Det kan snarare vara oppositionspolitiker som ser sin chans att blamera regeringen.

Denna negativa logik har vissa problem. Den kallas ibland för brandlarmsprincipen. Systemet ska larma först när det börjar brinna. En tjänsteman kan begå många misstag innan elden bryter ut. Man kanske leker med elden och nästan får den att sprida sig men lyckas kväva den precis innan röken sprider sig.

Ett annat problem är att den konsekvent leder till ett skevt urval av fall att studera. Det är något som vi som forskare direkt slår ned på. Om man ska dra några generella lärdomar av krishantering eller andra typer av händelser ska man ha ett så brett urval av fall som möjligt. Med den här granskningslogiken koncentrerar man sig på misslyckanden. Då inhämtar man också bara kunskap om misslyckanden.

Den kunskap som då ackumuleras i systemet, det vill säga den som sammanfattas i konstitutionsutskottets betänkanden, innehåller då också bara kunskap om misslyckanden. Det ger aldrig en korrekt bild av hur regeringen egentligen agerar. Det skulle vara som att försöka bedöma svenska folkets laglydighet genom att studera kriminalregistret.

Oppositionens vilja att blamera regeringen skapar ytterligare ett problem. Det är nämligen skillnad mellan att begå snedsteg och att råka ut för ett misslyckande. Oppositionen ställer i och för sig den korrekta frågan när de alltid misstänker att det är en minister som har begått ett snedsteg. Oppositionens förslag i det läget är som bekant alltid att det finns en inkompetent minister bakom allt.

Det är också den korrekta teoretiska frågan att ställa ur ett ansvarsutkrävande perspektiv, däremot inte om man vill bygga upp generella lärdomar. Om man vill att granskningssystemet ska generera generell kunskap ska en mer förutsättningslös utredning göras.

Den sista diskussionspunkten jag vill skicka med handlar om medborgarperspektivet.

Den fallstudie som jag har gjort innebär i praktiken ett slags granskning motsvarande den som KU skulle ha gjort om man hade valt att granska fallet. Jag tror mig därför kunna säga något om hur det är att som enskild medborgare genomföra en sådan granskning. I en demokrati är det ju medborgarna

själva som i slutänden får göra den här typen av granskning om granskningssystemet inklusive medierna fallerar. Hur enkelt är det?

Jag har arbetat utifrån ungefär samma frågeställningar som jag tänker mig att konstitutionsutskottet skulle ha gjort. Mitt fokus har varit på regeringsformens 11 kap. 7 §.

Det är inte lätt, kan jag säga. Även om vi förväntar oss att medborgaren har en god allmän kunskap om hur staten styrs och vet vad han vill veta och vet hur man ska göra för att ta reda på informationen är det inte lätt. Det stora problemet är att insynen i betongbunkern är begränsad. En sådan här granskning går inte att genomföra utan intervjuer med ansvariga politiker och tjänstemän. Det skriftliga materialet är mycket tunt. Det hjälper inte att man har en generös offentlighetsprincip.

De händelser som jag har varit intresserad av att studera har handlat mycket om informella möten mellan regeringstjänstemän och förvaltningstjänstemän. Den här typen av möten protokollförs inte. Det förs inga minnesanteckningar eller görs någon annan typ av dokumentation.

Däremot ska det sägas om svenska politiker och tjänstemän att de är mycket generösa när det gäller att ställa upp på intervjuer, och de är hjälpsamma och tillmötesgående. Trots det är det min uppfattning att medborgarna inte har så mycket insyn att tala om. Att jag har kunnat göra en egen granskning beror på att jag har haft gott om tid och vet hur man gör eftersom jag har utredningar som yrke.

Som avslutning vill jag därför återknyta till frågan om rätten att ställa dumma frågor.

Vem är nämligen den konstitutionella granskningen till för? Vems frågor är det som ska besvaras? Ja, i en demokrati är det i slutändan medborgarnas frågor som ska besvaras, oavsett om dessa är befängda eller inte. Medborgare ska även, tycker jag, få svar på sådana frågor som de borde ställa men som de kanske inte har tänkt på själva. Rimligtvis ligger det ju i uppdraget som riksdagsledamot att företräda medborgarna i sådana frågor som de själva inte har möjlighet att sätta sig in i.

Ordföranden: Tack för det, Stefan Olsson. Redan i det gamla Rom sade man: Vem vaktar väktarna? Nu har vi fått klart för oss vem som granskar granskarna. Det är Stefan Olsson, det.

Då går vi vidare i vår panel. Nu är det Magnus Isbergs tur att ge perspektiv på utvecklingen under 1974 års regeringsform.

Magnus Isberg: Min framställning blir lite mer översiktlig och inte så problemorienterad som de tidigare två. Jag tänker mest uppehålla mig vid den kontroll som utövas av riksdagen och riksdagsledamöterna själva. Senare under förmiddagen eller tidiga eftermiddagen kommer ju företrädare från JO och Riksrevisionen att prata om de särskilda kontrollorganen.

Jag vill börja med att säga att det finns ett antal konstitutionella argument för varför riksdagens kontrollfunktion är viktig. Det första är att riksdagen med regeringsformens ord är folkets främsta företrädare. Riksdagen bär därmed det yttersta ansvaret för den förda politiken inför medborgarna. Därför måste riksdagen genom sin kontroll av regeringsmakten försäkra sig om att besluten verkligen blir genomförda på ett sätt som överensstämmer med riksdagens, och ytterst då medborgarnas, intentioner.

Särskilt viktigt från ett medborgarperspektiv, som Stefan var inne på nyss, är att kontrollen sker så öppet som möjligt. Riksdagen arbetar också under väldigt stor offentlig insyn. In- och utgående dokument är med få undantag öppna. Överläggningarna i kammaren är givetvis öppna, liksom en stor del av utskottens utfrågningar. Öppenheten själv är naturligtvis ett kontrollinstrument i det här sammanhanget.

Det finns anledning att betona att riksdagens behov att kontrollera regeringsmakten snarare har ökat än minskat under senare tid. Det beror på två omständigheter. Den ena är att nya former för styrning har slagit igenom i den offentliga verksamheten. Jag tänker då på sådant som ramlagstiftning och mål- och resultatstyrning. Det lämnar regeringen och myndigheterna större frihet att genomföra besluten och ökar då behovet av efterhandskontroll från riksdagens sida.

Den andra omständighet jag tänker på är EU-inträdet. Här är maktöverföringen från riksdagen till regeringen mer definitiv. Det är ju regeringen som företräder Sverige i förhandlingarna i EU och som på det överstatliga området beslutar på Sveriges vägnar. Tyngdpunkten här måste i särskilt stor utsträckning ligga på förhandskontroll av vad regeringen tänker göra i överläggningarna i Bryssel.

Sverige har stolta traditioner att slå vakt om när det gäller riksdagens kontrollmakt. 1809 års grundlagsfäder ägnade stor uppmärksamhet åt kontrollfrågorna, så stor att den gamla författningens kontrollmakt av en statsvetare betecknades som rikare utvecklad och mer månggrenad än kanske något annat lands konstitution.

KU:s granskning av regeringen och statsråden, och även JO:s kontroll av domstolars och förvaltningsmyndigheters efterlevnad av lagar, har som bekant sina rötter i 1809 års regeringsform. Tills för några år sedan hade vi också kvar Riksdagens revisorer från den gamla RF.

När vår nuvarande regeringsform skrevs visade man stor respekt för traditionen. Man lyfte in de gamla möblerna i det nya huset, som någon har uttryckt det. JO och Riksdagens revisorer förändrades i stort sett inte alls. KU:s granskning ändrades på initiativ av utskottet självt, men efter några år övergav KU till viss del denna nya inriktning och gick tillbaka till det gamla – jag återkommer till det strax. Interpellationer och frågor hade funnits sedan tidigare men kom nu att regleras i regeringsformen. Det nya som tillkom var misstroendeförklaringen, och den hade redan tillkommit genom den partiella grundlagsreformen i slutet av 1960-talet.

Möjligen kan man säga att respekten för det nedärvda kontrollsystemet var alltför stor och att detta rentav har stått i vägen för önskvärda reformer på detta område. En förändring av stor betydelse har dock ägt rum, och det var när man gjorde om den statliga revisionsverksamheten för några år sedan. Det var givetvis en anomali från principiella utgångspunkter att det organ som svarade för det mesta av den revisionella granskningen av statsverksamheten stod i ett beroendeförhållande till regeringen som ledde samma verksamhet.

En annan viktig förändring från senare tid är kraven på att riksdagens ordinarie utskott, inte bara KU, ska följa upp och utvärdera riksdagsbesluten på sina respektive områden. En utveckling i den riktningen förespråkades redan vid den stora grundlagsreformen. Det får kanske så här i efterhand betecknas som det enda riktigt framåtsyftande i grundlagsreformen på kontrollområdet. Nu framstår ju också utskottens uppföljning och utvärdering som än angelägnare efter den revisionella reform som innebar att Riksdagens revisorer, den av riksdagsledamöterna själva genomförda förvaltningsrevisionen, avskaffades.

Hur har då utvecklingen sett ut under den nya RF:s tid? Vad gäller KU:s granskning har jag redan konstaterat att utvecklingen tog lite andra banor än man räknat med på 1960-talet. Utskottet framhöll självt 1968 att grundtanken var att granskningen skulle vara administrativt och inte politiskt inriktad. Till en början arbetade också KU helt och hållet enligt den nya inriktningen med att kartlägga rättslig och administrativ praxis på olika områden. Ganska snart började man dock, oftast efter anmälningar från riksdagsledamöter, att undersöka enstaka beslut av regeringen som vållat diskussion från mer eller mindre tydliga konstitutionella utgångspunkter.

Från och med 1980-talet kan granskningsarbetet sägas helt domineras av sådana här ärenden.

Ett inslag som utan tvekan har vitaliserat granskningen är utfrågningarna av statsråden. I dag är det nästan svårt att föreställa sig hur man före 1970-talet kunde bedriva någon granskning värd namnet utan utfrågningar av statsråd. Lagom till att Ebbe Carlsson-affären drabbade utskottet och svenska folket blev ju dessa utfrågningar öppna, och var och en kunde följa vad som hände i just den här salen på sommaren 1988.

En styrka i KU:s granskning, som jag ser det, är öppenheten. Men det finns också fördelar från andra utgångspunkter. Det är en fördel från utredningssynpunkt att det i allmänhet finns två parter: Det finns en oppositionssida som är åklagare och en regeringssida som är försvarare vilka letar argument för sina ståndpunkter. Dessutom finns det ett kansli som försöker se till att ärendena också blir så allsidigt utredda som möjligt.

De paralleller som på det här viset möjligen kan dras till domstolsprocessen håller dock inte när man kommer till avgörandena. Då är det ofta försvarssidan – eller åklagarsidan om den hunnit få majoritet sedan det granskade fallet inträffade – som avgör till sin fördel. Det är klart att man måste säga att förtroendet för KU i någon mån skadas av detta, även om man naturligtvis

kan säga att det är naturligt att politiker uppträder som politiker och inte som domare.

Enligt den ordning som utbildats i praxis sker omröstningar i kammaren om KU:s granskningsbetänkanden. Man kan ha olika synpunkter på det, men jag går inte in på det. En sådan omröstning kan sägas vara en sorts *light*-version av misstroendeförklaring, och på det viset fyller den kanske en funktion i systemet. Ett prickat statsråd behöver inte avgå. Det har i själva verket aldrig hänt att ett statsråd avgått av det skälet.

Misstroendeförklaringen, som naturligtvis är det tyngsta vapnet i den här kontrollarsenalen, har aldrig använts för att fullfölja en granskning i KU, som Göran var inne på tidigare. De genomförda misstroendeomröstningarna är som vi vet mycket få. Endast fem stycken har ägt rum under den tid som vi har haft detta institut, och vid samtliga tillfällen har yrkandena om misstroendeförklaring förkastats. Detta har säkert de partier som legat bakom omröstningarna förutsett, och det har därför i själva verket handlat om demonstrationer.

Däremot har det vid två andra tillfällen funnits tillräcklig majoritet för en aviserad misstroendeförklaring. Någon omröstning har då inte ens behövt genomföras eftersom själva hotet om misstroendeförklaring har visat sig vara tillräckligt för att uppnå syftet. De två fall jag tänker på är dels när regeringen Fälldin nr 2 tvingades avgå på våren 1981 efter det att Moderaterna hade lämnat regeringen, dels när justitieminister Anna-Greta Lejon avgick som en följd av Ebbe Carlsson-affären i juni 1988.

Det hävdas ibland att införandet av misstroendeförklaring skulle ha ändrat förutsättningarna för parlamentarismen i vårt land. Likväl kan man konstatera att de flesta regeringsavgångar, liksom förr i tiden, har berott på att regeringen gjort erfarenheten eller bedömningen att man inte fått eller inte skulle få stöd för sin politik i viktiga delar i riksdagen. Egentligen tror jag alltså inte att skillnaderna är så stora jämfört med tidigare.

Låt mig sedan nämna några ord om interpellationer och frågor, som ju hör till kontrollinstrumenten. Den främsta fördelen med dem är att de ger möjlighet till information, debatt och kritik av regeringen. Någon omröstning anordnas ju inte i anslutning till interpellationsdebatterna. Antalet interpellationer och frågor har ökat kraftigt på senare år. Under föregående riksmöte ägnade riksdagens kammare inte mindre än 241 timmar åt att debattera 688 interpellationer. Under samma riksmöte ställdes 1 867 skriftliga frågor. Inte undra på att Regeringskansliet måste byggas ut med ytterligare tjänstemän!

Det säger sig självt att med den omfattningen kan inte längre varje interpellation, och ännu mindre varje fråga, få särskilt stor betydelse. Viktigare aktuella ämnen behandlas numera inte heller i interpellationer utan oftare i en annan debattform i riksdagen, så kallade särskilt anordnade debatter i en viss fråga.

När det gäller EU-frågorna har ett särskilt kontrollorgan, EU-nämnden, inrättats. Samtidigt har det redan från början varit en strävan att utskotten ska spela en så aktiv roll vid beredningen av EU-ärenden som möjligt fram till

dess att förhandlingarna i ministerrådet kommer in i ett avgörande skede. Tanken har varit att förhandlingsmandatet ska formuleras i EU-nämnden. Rollfördelningen har emellertid inte blivit riktigt så tydlig. EU-nämnden har överskuggat utskotten.

Strävanden mot uppföljning och utvärdering av riksdagsbesluten i utskotten har inte heller slagit igenom fullt ut. Somliga utskott har arbetat systematiskt med uppföljning och utvärdering, andra mera tillfälligtvis. I det här sammanhanget kanske en input från JO och Riksrevisionen skulle kunna fungera som en stimulans.

Ett annat problem med utskottens uppföljningsundersökningar är att det har varit svårt för utskotten att ta hand om den information som kommit fram i undersökningarna. Utskotten är inte vana vid att ta egna initiativ, även om det har varit tillåtet under hela enkammartiden.

Varför har då vissa kontrollformer varit framgångsrika och andra inte? Jag ska lägga fram en hypotes på det området. Jag utgår från en distinktion som har gjorts mellan ansvarskontroll och styrningskontroll. Ansvarskontrollen tar sikte på att hålla regering och statsråd ansvariga för fel och brister genom kritik eller formella sanktioner, till exempel genom beslut om misstroendeförklaring. Perspektivet är i huvudsak tillbakablickande. Perspektivet i styrningskontrollen är däremot framåtblickande. Den syftar primärt till att rätta till fel och brister i den offentliga verksamheten.

Någon tydlig gräns kan inte dras mellan de här två kontrollformerna. I själva verket går de naturligtvis i varandra ganska mycket, och all kontroll innehåller kanske element av båda typerna. Om man tittar på den utveckling som har varit kan man dock se att framgången tycks ha varit större för kontrollformer som är mer inriktade på ansvarskontroll än på styrningskontroll.

KU:s granskning är ett väldigt bra exempel på en kontrollform där tyngdpunkten förändrades från styrningskontroll till ansvarskontroll genom den utveckling som skedde under 1960- och 1970-talen och framåt 1980-talet. När utskottet övergick från att granska bara rättslig och administrativ praxis till att också granska enskilda fall där regeringen eller enskilda statsråd varit inblandade skedde en vitalisering. Bakom detta ligger naturligtvis också att oppositionspartiernas intresse för granskningen ökar när den handlar om ansvarskontroll snarare än styrningskontroll. Det bristande intresset för utskottens uppföljning och utvärdering skulle med tillämpning av denna tankegång kunna förklaras med att det handlar om styrningskontroll och inte ansvarskontroll.

Skulle då lösningen ligga i att man ökar inslaget av ansvarskontroll i utskottens uppföljning och utvärdering? Nej, inte nödvändigtvis. Det skulle lika gärna kunna handla om att alla partier, inklusive regeringssidan med sitt intresse för att peka framåt mot förbättringar, driver på för att få till stånd mer uppföljning och utvärdering. Problemet är dock att regeringssidan kanske inte känner sig bekväm med en sådan roll. För regeringssidan är kanske regeringsmakten viktigare än kontrollmakten.

Om jag till slut ska sammanfatta min syn på den del av kontrollmakten som jag har behandlat vill jag gärna säga att den kontroll som riksdagen på detta sätt utför är utomordentligt viktig, i själva verket helt grundläggande, för det parlamentariska systemet. Alla kontrollinstrument som jag har behandlat kan och bör utvecklas, men som jag ser det sker detta bäst inom ramen för de grundkoncept som finns. Det gäller även KU:s granskning, där jag inte delar den uppfattning som man ibland hör framföras att den borde ersättas av något annat. Skulle något nytt organ övervägas, till exempel en författningsdomstol, hoppas jag att man ser till att det inte rubbar förutsättningarna för KU:s granskning.

Ordföranden: Tack för det, Magnus Isberg! Därmed fick vi ett perspektiv på KU under en längre period.

Nu är det utrymme för frågor och synpunkter. Jag lämnar ordet fritt.

Ingvar Svensson (kd): Jag har ett par frågor, dels om jag missuppfattade Göran Schäder på en punkt, dels någon fråga till Stefan Olsson.

När Göran Schäder talade om relationen mellan regering, riksdag och myndigheter studsade jag lite. Det finns ju ett beslutsförbud i 11 kap. 7 § regeringsformen. Jag bara undrar: Schäder menar väl att det förbudet också gäller regeringen? Så har vi nämligen uppfattat det i KU, men jag blev lite osäker på formuleringarna där.

Stefan Olsson hade flera intressanta vinklingar på vad KU bedriver för granskning, inte minst detta med informell styrning. Hur man gör en formell granskning av informell styrning är ett intressant ämne som kanske kräver massor av seminarier, och jag ska inte fördjupa mig i det. Frågan är dock är intressant: Vad är det som KU granskar? Vilka typer av händelser granskar KU? Det här med Anna Lindh är ett exempel. Jag tror att vi någon gång i början av 90-talet granskade till exempel finanskrisen 1992 – också regeringsbildningen, tror jag – utan att det fanns några direkt politiska krav. I stället var det initiativärenden. Även när det gäller tsunamikatastrofen har vi tagit initiativ.

Men frågan är: När man lyssnar på dig får man en känsla av att du egentligen vill att KU ska skriva regeringens historia, och det är ju ett vittomfattande arbete. Hur ska man egentligen avgränsa sig för att hitta den linje som du är inne på?

Göran Magnusson (s): Jag tillhör dem som Stefan Olsson intervjuade om hur regeringen hade hanterat detta, så det är väl i och för sig intressant att diskutera vad jag nu egentligen svarade. Det var dock inte därför jag begärde ordet utan mera för att få en aspekt på förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. Det har ju också bäring på det Stefan Olsson tog upp om vad KU kan granska, nämligen regeringen men inte myndigheterna, vilket ju är en intressant diskussion.

Jag har också en fundering om alla dessa KU-anmälningar – så ska jag kanske inte säga, men många av dem handlar om det – om det som populärt kallas ministerstyre. Det kan väl vara en fråga till hela panelen. För svenska folket kan det framstå som något underligt att ett statsråd inte skulle ha tillåtelse att tycka någonting om sådant som myndigheter har att hålla på med. Jag tror att det kunde vara intressant att få några synpunkter på företeelsen ministerstyre.

Nils Fredrik Aurelius (m): Det heter ju att regeringen styr riket, vilket är mycket fundamentalt, och sedan ska riksdagen granska. Men utövas hela regeringsmakten i regeringen, eller är det någonting som vi inte kommer åt i vår granskning? Man kan ju tänka sig en situation där en minoritetsregering samarbetar med partier i riksdagen som till och med har egna tjänstemän i Regeringskansliet och som de facto utövar stor makt. Hur ska KU eller riksdagen kunna granska denna del av regeringsmakten?

Detsamma gäller begreppet ministerstyre. Om en ledamot av ett samverkande parti i riksdagen – som alla hör talar jag lite i omskrivningar här för att göra det mer generellt – försöker utöva påtryckningar på en polismyndighet eller någon annan myndighet kan man ju inte tala om ministerstyre, för vederbörande är inte minister utan en mer inflytelserik person än mången minister. Frågan är hur KU ska kunna granska regeringsmakten om den på detta sätt är undflyende och går utöver själva den sittande regeringen.

Låt mig också ställa en liten fråga till, kanske närmast till Magnus Isberg med sin stora erfarenhet: Räcker de instrument för kritik som KU har för att granskningen ska vara meningsfull? Misstroendevotum används i praktiken inte. Misstroende *light*, alltså omröstning i kammaren, uppmärksammas inte särskilt mycket. I övrigt är det bara kritik som framförs på papperet. Räcker de instrument som KU har för att granskningen ska vara tillräckligt respektingivande?

Barbro Hietala Nordlund (s): Tack för tre spännande infallsvinklar! Jag får växla spår lite; en del av min första frågeställning handlade just om ministerstyre, och den frågan är ju redan väckt. Då vill jag ta fasta på det Göran Schäder talade om, nämligen regeringen som inte törs, inte vill eller inte kan hävda sig. Det kan naturligtvis ha flera orsaker. Naturligtvis måste den parlamentariska situation som rått under långa tider i vårt land spela roll, där regeringen inte har egen majoritet utan måste söka den. Det gör möjligtvis att man agerar med lite större försiktighet. Men jag vill ändå fråga Göran Schäder, som har tittat på detta i ett kanske lite längre perspektiv: När syntes en regering i Sverige som kunde och vågade hävda sin position?

Sedan har jag bara en kommentar till det Stefan Olsson sade om att det är viktigt med dumma frågor. Det är väldigt skönt att höra en sådan bekräftelse. Vi ställer stundom frågor av den arten, befängda frågor och oförskämda frågor, men jag tror att vi önskar att vi – oftare, i alla fall – ställde konstruktiva

frågor, konstitutionellt grundade och så vidare. Ofta får jag som granskare i konstitutionsutskottet medborgarnas kommentarer omkring de frågor vi har ställt. Domen är ganska hård, kan jag säga. Jag får ofta höra vilka frågor vi missade och så vidare. Kan vi få någon ytterligare liten reflexion från dig, Stefan, omkring själva frågandet? Är vi bra, eller?

Ordföranden: Efter Tobias Krantz gör vi en paus så att ni kan få svara; sedan har jag ytterligare namn därefter. Annars blir det väldigt mycket att hålla reda på för panelen.

Tobias Krantz (fp): Jag tänkte börja med det som Göran Schäder var inne på om förhållandet mellan regering och riksdag. Jag tolkade ditt inlägg lite grann som att det var normativt önskvärt att balansen tippade åt det hållet att regeringen tog för sig mer på olika sätt. Jag skulle möjligtvis vilja ifrågasätta det något. Det finns några faktorer som inträffat sedan 1974 och den nya regeringsformen och som faktiskt har lett till att regeringen har fått mer att säga till om än vad jag tror var förutsett när man tog fram regeringsformen. Det ena är EU-medlemskapet, som har nämnts, där ju regeringen har fått mer makt på riksdagens bekostnad. Jag tror inte att det har skett av nödvändighet – det handlar rätt mycket om hur riksdagen har ordnat sin kontroll av regeringen – men det har ändå lett till det.

Det andra är en sak som ingen av er har nämnt. Det handlar om den nya budgetlagen och den nya budgetprocessen i riksdagen, där en minoritetsregering i stort sett kan lägga fram sitt budgetalternativ och få det godkänt utan att egentligen ha en uppgörelse med andra partier bakom sig. Detta har lett till en väldigt stor förskjutning från riksdagen till regeringen på den punkten.

Jag skulle vilja ha några synpunkter på det. Är det inte egentligen så att riksdagen har tappat makt, bland annat av de här två skälen, i förhållande till regeringen, och är det då verkligen önskvärt att vi får ytterligare en förskjutning åt det hållet? Det är den ena frågan.

Den andra frågan hänger samman med det och handlar om riksdagens roll. Riksdagen har som ni tidigare var inne på flera olika uppgifter – stifta lag, besluta om statens inkomster och utgifter, besluta om skatt, men också frågan om granskning och kontroll. Tittar man på hur riksdagen i dag använder sin tid, både i utskott och i kammaren, tror jag att man kommer att finna att riksdagen använder väldigt mycket tid åt sådant där riksdagen egentligen inte har så mycket att säga till om. Ett exempel är finansmakten, där man i praktiken har delegerat väldigt mycket till regeringen. Borde vi inte ha lite mer kraftfulla reformer för att se till att riksdagen verkligen ägnar sig åt de områden där riksdagen kan utöva makt och inflytande, huvudsakligen inom kontroll- och granskningsmakten?

Ordföranden: Tack för det! Nu ber jag panelen kommentera och ge svar. Vi börjar väl i den ordning som ni inledde. Varsågod Göran Schäder, du väljer de frågor du vill kommentera.

Göran Schäder: Till Ingvar Svensson vill jag säga att förbudet enligt 11 kap. 7 § för riksdagen att beordra myndigheter att fatta vissa beslut naturligtvis också gäller för regeringen. Vad jag ville säga var att 11 kap. 7 § inte förbjuder riksdagen att beordra regeringen att fatta vissa beslut. 11 kap. 7 § riktar sig till förvaltningsmyndigheter, och regeringen är ingen förvaltningsmyndighet.

Vad jag sedan allmänt beskrev var väl ett utrymme för regeringen att regera mer, så att säga, än vad den faktiskt gör. Huruvida det är önskvärt eller inte tror jag inte att jag i min egenskap av jurist egentligen ska bedöma. Vad jag ville säga var bara att om regeringen vill och törs så har den de rättsliga rättigheterna att regera mer än vad den gör.

Stefan Olsson: Jag fick ju flera frågor, så jag kanske ska göra ett litet urval och gå snabbt fram. Ingvar Svensson frågade om KU ska skriva regeringens historia. Ja, ni gör ju redan det, fast ni skriver regeringens skräckhistoria. Frågan är om ni ska blanda in annat som kanske också är av intresse. Detta handlar om att gå från den typ av granskning ni gör i dag till en annan. Jag kan inte ge ett klart svar på hur ni ska göra med den saken, men jag tycker att det är en fråga som ska föras upp till diskussion: om man bara ska gå på den typ av ärenden som anmäls av oppositionen, eller om det kan finnas händelser av en viss dignitet som i sig förtjänar att granskas även om man inte kan misstänka att det ligger någonting lurt bakom hos någon minister.

Jag tycker att man måste skilja mellan två olika typer av ministerstyre. Den ena är när en minister utan ett formellt regeringsbeslut går i väg och bestämmer saker. Den andra är om regeringen eller en minister själv inkräktar på det så kallade förbjudna området, 11:7-området. Dessa saker måste man hålla isär. Och 11:7-området är ganska litet. Det måste man ha klart för sig. Det handlar nästan bara om rättstillämpning. Göran Schäder kan berätta mer om vad som egentligen menas med rättstillämpning.

Nils Fredrik Aurelius ställde en fråga om tjänstemän som arbetar i Regeringskansliet men som inte tillhör regeringspartiet, om jag förstod frågan rätt. Formellt sett är de naturligtvis anställda i Regeringskansliet, och det är regeringen som är ansvarig för dem. Regeringen kan anställa vilka politiskt sakkunniga de vill. De politiskt sakkunniga måste inte vara medlemmar i Socialdemokraterna, man kan ta vem som helst. Det är naturligtvis regeringen som är ansvarig för dem.

Barbro Hietala Nordlund ställde en fråga om hur man ska se på detta med dumma frågor. Jag tror att du och jag har ungefär samma inställning här, det vill säga att riksdagsledamotens uppgift är att vara en länk mellan medborgarna och statens styrelse i form av regeringen. Du ska naturligtvis inte ta på

dig en annan roll än den du har, det vill säga att du ska bidra konstruktivt mot Regeringskansliet och även försöka suga upp så mycket synpunkter som möjligt hos dina väljare. Men poängen är att jag tycker att det är just den här funktionen att väljarnas synpunkter ska sugas upp av ledamöterna som har kommit i skymundan.

Jag har framför allt en fråga som jag vill föra ut här. Borde det inte vara så att riksdagsledamöterna i konstitutionsutskottet också har en pedagogisk uppgift gentemot väljarna att förklara hur det konstitutionella systemet fungerar? Vi vet att de konstitutionella frågorna visserligen är viktiga men att det inte är så många som tycker att de är intressanta. De flesta tycker att de är skäligen ointressanta.

Jag tycker att det här i dag mycket bra visar sig i att pressuppbådet inte är så jätteimponerande. Det är ett problem, och någon måste föra ut dessa frågor.

Ordföranden: Måhända tittar en och annan på SVT24 och kan följa detta ändå.

Magnus Isberg: Jag fick några frågor av Nils Fredrik Aurelius. Den första rörde granskningen av minoritetsregeringar, kan man kanske vidga det till att säga. Vi har haft en tradition av minoritetsregeringar i Sverige, så problemet är i och för sig inte nytt. Och det är klart att det är bara regeringen som KU kan granska och inte några partier som står utanför regeringen men som samverkar med regeringen. Men nu har den form för minoritetsregerande som vi nu har i något annat sammanhang karakteriserats som en skvader. Det är varken en majoritetsregering eller en minoritetsregering, det är egentligen någonting mittemellan. Det försvårar naturligtvis det problem som Nils Fredrik Aurelius tar upp. Men det formella svaret måste fortfarande vara att KU granskar regeringen och ingenting annat. Det är alltså regeringssystemet som det är fel på och inte KU:s regler, tror jag.

Den andra frågan gällde KU:s reaktioner så att säga, alltså kritiken och om man kan hitta några nya vägar för att föra fram kritik. Då kan det kanske fortfarande vara intressant att göra den distinktion som jag gjorde, ett framåtsyftande och ett tillbakasyftande. Det finns ju kritik hos KU som är framåtsyftande. Man säger: Nu ska ni göra på ett annat sätt än ni har gjort tidigare. Där finns det naturligtvis anledning att följa upp den kritiken. Det tror jag också att KU gör och ser att utvecklingen av rutinerna inom Regeringskansliet blir just den som man har förespråkat. Det är delvis ett sätt att svara på detta.

När det gäller ansvarskritiken, som jag tror att du närmast är ute efter, har KU någon sorts intern betygssättning. Trots att jag har arbetat där i ganska många år förstår jag inte riktigt den. Den innebär att man använder formuleringar som ”kan inte undgå kritik” eller ”förtjänar kritik”. I värsta fall kan man dra till med ”förtjänar allvarlig kritik”, och då är det förstås väldigt allvarligt. Men det är fortfarande ord och inte handling. Jag tror att det nog är

svårt att tänka sig någon ytterligare variant än det som faktiskt nu äger rum, alltså omröstningarna och naturligtvis misstroendeförklaringen, men den har på något sätt levt sitt eget liv vid sidan av KU:s granskning. Och det är kanske trots allt ganska bra att det inte börjar utvecklas en praxis i riktning mot att det blir normalt att använda misstroendeförklaringen som ett sätt att demonstrera kritik.

Ordföranden: Vi går in på andra omgången av ledamöternas frågor.

Henrik S Järrel (m): Jag har en fråga till Göran Schäder. Den gäller tillkännagivandena. Regeringen svarar ju inför riksdagen, och jag tror att tillkännagivanden vanligen brukar uppstå i en jordmån där regeringen är en minoritetsregering. Det finns dock exempel på tillkännagivanden som en majoritet bestående av även företrädare för regeringspartiet har ställt sig bakom. Men problemet med hur man ska hantera tillkännagivanden kvarstår.

Ett visst missnöje finns nog hos riksdagens majoritet som har ställt sig bakom ett tillkännagivande, nämligen där man beställer en form av utredning, ett beslut eller lagförslag från regeringens sida, där regeringen i en eller annan mening är motspänstig och inte är med på noterna och hur man ska hantera det. Man kan ju tänka sig en misstroendeförklaring om regeringen inte fullföljer riksdagens beslut.

Jag skulle gärna vilja veta hur Göran Schäder tycker att man bör komma till rätta med dessa tillkännagivanden. Om det ändå samtidigt är så att regeringen svarar inför riksdagen, borde också regeringen effektuera riksdagens beslut. Mot det står att regeringen är ett självständigt rätts- och handlingssubjekt så att säga och har en egen vilja, och den kan den sätta emot en riksdagsmajoritet till och med. Då har riksdagsmajoriteten möjligen den utposten att den kan förklara att den saknar förtroende för regeringen med statsministern eller för enskild minister.

Men tillkännagivanden och hur man hanterar dem är besvärligt. Utveckla gärna tankarna lite grann om det.

Jag vill vända mig till Stefan Olsson. Är snedsteg alltid detsamma som misslyckanden? Ja, det kan man fråga sig när enskild riksdagsledamot för KU:s granskning anmäler någon minister för att möjligen ha gjort sig skyldig till ministerstyre. Vi har inte det i vårt land, utan regeringen fattar sina beslut i plenum och in corpore så att säga.

Min fråga till dig kan jag även koppla till Magnus Isberg eftersom den handlar om värdet av prickningarna. Ni har berört det lite grann här tidigare. Det har inte utvecklats någon längre praxis av hur KU:s formuleringar ska tolkas i varje enskilt fall. Allvarlig kritik, mindre allvarlig kritik, inte undgå kritik, brukar det heta. Hur ska ett enskilt statsråd tolka detta i varje enskilt läge? Ska han eller hon självständigt kunna ta sin Mats ur skolan eller ej, eller ska riksdagen alltid behöva ställa sig bakom en misstroendeförklaring för att vederbörande ska inse att det nu är dags att ge upp den politiska karriären?

Man kan grunna lite grann över det. Jag är intresserad av att höra vad ni har för synpunkter.

Mats Einarsson (v): Min fråga knyter an till Göran Schäders inledning och hans konstaterande att riksdagen inte styr riket utan att regeringen gör det. Det är en sanning som får upprepas ibland även i riksdagsarbetet. Jag tänker på fallet med Hebys länstillhörighet och liknande. Nåväl, det var inte det som jag skulle fråga om utan mer om hur detta förhåller sig till riksdagens och då i synnerhet KU:s granskning av enskilda regeringsbeslut i efterhand.

När vi i KU ska försöka definiera vår uppgift brukar vi säga ungefär följande: Vi granskar inte om regeringen fattade rätt beslut utan om regeringen hade rätt att fatta det beslut som den fattade. Men den distinktionen går inte alltid att upprätthålla.

Nu i veckan debatterade vi KU:s granskningsbetänkande, bland annat om utvisning av två personer till Egypten. Där konstaterade KU att regeringen inte bort godta den så kallade garantin från Egypten och att de två männen inte borde ha avvisats.

Det var en granskning av ett uttalande om själva sakinnehållet i beslutet. Vi har ingen kritik mot regeringen vad gäller dess legala rätt att fatta detta beslut, annat än i förhållande till internationell konvention, i och för sig.

Min fråga är snarast: Kan riksdagen använda granskningen i efterhand så att säga kringgå förbudet, om det nu är ett förbud, att styra regeringen i detalj? Bör man vara mer försiktig än vad KU hittills har varit med att uttala sig om vilket beslut som regeringen faktiskt borde ha fattat? Eller är det tvärtom så att granskningen i efterhand får tolkas på ett helt annat sätt och att det därför är helt i sin ordning och att KU kanske i större utsträckning också bör bedöma det substantiella innehållet i de fattade besluten?

Helene Petersson (s): Jag skulle vilja gå vidare lite grann när det gäller det som Stefan Olsson har varit inne på – att granskningen fokuseras på misslyckanden kan ge en sned bild och generella lärdomar, och kunskap kan fordra annan granskning och andra händelser som KU kan granska.

Vi upplever också att anmälningarna från riksdagsledamöter till KU ökar i omfattning. Jag skulle vilja ha en liten fundering från Stefan Olsson: Ägnar KU sin tid åt rätt saker? Sådana här saker tar ju mer och mer tid. Men det kanske är KU:s huvuduppgift, eller finns det andra saker som vi borde lägga mer tid på än vad vi gör i dag?

Jag har en fråga till Göran Schäder också när det gäller att regeringen har rättsliga möjligheter att regera mer än vad den gör. Borde regeringen styra sina myndigheter på ett annat sätt och kanske mer än vad man gör i dag? Man är ju lite försiktig. Och som Henrik S Järrel sade har vi inte ministerstyre, utan det är regeringen tillsammans som fattar beslut. Men borde man kanske ändå ha en annan styrning än i dag?

Carl-Erik Skårman (m): Jag är också lite förvånad över den stora frihet som Göran Schäder ger regeringen att gå emot riksdagen. Jag grundar den förvåningen på tre olika saker.

Det finns i svensk organisationskultur, folkrörelser, fackliga rörelser och andra, en ingrodd föreställning om att en styrelse verkställer årsmötets intentioner och beslut. Och när man talar om för allmänheten att regeringen inte vill göra som riksdagen sade, då blir den mycket förvånad och undrar vad det är för ordning eftersom det inte stämmer med hur svensk organisationskultur faktiskt fungerar i övrigt.

Sedan visar det sig att även om riksdagen uttrycker sig i väldigt hovsamma ordalag och säger att man för regeringen tillkännager som sin åsikt någonting, så förväntar sig riksdagen trots allt att regeringen ska följa dessa önskemål som om det vore ett verkställande organ.

Hebyfallet är ett strålande exempel på detta, där regeringen trots en viss inledande istadighet ändock till sist kom fram till beslutet att Heby skulle byta län.

I och för sig är det inte så märkvärdigt eftersom vi beslutar om var vartenda militäretablissemang ska ligga. Och indelningen av län och kommuner är egentligen mycket viktigare.

Mitt sista argument är naturligtvis risken för misstroendevotum om regeringen inte följer riksdagens önskemål. Har man en gång brutit igenom med ett sådant misstroendevotum är ju frågan avgjord. Därför undrar jag: Är det ändå inte lika bra att regeringen finner sig i att följa riksdagens beslut såsom ett verkställande organ?

Ordföranden: Jag har fyra punkter som jag vill ta upp.

Först vill jag vända mig till Magnus Isberg. Det är inte enbart så att riksdagen har tappat makt i förhållande till regeringen när det gäller EU-frågor. Riksdagen har också vunnit makt på utrikespolitikens område. I praktiken går man igenom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i riksdagens EU-nämnd och även i utrikesutskottet. Och det har blivit ett oerhört mycket större inflytande för riksdagens ledamöter i den delen.

När det gäller det andra som jag vill ta upp vänder jag mig till Stefan Olsson. Det gäller mordet på Anna Lindh. KU har att granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Jag var inte med i KU på den tiden, så jag talar därför inte i egen sak här. Men jag misstänker att man förmodligen inte såg vari detta bestod. Var det något regeringsärendes handläggning och statsråds tjänsteutövning som skulle granskas i samband med mordet på Anna Lindh? Du som har granskat det vet väl mycket mer, och du kanske har ett svar på den frågan. Men jag misstänker att det förmodligen var det förhållningssättet från KU:s ledamöter som gjorde att man tyckte att man inte hade någonting att granska just i den delen. Att det är en stor händelse i största allmänhet måste ändå ha en relation till själva uppgiften.

Det tredje som jag vill ta upp var Mats Einarsson inne på. Om vi tar exemplet med granskningen av utvisningen av de två personerna till Egypten

har KU fem mycket distinkta områden för en mycket tydlig och skarp kritik på avgränsade områden. Men till slutsatsen ligger implicit att man måste ändra sig på dessa punkter. Även om KU inte kan ge förslag för framtiden eftersom granskningen formellt sett inte har den inriktningen, är det likväl en mycket tydlig signal till regeringen att i framtiden inte göra på det sätt som har kritiserats. I praktiken får det en mycket bestämd framåtriktande effekt trots att man granskar det förflutna.

Slutligen något beträffande regeringens roll. Regeringen styr riket. Men regeringens roll att styra riket är inte särskilt kraftfull. Egentligen är regeringens huvudsakliga politiska makt att vara förslagsställare till riksdagen. Tänk er en regering som inte fick framställa propositioner. Det skulle bli en ganska svag regering. Det skulle inte vara särskilt stort intresse för en sådan regering, även om den hade visst utrymme för utnämningar och visst spelrum inom ramlagar och så vidare. Men dess roll är framför allt såsom förslagsställare till riksdagen. Då är det ändå på något sätt ett beredande utskott, om man nu skulle använda det, till riksdagen.

Då kommer man in på frågan: Har tillkännagivanden då inte en funktion just där? Det är ju ändå i relation till riksdagens eget arbete. Och det är ju där som de centrala tillkännagivandena ligger. Man vill ha ett förslag på ett visst område för att i riksdagen sedan kunna behandla det. Och regeringen är det förvaltningsorgan som ska bereda förslag. Vi vill ju normalt sett inte att riksdagen ska bereda förslag – vi gör det bara undantagsvis – utan vi vill att regeringen och Regeringskansliet ska göra det.

Det är detta som jag tycker är det centrala. Om man skulle ha den begränsningen att regeringen skulle styra riket utan rätt att framställa propositioner, så skulle det inte bli så mycket kvar av regeringsmakten.

Var så goda. Detta var något att bita i.

Göran Schäder: Då kan jag börja med det sista. När jag beskrev vad jag menar med att styra riket hade jag som ett element i det just rätten att väcka initiativ i riksdagen och att det är en del av regeringens roll. Och det är en väldigt central roll och kanske den viktigaste, precis som du säger, för att kunna genomdriva en politisk inriktning.

Ibland kommer förslag som ett resultat av en riksdagsbeställning som man har fått som ett tillkännagivande härifrån om att riksdagen vill ha förslag av ett visst innehåll eller med en viss inriktning.

Min poäng var egentligen bara att säga att regeringen rättsligt sett har rätt att säga nej. Men artigheten kräver nog egentligen att man svarar.

En gång om året ska regeringen leverera en skrivelse till riksdagen där man berättar vad man har gjort med anledning av dessa olika tillkännagivanden. Där står det väl ofta bara att ärendet bereds. Och det kan vara ett sätt att möjligen dölja att man krumbuktar sig och inte vill bereda ärendet men ändå gör det. Man låtsas att man jobbar med saken. Det gör man kanske just för att man inte törs säga nej. Men den rätten skulle man egentligen ha. Men det är klart att man bör svara på en framställning från riksdagen.

Jag vill också säga att jag ser den här liknelsen med regeringen som en sorts styrelse i förhållande till årsmötet som felaktig. Det är inte det som regeringsformen ger uttryck för, utan regeringen har en egen roll. Styrelsen kan så att säga inte sparka årsmötet, men regeringen kan faktiskt sparka riksdagen och utlysa nyval om den menar att den har en fråga som den vill gå till väljarna med.

Och om det finns möjlighet till misstroendeförklaring handlar också om huruvida det finns ett realistiskt alternativ till den sittande regeringen. Det borde regeringen kunna lägga i en vågskål när den bedömer om den vågar säga nej eller inte. Om en sittande regering avgår får följande fråga ställas: Finns det i den konstellation som man ser i riksdagen då något alternativ? Är det någon som kan ta över regeringsmakten? Om det inte är det borde regeringen i så fall också kunna sträcka på sig lite mer och känna att den sitter säkrare i sadeln än vad den annars skulle göra.

Vad gäller frågan om det var rätt beslut eller om man har rätt att fatta beslutet, är det väl riktigt att man granskar om regeringen har rätt att fatta de beslut som den fattar. Men en rättslig granskning innefattar nog också om beslutet materiellt sett var möjligt att fatta. De rättsliga reglerna ställer inte bara krav på formen utan ibland också på innehållet i beslutet. Och där kan man mycket väl hamna i att man säger att regeringen hade visst rätt att fatta beslutet men att man inte fick fatta ett beslut som såg ut som det som blev. Och det kan till exempel vara därför att det strider mot annan lagstiftning eller att det strider mot folkrättsliga åtaganden.

Jag ser nog inte att KU:s granskning av enskilda fall blir ett problem om man bara granskar utifrån rättsliga utgångspunkter.

När det gäller om regeringen borde styra sina myndigheter mer, är det nog samma sak, alltså att regeringen har rätt att styra mer än den faktiskt gör. Det är väl en fråga om hur mycket tid man orkar lägga ned på att styra myndigheterna. Men myndigheterna är ju så att säga regeringens verktyg för att genomföra den politik som man vill ha genomförd. Där är det väl olika på olika områden hur mycket man borde styra.

Stefan Olsson: Jag ska först säga någonting om Henrik S Järrels fråga om hur man ska se på prickningssystemet. När det gäller de formuleringar som nämns här, om i vilken grad de är anmärkningsvärda och så vidare, så är det en form av betygssystem när utskottet bedömer regeringen.

Men problemet med era granskningar är att ni egentligen inte har något annat sanktionssystem än att just sätta betyg. Ni har inget annat maktmedel än misstroendeförklaringar.

Men någonting som faktiskt förvånansvärt sällan förekommer i Sverige är misstroendeomröstningar om enskilda ministrar. Detta kan man faktiskt utnyttja. Vid de tillfällen som detta har förts på tal har statsministern omedelbart ställt sig bakom den enskilde ministern, och sedan har frågan handlat om hela regeringen. Men där finns det i alla fall en öppning.

Skulle man kunna införa någon annan typ av sanktionssystem? Nej, jag tror faktiskt inte det, utan det är precis som Göran Schäder var inne på, nämligen att det fungerar ungefär som i en förening. Man väljer styrelsen. Sedan får man uthärda att leva med den styrelsen tills man väljer en ny. Och det är ju så att regeringen har stöd av en majoritet av parlamentet även när den inte sköter sig på alla punkter. Tyvärr är det så.

Helene Petersson och Göran Lennmarker har ställt ungefär samma fråga om vilken typ av ärenden som ska bli föremål för granskning, och om jag föreslår att någon annan typ av ärenden ska anmälas.

Gör KU rätt saker? Det kan jag nog inte riktigt svara på helt och hållet eftersom jag inte har full kontroll över vad ni gör alla dagar om året. Men jag skulle vilja föreslå att en viss typ av händelser ändå kommer högre upp på er agenda, och det gäller den typ av krishändelser som jag har studerat och som är stora i sig, och där man inte omedelbart kan säga att det finns en minister som har misskött sig. Tvärtom kan det vara så att ministern faktiskt har skött sig men att händelsen i sig är av så pass stor vikt att det skulle kunna vara värt att granska den ändå.

Är det så att ert bord är fullt med granskningsärenden av oviktig natur och så vidare? Det är mycket möjligt att det har blivit så i konstitutionsutskottet. Ett förslag är faktiskt att ni åker på besök till andra länder och ser vilka granskningssystem de har. Det är nämligen ganska vanligt att parlament har mer granskningsmakt gentemot regeringen än vad vi har i Sverige.

Till sist Göran Lennmarkers fråga om varför det inte blev någon utredning i Anna Lindh-fallet. Formellt sett kanske detta inte var något ärende. Nej, det är mycket möjligt att det inte finns någon strikt formell grund. Men en av mina poänger är: Måste det verkligen finnas en paragraf att luta sig mot om man ska inleda en undersökning? Räcker det inte med att man kan se att detta är en viktig händelse där det skulle kunna vara så att företrädare för regeringen träder över gränsen för vad som sägs i 11 kap. 7 § regeringsformen? Det skulle kunna vara så. Men varför ska jag som enkel medborgare ute på gatan bara sätta min blinda tillit till företrädare i regering och riksdag? Ska man inte begära att ni också ska visa att ni verkligen sköter er?

Magnus Isberg: Det var kanske bara en fråga som direkt ställdes till mig, och det var den som vi förut var inne på om prickningarna och formuleringarna där. Av Henrik S Järrel förstår jag att även KU:s ledamöter ibland har lite svårt att förstå innebörden i de här formuleringarna. Därför skulle jag kanske föreslå att man överger de formuleringarna och i stället för betygssättningen skriver om vad det är man kritiserar.

Sedan tänkte jag göra ett litet påpekande om detta med tillkännagivanden, detta med anledning av vad Göran Lennmarker sade. Kanske ska man göra skillnad när tillkännagivanden görs på lagstiftningsområdet. Där har ju riksdagen egen makt. Riksdagen kan lagstifta i vilket ögonblick som helst. Det blir en åtgärd av bekvämlighet, kan man säga, att vända sig till regeringen eller en åtgärd därför att man vill få hjälp med utredningsresurser som man

själv inte har i riksdagen. Därför tycker jag väl att man får fästa särskilt avseende vid att de tillkännagivanden uppfylls som görs på det området, redan av det skälet så att säga att medlet ju kan ligga i att riksdagen annars gör det själv, med egna resurser.

Jag ska kanske erinra om att bakgrunden till de här tillkännagivandena är den gamla regeringsformen där regeringen eller Kunglig Majestät hade en på konstitutionen grundad rätt att lagstifta på vissa områden. Riksdagen kunde bara ägna sig åt uttalanden.

Ordföranden: Kanske finns det någon som inte är ledamot av KU men som vill ställa en viktig och intelligent fråga. Ingen tycks ta chansen att få en viss fråga belyst.

KU genomför vad vi kallar för höstgranskningar, mera systematiska granskningar, men inte av en händelse utan av ett område. Vi granskar till exempel Regeringskansliets tillväxt och sätt att administrera sig självt. Vi har också utnämningsmakten och hur den frågan hanteras. Vi har kommittéväsendet, och vi har aktbildning. Det låter kanske inte så upphetsande, men det handlar om hur regeringen dokumenterar sitt eget, och i det fall vi granskar i höst, relationerna till statliga företag. Vi har en mängd sådana saker. Ibland har vi uppemot åtta eller tio olika områden. Tyvärr väcker de ganska liten uppmärksamhet. Det beror kanske på att det ofta råder enighet. Därmed blir det inte en politisk strid kring det hela.

Magnus Isberg, det här med att gå ifrån det generella är något som vi faktiskt redan har gjort. Vår kritik är ganska precis i sak. Den kan vara mycket skarp i sak utan att man för den skull sedan behöver dra nästa slutsats.

Sanningen är väl dessutom – och det bör vi komma ihåg – att om man har en ordning där ett statsråd egentligen som statsråd individuellt inte har något att säga till om utan det är regeringen som har något att säga till om, är det svårt att utdela kritik som inte träffar hela regeringen – om man nu som statsråd inte har gjort något fel och så att säga överträtt det hela. Men om man som regering har gjort det träffar det hela regeringen. Vi bör komma ihåg att så är det i vårt styrelseskick.

Vi konstaterar att regeringen visserligen kan avsätta riksdagen, men den kan inte avsätta folket. Det är vi tacksamma för.

Med dessa ord går vi till kaffepaus för att sedan återsamlas kl. 12. Tack ska ni ha!

Vice ordföranden: Ni är välkomna till den andra delen av seminariet om regeringsmakt och kontrollmakt. Man kan möjligen säga att vi nu går in på den del av kontrollverksamheten där politikerna, i varje fall i själva utövandet av kontrollen, inte spelar så stor roll. Jag tänker på JO, med den långa traditionen, och den nyskapade Riksrevisionen, där en bärande tanke vid tillkomsten, i varje fall från dem som var hetast tillskyndare till detta, var att politikerna i form av Riksdagens revisorer inte längre skulle utöva den direkta

revisionskontrollen utan det skulle ske i den fristående Riksrevisionen om vars inrättande riksdagen var enig.

Vi har också en representant från Norge här. Lite översiktligt kan det kanske sägas att man där har mer en kombination av saklig revision, eller revision utförd av sådana som är yrkesrevisorer, och att politikerna spelar en något annorlunda roll i hela processen, i varje fall innan revisionsdokumentet kommer till Stortinget. Det ska bli intressant att höra om de olika delarna.

Jag lämnar först över ordet till Cecilia Nordenfelt.

Cecilia Nordenfelt, justitieombudsman: Då skulle vi gå över från de övergripande principerna till den handfasta verkligheten. Jag avser att utnyttja min tilldelade tid till en kort beskrivning av JO:s verksamhet för att därmed illustrera hur JO kan användas i riksdagens utövande av sin kontrollmakt. För säkerhets skull ska jag också säga att jag har lång erfarenhet av riksdagsarbete och kort erfarenhet av JO-arbete.

Jag utgår från att huvuddragen i JO:s organisation är kända och nöjer mig här med att som hastigast nämna att det finns fyra ombudsmän som är valda av riksdagen. Alla har olika ansvarsområden. Varje ombudsman har sin egen avdelning som består av ett tiotal medarbetare. De flesta är jurister i domarkarriären.

Hela den offentliga förvaltningen står under JO:s tillsyn. Och någonting som jag tror är väldigt viktigt för allmänheten är att handläggningen hos JO inte kostar någonting. Hit kan man vända sig med frågor och klagomål utan att behöva ta ekonomiska hänsyn.

JO:s tillsyn är extraordinär. JO griper alltså in på förekommen anledning. Anledningen kan till exempel vara en anmälan från en privatperson som tycker att hans eget ärende hos en viss myndighet inte har handlagts på ett bra sätt eller en uppgift i massmedierna som tyder på att en verksamhet inte sköts enligt förvaltningslagens regler.

Jag tog till exempel ett initiativ för en tid sedan när Försäkringskassan i stora annonser förklarade att verksamheten var stängd för byte av datasystem. Frågan är om Försäkringskassan faktiskt stängde eller om man hade öppet i den omfattning som förvaltningslagen som minimum kräver. Den frågan är inte färdigutredd ännu.

I regeringsformen slås det fast att JO är en del av riksdagens kontrollmakt. På vilket sätt kontrollen ska utövas preciseras i riksdagsordningen och i JO:s instruktion. Uppdraget går ut på att se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

JO ska också bevaka att medborgarnas mänskliga rättigheter i kontakten med myndigheterna respekteras. I huvudsak handlar det om att se till att handläggningen ute på myndigheterna sker på ett korrekt sätt.

Det kan ju låta ganska klart. Ändå tycker jag att det finns anledning att ställa frågan: Vad är egentligen JO:s uppdrag? Är uppdraget att vara allmän-

hetens klagomur eller är det att vara riksdagens förlängda arm in i den offentliga förvaltningen?

Personligen är jag inte benägen att se mig själv som en klagomur. Jag vill hellre se mig som riksdagens öra mot marken. I mina beslut återger jag det jag hör. Riksdagen kan skapa sig en god bild av mullret i folkdjupet genom besluten.

Den första frågan är då hur jag hör att det mullrar. Jo, det gör jag genom att läsa de anmälningar till JO som allmänheten gör. Att ta ställning till dem är den främsta arbetsuppgiften.

Det senaste verksamhetsåret tog JO emot 5 600 nya ärenden. Det fattades ungefär lika många beslut. Ungefär hälften av ärendena skrevs av utan åtgärd och den andra halvan utreddes i större eller mindre utsträckning. Sammanlagt ledde knappt 15 % av alla ärenden till kritik, uttryckt i ungefär samma former som KU gör. Det är alltså JO:s normala sätt att uttrycka missnöje på.

15 % – det kan ju låta som ganska lite muller. Men det är det inte. Det finns två saker som man ska tänka på. Det ena är att JO inte har utredningsplikt. Jag bestämmer själv vad som ska utredas. Jag får till exempel många klagomål på långsam handläggning i Försäkringskassan. Om det enda felet som syns i anmälan är en allmänt seg handläggning får anmälaren ofta ett svar som går ut på att jag har utrett många sådana ärenden. Långsamheten är ett välkänt problem, och jag tänker inte utreda ett sådant ärende till. Jag kan ändå inte göra mycket åt det, nämligen.

Det andra är att också ett avskrivningsbeslut, som det ju blir fråga om när JO inte inleder ett utredningsförfarande, innehåller en verklighetsbeskrivning. Den finns det som regel inte någon anledning att ifrågasätta. Att jag inte utreder en sådan anmälan om Försäkringskassan som jag beskrev betyder inte att handläggningen hos Försäkringskassan i och för sig är bra. Inte alls. Det är inte en slutsats man kan dra. Man kan bara dra slutsatsen att det inte har funnits anledning att utreda just den frågan, till exempel därför att den redan är utredd.

En annan sak är att många anmälningar skrivs av hos JO därför att anmälaren klagar i sak. I sak ska klagomålet som regel prövas på annat sätt, till exempel i en förvaltningsdomstol. JO kan inte ändra på en myndighets beslut och tar i princip inte ställning till om det materiella beslutet är rätt eller fel.

Men om man vill veta något om tillståndet i förvaltningen har också avskrivningsbesluten, det vill säga den stora halvan av besluten, sitt intresse. Man kan också få veta en hel del om hur allmänheten uppfattar en viss myndighet.

När det gäller anmälningar som har föranlett utredning blir besluten av uppenbara skäl fylligare. De innehåller inte bara en redovisning av klagomålet utan också av gällande rätt, av myndighetsföreskrifter och i förekommande fall ett remissvar från den myndighet som berörs. Beslutsmotiveringen blir utförligare och innehåller synpunkter på myndighetens handläggning.

Här förtjänar också att nämnas att remissvaren från myndigheterna är en utmärkt informationskälla till vad som händer ute på myndigheterna. Normalt

beskriver myndigheten det händelseförlopp som har lett fram till klagomålet, och myndigheten gör en bedömning av om handläggningen har haft brister i förhållande till regelverket. Det innebär i sin tur att redan utarbetandet av ett remissvar gör myndigheten uppmärksam på brister i de egna rutinerna.

Ett annat verksamhetsområde som också handlar om tillståndet i förvaltningen är de inspektioner som JO företar. Redan med min begränsade erfarenhet vågar jag mig på att påstå att det är vid inspektioner som de stora problemen påträffas. Det beror ju på att det är mest en slump om en enskild person råkar anmäla ett fel eller ett misstag som är systematiskt medan vi vid inspektioner siktar in oss på sådana delar av en myndighets verksamhet som ur JO-perspektivet *ska* fungera.

Vi upptäcker också många konstigheter vid inspektionerna. Det kan handla om att förvaltningslagen inte följs, om bristande förståelse för den materiella lagstiftningen som myndigheten hanterar, om myndighetsföreskrifter som inte är anpassade till gällande rätt eller i största allmänhet om dåliga administrativa rutiner. Allt det här är sådant som leder till att den enskildes intressen kommer i kläm.

I sammanhanget måste man också tänka på att just de personer som har störst skyddsbehov oftast har svårast att göra en JO-anmälan. Hur gör ett barn som blivit omhändertaget på ett regelvidrigt sätt? Barnet kan inte skriva själv till JO i alla fall. Från den synpunkten kan jag tycka att det är olyckligt att det går åt så mycket tid till klagomålshantering att det finns risk att inspektionsverksamheten trängs undan.

Hur som helst förs det protokoll över iakttagelserna vid inspektionerna. Det protokollet innehåller också JO:s synpunkter på förhållandena. Här finns alltså en djup källa att ösa ur för den som vill veta vad som händer i den offentliga förvaltningen. Ofta handlar det, både när det gäller inspektionsprotokoll och vanliga beslut, förstås om frågor som inte kommer i dagen på annat sätt. Bristande kunskap i en myndighet behöver inte nödvändigtvis synas som materiellt oriktiga beslut som går att överklaga. Men bristen på kunskap kan innebära att vägen fram till beslutet blir onödigt lång och krånglig för den enskilde. Dåligt bemötande når nästan aldrig offentlighetens ljus utom hos JO. Samma sak gäller när en myndighet inte uppfyller sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen.

Nackdelen, både med besluts- och inspektionsprotokoll, är naturligtvis att det som kommer fram i allt väsentligt är negativt. Här som i andra sammanhang gäller att hälsan tiger still. Det som fungerar bra behöver inte kommenteras.

Efter den här beskrivningen kan man ju fråga sig: Hur kan all den erfarenhet som återges i JO:s beslut och protokoll tas till vara av riksdagen och riksdagens andra kontrollorgan, Riksrevisionen?

En reflexion som man kan göra när det gäller relationen mellan JO och Riksrevisionen är att vi går in i frågorna från olika håll. Jag granskar handläggningen av individuella ärenden och upptäcker den vägen måhända systematiska brister. Jag inbillar mig – det får kanske Eva Lindström tillfälle att

säga något om – att Riksrevisionen gör tvärtom, startar med de övergripande frågorna.

Jag tror att det bör finnas ett gränssnitt där det finns utrymme för samarbete. Till exempel skulle JO:s beslut kunna vara en del av beslutsunderlaget när det gäller Riksrevisionens ställningstagande till vad som ska revideras. Många klagomål och många kritikbeslut mot en viss myndighet borde kunna vara en indikator på att tillståndet i myndigheten inte är gott.

Omvänt kan det vara så att en effektivitetsrevision som visar påtagliga problem kan vara skäl att göra en inspektion för att kontrollera handläggningen av enskilda ärenden.

När det sedan gäller riksdagen måste jag säga att det ibland känns som om det finns vattentäta skott mellan riksdagen och den kontroll som jag utövar för riksdagens räkning. Detta är bra och nödvändigt när det gäller den process som leder fram till ett JO-beslut. Jag har riksdagens uppdrag att bevaka enskildas rättssäkerhet i deras kontakter med myndigheterna. Det är ett uppdrag som bygger på förtroende. Och jag sköter det genom att se till att gällande regler följs. Det finns inte, och ska inte finnas, någon politik i det. Mina bedömningar av hur myndigheterna efterlever regelsystemen ska inte påverkas av någon, inte heller av riksdagen. Däremot får jag förstås finna mig i att bedömningarna i efterhand ifrågasätts. Men det är en annan sak.

Lika intressant ur ett kontrollperspektiv är hur riksdagen tar till vara sina ombudsmäns kunskap om tillståndet i förvaltningen. Här är väl mitt intryck dessvärre att det inte görs så mycket inom ramen för riksdagens arbete mer än att JO:s ämbetsberättelser behandlas av riksdagen efter beredning i KU. Jag tror att man bör fråga sig på vilket sätt utskotten, till exempel i sitt arbete med uppföljning och utvärdering, kan tillgodogöra sig ombudsmännens samlade kunskap och erfarenhet. Men det är ju en fråga för riksdagens utskott. Så jag bollar den frågan vidare och tackar för uppmärksamheten.

Eva Lindström, riksrevisor: Jag vill beskriva lite grann hur jag ser på Riksrevisionens roll och relationen till riksdagen liksom vad vi har gjort under våra första dryga två år. Jag gör det därför att vi är en nykomling inom kontrollmakten. Jag skulle också vilja säga någonting om förtroende.

Riksdagen själv beskriver sin kontrollmakt på hemsidan utifrån just detta perspektiv, förtroende. Jag läser så får ni strax höra: Riksdagens kontroll ska bidra till att regeringen och myndigheterna följer lagarna, arbetar effektivt och att medborgarna känner förtroende för den offentliga makten.

Allmänt kan man konstatera att intresset för grundlagsfrågor och riksdagens kontrollmakt har ökat under de senaste åren. Jag tycker också att det här seminariet är ett väldigt positivt uttryck för detta.

Varför finns det då ett intresse för de här frågorna? Ett svar tror jag kan vara att det finns en allmän insikt om betydelsen av förtroende för det allmänna. 1980- och 90-talen kantades av ett antal affärer och skandaler som, även om de i vissa fall kunde ses som bagateller, successivt bidrog till ett urholkat förtroende för det allmänna, för politiker och för våra folkvalda institutioner.

Vi riksrevisorer har också valt begreppet förtroende som utgångspunkt för vår verksamhet. Vi har en ledstjärna där vi talar om fullt förtroende för förvaltningen i staten.

Hur kan en statlig revision bidra till ökat förtroende? Riksrevisionen är trots allt en myndighet som ägnar sin tid åt att upptäcka och granska brister i staten. Skulle inte detta i stället undergräva förtroendet? Jo, men då glömmer man bort att bakom varje iakttaget fel eller en konstaterad brist finns också en möjlighet att förbättra, åtgärda och göra de här sakerna bättre i framtiden. Revision kan man alltså se som en hjälp till självhjälp, och våra rapporter kan leda till ökat förtroende genom att medborgarna ser att fel och brister blir uppmärksammade och förhoppningsvis åtgärdade.

Riksrevisionen har ett grundlagsskyddat oberoende och ett mycket kraftfullt granskningsmandat. Det är naturligtvis vår uppgift som riksrevisorer att förvalta detta mandat genom att granska och upptäcka brister i statliga förvaltningen.

Vad har vi då gjort under de dryga två år som vi har funnits?

Det första jag ska säga är att vi bedriver olika typer av granskningar, i huvudsak två typer av granskning. Bland annat granskar vi alla årsredovisningar för samtliga förvaltningsmyndigheter och vi förordnar också revisorer för statliga bolag och stiftelser. Det här görs inom ramen för det som vi kallar årlig revision, där återrapporteringen sker i revisionsberättelser till regeringen och till myndigheternas ledningar.

Den årliga revisionen är, som hörs på namnet, årligen återkommande. Den har en viktig kontrollfunktion ur den här aspekten, och den är också viktig för oss därför att den ger en djup och bred bild av hur svensk statsförvaltning fungerar.

Men det som uppmärksammas mest i riksdagen är vår effektivitetsrevision. Där granskar vi om de resultat och effekter som lagstiftningen eftersträvade faktiskt har uppnåtts och om inte, varför? Jag tror att den här rollen är särskilt viktig i ett land som Sverige där vi av tradition har en lagstiftning som ofta är inriktad på just vad som ska uppnås. Däremot överlämnar man till stor del till förvaltningen att avgöra hur man ska nå resultat och det åsyftade målet.

En konsekvens av detta är att vi i den svenska statliga revisionen inte enbart granskar om en viss norm har efterlevts utan vi försöker också belysa om de eftersträvade målen och effekterna faktiskt har uppnåtts och också om de myndigheter och andra som ska ha koll på verksamheten har det. På detta sätt anser vi att vi på ett effektivare sätt kan bidra till att ge riksdagen ett bättre underlag för uppföljning och omprövning av statliga åtaganden, inte minst i rollen som lagstiftare genom omprövning och korrigering av lagstiftningen.

Jag vill gärna illustrera vår granskning genom att utgå från vår årliga rapport som vi presenterade i våras. I den årliga rapporten sammanfattar vi resultaten och de viktigaste iakttagelserna från både effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen.

I år valde vi att redovisa iakttagelser utifrån ett ansvarsperspektiv. Vi gjorde detta i tre huvudrubriker.

Vi talade om regeringens redovisning till riksdagen.

Vi tog upp regeringens styrning av myndigheter och statliga bolag.

Vi pratade också om myndigheternas förmåga att genomföra sina uppdrag.

När det gäller den första punkten uppmärksammade vi ett antal brister. Det handlade bland annat om redovisningen av effekter och resultat. Det fanns också andra brister som hänför sig till den finansiella sidan, till tillämpning av budgetlagen. Vad det handlade om var om prognoserna är tillförlitliga, principen om bruttoredovisning och behovet av fullständighet.

Under rubriken Regeringens styrning av myndigheter och bolag har vi under året särskilt tittat på mål- och resultatstyrningen, som ju är en viktig del av den ekonomiska styrningen. I flera av våra granskningar har vi konstaterat att de mål som regeringen har formulerat för myndigheterna och bolagen är otydliga och att de är svåra att följa upp. Otydliga återrapporteringskrav försvårar för regeringen och i förlängningen för riksdagen att bedöma verksamhetens resultat. Och när det gäller regeringens styrning av de statliga bolagen pekar vi på brister i insyn och transparens som en följd av det som brukar kallas för formlös styrning inklusive en bristfällig dokumentation av underlag inför beslut.

Vi redovisade självklart också myndigheternas genomförande av sina uppdrag. Där gav vi positiv kritik. Vi pekade på att myndigheternas ekonomiska redovisning med några få undantag ger en i allt väsentligt rättvisande bild.

Däremot kunde vi konstatera att det fanns problem vid relativt många myndigheter vad gäller bemyndiganden att ingå åtaganden om framtida utgifter. Vi uppmärksammade också att myndigheter och organisationer inte alltid behandlar medborgarna på ett likvärdigt sätt. En bidragande orsak till detta är att den statliga tillsynen inte alla gånger lever upp till högt ställda krav.

Inför bildandet av Riksrevisionen fanns en viss osäkerhet om vår roll. Osäkerheten gällde förutsättningarna för en oberoende revision. Fanns det inte en risk att en oberoende tjänstemannaledd revision skulle gå in på den politiska arenan och själv fastställa vad som är rätt och vad som är riktigt?

Jag vill i det sammanhanget trycka på att en revision som ska upplevas som trovärdig och kompetent så långt som möjligt måste utgå från sakliga och invändningsfria bedömningsgrunder. Det är också väldigt viktigt att de här bedömningsgrunderna, de normer vi granskar emot, redovisas tydligt och öppet. För Riksrevisionen innebär det att vi försöker ta utgångspunkt i riksdagens egna beslut. Vi kan och bör granska underlag för politiska beslut och även effekter av bedriven verksamhet. Men vi ifrågasätter inte politiken som sådan. Självklart ligger ansvaret för att åtgärder ska vidtas kvar hos riksdag, regering och naturligtvis också hos ansvariga myndigheter.

Men denna förutsättning för sakliga bedömningsgrunder för en oberoende granskning ställer givetvis också krav på en tydlighet i styrningen och uppföljningen av förvaltningen. En förvaltning som styrs med otydliga mål och föreskrifter och ibland med oklara ansvarsförhållanden, där underlag för beslut inte finns dokumenterade, skapar givetvis ett problem för revisionen och påverkar dess möjligheter att aktivt och effektivt bidra som en del av

kontrollmakten. Det här är naturligtvis förhållanden som vi kan framhålla i vår rapportering.

I första hand ställer detta krav på regeringen och Regeringskansliet. Ska Riksrevisionen effektivt kunna granska regeringens underlag till riksdagen måste höga krav kunna ställas på hur dessa underlag dokumenteras och arkiveras. I dag finns få riktlinjer för hur underlag ska dokumenteras i Regeringskansliet. Det är alltså enligt min mening av stor vikt och en förutsättning för en effektiv kontrollmakt att också riksdagen i sin tur är beredd att ställa bestämda krav på regeringen. Det måste finnas en tydlighet från riksdagen, annars finns det en risk att brist på efterfrågan leder till en kravlöshet som sprider sig genom statsförvaltningen.

Hur ska vi då arbeta för att våra granskningar ska uppfattas som nyttiga för riksdagen?

Jag har tidigare pekat på att framför allt våra effektivitetsgranskningar kan vara till nytta när det gäller riksdagens lagstiftningsmakt. Det gäller i synnerhet vid den delegerade mål- och resultatstyrningsmodell som gäller i Sverige.

När det sedan gäller riksdagens finansmakt tror jag att det är ett område där vi kan bidra med mer. Vi har genomfört ett antal granskningar som handlar om frågor relaterade till budgetlagen och även till regeringens återrapportering. Här kan man naturligtvis tänka sig ytterligare insatser, till exempel att vi granskar underlag för beräkning av anslag, skatteberäkningar eller finanspolitiska mål. Det finns erfarenheter från andra länder att ta till vara på det här området.

Jag kan också passa på att nämna att offentliga finanser är ett område där vi kommer att bygga upp kompetens under nästa år.

Däremot är det min personliga uppfattning att riksdagen bör undvika att komma för djupt in i de förberedande delarna av budgetprocessen. Fokus bör i stället ligga på att ställa tydliga krav på regeringen och att det är väldigt viktigt att riksdagen får en så rättvisande bild som möjligt av både de finansiella och verksamhetsmässiga resultaten. På så sätt kan riksdagens beslutsunderlag förbättras.

Avslutningsvis vill jag ta upp två aspekter som jag tror är av betydelse för riksdagens kontrollmakt och för oss som en del av kontrollmakten. Den ena handlar om regeringens återrapportering och den andra aspekten handlar om riksdagens samlade behandling av revisionens resultat.

Regeringens återrapportering till riksdagen av åtgärder med anledning av vår granskning görs nu i huvudsak genom budgetpropositionen och delvis genom årsredovisningen för staten.

I budgetpropositionen för 2006 omnämns 38 av de 45 granskningsrapporter som Riksrevisionen publicerat under de här dryga två och ett halvt åren. Det samlade intrycket när man läser den här redovisningen är att regeringen har fördjupat sin redovisning av vilka åtgärder man planerar eller har vidtagit men att tyngdpunkten ligger på vad man avser att göra och mindre på vad som faktiskt har genomförts. På samma sätt tenderar regeringen att vara tydligare när det gäller uppmärksammade problem vid underliggande myndigheter

medan man mer allmänt berör frågor som rör regeringen och Regeringskansliet.

Det kan finnas en risk att regeringens återrapportering försvinner bland all annan viktig information som lämnas i budgetpropositionen. Man kan heller inte räkna med att regeringen alltid under året har hunnit bereda och ta ställning till eller genomföra åtgärder med anledning av våra granskningar. Man kan också konstatera att budgetlagens krav på vad som ska återrapporteras från regering till riksdag när det gäller revisionen är relativt oprecis.

Sammantaget riskerar återrapporteringen därmed att bli mer allmänt hållen och kanske inte så konkret som skulle vara av värde för riksdagen.

Jag tycker att man i det här sammanhanget kan notera att finansutskottet i förra veckan kommenterade regeringens återrapportering i sitt betänkande över Riksrevisionens årliga rapport. Utskottet angav bland annat att regeringen bör ange när ett visst ärende är slutbehandlat och en tidsram för pågående eller kommande åtgärder. Det här tycker jag är ett viktigt område som bör diskuteras vidare.

Den andra aspekten som jag vill uppmärksamma är riksdagens behandling av revisionsfrågorna.

Konstruktionen av Riksrevisionen med en styrelse fungerar så att styrelsen är en viktig länk mellan oss och riksdagen. Ärenden från styrelsen behandlas i de utskott till vilka de sakmässigt hör.

Sedan Riksrevisionen bildades fram till oktober 2005 har styrelsen behandlat 46 rapporter från effektivitetsrevisionen. Av dessa har styrelsen i flertalet fall, närmare bestämt 33, utnyttjat sin initiativrätt och lämnat över rapporten antingen med en redogörelse eller med en framställan till riksdagen. Men rapporter från Riksrevisionen har också gett underlag för debatt och beslut i riksdagen på annat sätt, till exempel genom motioner eller interpellationer. Vi har också sett att utskotten på eget initiativ har använt våra granskningar som underlag för beredning av ärenden. Därutöver har det också hänt att rapporter har använts som underlag för anmälan till KU. Det är naturligtvis bra att vår revision och våra rapporter används på olika sätt.

Den nuvarande ordningen innebär inte en samlad behandling av revisionens frågor. Om det här är ett stort eller ett litet problem eller om det inte är ett problem alls för riksdagen är inte upp till mig att avgöra. Men det är ändå ett område som jag vill peka på och att det kanske så småningom också finns ett behov av en mer översiktlig diskussion och en samlad behandling i riksdagen av revisionens iakttagelser. Här kan man naturligtvis överväga olika åtgärder.

För att sammanfatta mitt budskap: Riksrevisionens uppgift inom ramen för kontrollmakten är att genomföra en oberoende granskning. Ansvaret för att genomföra åtgärder utifrån det som kommer fram i granskningarna ligger hos riksdagen, hos regeringen och hos myndigheterna. Förtroende är någonting som skapas genom att det vidtas åtgärder med anledning av de brister som kan komma fram i våra granskningar.

Tack för ordet!

Vice ordföranden: Tack för det, Eva! Vi går raskt vidare till nästa inledande avsnitt, Kontroll och revision i Norge, som föredras av professor Bjørn Erik Rasch.

Medan Bjørn går till talarstolen kan jag säga att vi har ett utbyte mellan konstitutionsutskottet i Sverige och motsvarande utskott i Norge. Det här är ett led i de kontakterna, och det ska bli intressant att höra vilka de norska aspekterna är på kontroll och revision.

Bjørn Erik Rasch: Jag vill först tacka för inbjudan att berätta om norska överenskommelser.

Låt mig börja med ett klassiskt motiv i bildkonsten, nämligen där lejonet angriper hästen. Det är en svår balansgång på det här området. Det måste finnas en effektiv och ändamålsenlig parlamentarisk kontroll i regi av parlamentet självt eller externa hjälporgan. Samtidigt får det inte gå så långt att parlamentet symboliserar lejonet och går till angrepp, skadar och kanske till och med dödar regeringen, själva arbetshästen i det parlamentariska systemet. I alla fall i norska sammanhang menar jag att det har kunnat diskuteras om delar av den parlamentariska kontrollen i perioder har drivits för långt.

Det här är bakgrunden – jag återkommer till den – till ett land som i ännu starkare grad än Sverige är präglat av minoritetsparlamentarism. Vi fick den första parlamentariska regeringsbildningen redan 1884, och den första minoritetsregeringen satt vid rodret 1888. Sedan den tiden har två tredjedelar av alla regeringar i Norge varit minoritetsregeringar. Det finns särskilt perioder då det har varit minoritetsregeringar i flera årtionden. Det kan sägas ha präglat den parlamentariska kontrollen. Som känt är är vi nu tillbaka i en situation med en majoritetsregering i Norge. Det är den första majoritetsregeringen sedan den som leddes av Kåre Willoch 1983–1985.

Jag ska ta upp tre punkter. Först ska jag säga lite grann om kontrollinstrumenten i Norge. Sedan ska jag säga lite grann om bruket av kontrollinstrumenten, med exempel. Sedan ska jag kommentera varför kontrollaktiviteten har ökat under senare år.

Jag har ett statsvetenskapligt perspektiv på detta – inte juridiskt. Riksrevisionen och justitieombudsmannen i Norge är kraftfulla externa institutioner i Stortingets tjänst. Jag ska inte säga något särskilt om dessa organ i detta sammanhang.

Vi har under 1990-talet i Norge sett en stor reformaktivitet på området för kontroll. Det har varit stora ändringar. Själva kontrollfunktionen har uppdaterats. Det har varit en serie med större eller mindre reformer, men det är svårt att säga att det har varit en samlad design eller överordnad plan i dessa reformer. Själva kontrollfunktionen nämns i liten grad i den norska konstitutionen. De instrument som nyttjas mest aktivt i den dagliga parlamentariska verksamheten regleras i Stortingets arbetsordning – motsvarigheten till riksdagsordningen. Reglementet i Norge har på sätt och vis en lägre juridisk status i

och med att arbetsordningen kan ändras vid vilken som helst tidpunkt med vanlig majoritet i Stortinget. Det finns inte någon stark bindning i det formella regelverket på området.

Det vi särskilt har sett under 1990-talet är att kommittéstrukturen har ändrats – utskottssystemet. Det har etablerats en kontroll- och konstitutionskommitté som ett vanligt fackutskott i linje med de andra fackutskotten i Stortinget. Lite av bakgrunden var det man hade sett i Sverige med konstitutionsutskottet.

Det finns viktiga skillnader mellan kommittésystemet i Norge och utskotten i Sverige. Först och främst ska alla ledamöterna vara medlemmar i utskott. Alla ska vara medlemmar i *en* fackkommitté. Det finns ingen anledning till dubbla medlemskap.

Under en längre period hade vi tolv fackkommittéer. Nu är det 13 fackkommittéer. De varierar mycket i storlek. Den minsta har 8 medlemmar och den största har nästan 20 medlemmar. Kontrollkommittén är en liten kommitté med 9 medlemmar.

Det finns också anledning att peka på att kontrollkommittén, så länge den har existerat från 1993, har haft framträdande stortingsledamöter som medlemmar. Samtidigt när man frågar ledamöter i intervjuer är det få av dem som egentligen har lust att sitta där om de kunde ha fått välja helt fritt. På ett sätt är det en tung kommitté, men samtidigt en som många ledamöter betackar sig för att sitta med i. Trots detta är det inget tvivel om att kontrollkommittén i dag kan betecknas som en viktig kommitté i norska Stortinget.

Det har varit en central reform i Norge på kontrollområdet. Det är en reform som har lagt grunden för ytterligare reformer på fältet.

Det har varit en hel del ändringar i frågeinstitutet i Stortinget. Kännetecknande för ändringarna har varit att man efterhand har rört sig mot en ordning som ger en större grad av smidighet, anledning att ta upp dagsaktuella saker och större inslag av direkt dialog mellan ledamöter och regeringen. Jag tror inte att det finns anledning att gå in på detaljer när det gäller de exakta frågeformerna. Men detta har varit riktningen av reformerna på området.

En annan viktig reform som kom 1996 var införandet av öppna utfrågningar, vilket inte var möjligt tidigare i Stortinget.

Vi har sett ett ökat bruk av parlamentariska granskningskommissioner. Det har också varit ändringar knutna till externa organ, till exempel riksrevisionen och justitieombudsmannen. Särskilt riksrevisionen spelar en viktig roll både i kontrollkommitténs arbete och i hela kontrollbilden i norska sammanhang.

Det finns en del reformer som väntar på att bli antagna i Stortinget. De är särskilt knutna till organiseringen av riksrätten. Den riksrätt som finns i dag är egentligen i grunden samma ordning som antogs 1814. Det finns förslag knutna till upplösningsrätt och förslag knutna till investitur. På de två sista områdena, upplösningsrätt och investitur, är det i stort sett tal om att införa en variant av svenska ordningar i Norge.

Det har blivit större uppmärksamhet på kontroll. Det har blivit nya instrument på området. Till detta blir instrumenten i stort sett mer använda än tidigare.

Det här är ett exempel knutet till olika frågeformer som finns i Norge. Jag kunde ha valt andra instrument, men detta illustrerar att det har varit en ökning i aktiviteten – till viss del en dramatisk ökning. Den svarta linjen är vanliga frågor, frågestund. I slutet finns en brant kurva. Det är skriftliga frågor som besvaras skriftligt. Det är en ny ordning som vi fick i mitten av 1990-talet. Den har delvis avlastat andra frågeformer men också ökat frågeaktiviteten.

En sida av detta som gäller frågeformerna och en del andra saker är att de bidrar till att Stortinget, parlamentet, får mer makt över dagordningen än tidigare. Det ökar betydelsen av det arbete som görs i Stortinget.

Vi har sett vissa ökningar. Detta är inte en specifik norsk ökning. Det finns en tendens i många andra parlament på många områden, inte minst inför den politiska kontrollen knuten till frågeformer. Det är en tendens som finns i så gott som alla parlamentariska länder i Europa, men man finner den också i till exempel USA, som inte har ett parlamentariskt system men ett system präglat av maktbalanser. Det finns en ökning av bruket av den typen av instrument. För att ansluta till den första punkten om grunder till att observera en ökad kontrollaktivitet: Det är en generell tendens med större vikt vid öppenhet och kontrollrätt än tidigare – i alla fall i de allra flesta etablerade demokratierna.

Då gäller det att förklara mönstren i Norge och varför det blev denna uppblomstring på 1990-talet. Ett oavbrutet minoritetsstyre var en del av förklaringen. Vi har haft en period tidigare i historien, mellankrigstiden, då det också var ett oavbrutet minoritetsstyre med regeringar som fick smalare och smalare politiskt underlag i Stortinget, och då blev det samma uppblomstring av kontrollaktiviteten.

Ökad professionalisering står som en punkt. Det är klart att för en del parlament är det ett viktigt element när det gäller att förklara en del av dessa former. Det är klart att det ligger en politisk mekanism i mycket av detta. Det finns en vilja i oppositionen till att utnyttja de instrument för kontroll som faktiskt föreligger. Till exempel när det gäller frågeinstitutet är det självklart att oppositionen är mycket mer aktiv än ledamöter från regeringspartierna. Småpartier och ytterpartier är mer aktiva. Undersöker vi andra faktorer finns det en tendens till att det är de som har de mest osäkra platserna i Stortinget som använder frågeformerna mest. Det visar att frågeformerna kan vara till stor nytta för ledamöterna utöver att vara ett kontrollinstrument som sådant. Kontrollformerna fungerar bra rent politiskt och för andra ändamål.

Det har nämnts olika former av kontroll, till exempel ansvarskontroll – styreskontroll. Det går att ta fram andra dikotomier: rutinkontroll – stickprovskontroll eller polispatruller – brandalarm. I ett fungerande parlamentariskt system finns de flesta formerna inbakade i systemet. De klassiska instrumenten på detta område, nämligen förslag om misstroendevotum och bruket av riksrätt, är närmast parlamentariska kärnvapen. De är olämpliga för praktiskt

bruk. Därför måste man tänka igenom detta och finna mer ändamålsenliga medel för den mer dagliga politiska kontrollen.

Vice ordföranden: Då har vi möjligheter att ställa frågor.

Nils Fredrik Aurelius (m): Eva Lindström sade att det hade funnits en viss rädsla för att ni revisorer skulle ”gå in på den politiska arenan”. Men du sade att ni inte hade gjort det.

Låt oss då vända på frågan. Den kan också bli intressant. Har ni sett några tecken på att politikerna vill gå in på er arena, det vill säga har det förekommit subtila eller mindre subtila försök att påverka er antingen i val av undersökningsobjekt eller hur ni utför ert arbete?

Göran Lennmarker (m): Jag har först en fråga till Eva Lindström. Hur ska en riksrevisionsrapport hanteras? Ni gör en rapport. Låt oss anta att den innehåller komponenter av kritik mot både en myndighet, regeringen och kanske även riksdagen som stiftat en otydlig lag eller satt upp ett motstridande mål. Hur ska det sedan hanteras? Nu begär jag ett yttrande om en sak som formellt kanske inte är en riksrevisors sak att kommentera eftersom ni har er distinkta roll. Men om vi ser på detta rent praktiskt kan vi säga att det första steget är att den som har gjort fel har en chans att rätta till felet. Hur ska då riksdagen förhålla sig? Ska vi genast säga: Nu måste det rättas till! Det har ni redan sagt i en rapport, eller ska vi avvakta och säga att det blir rättelse utfört? Hur ska man hantera just delen? Den är viktig del i den fortsatta hanteringen av en riksrevisionsrapport.

Den andra frågan riktar sig till Cecilia Nordenfelt. Den gäller inspektion. Du sade faktiskt att det finns en risk att inspektioner trängs undan av anmälningar. Innebär det att det finns anledning att reformera eller omorganisera på annat sätt inom JO-ämbetet? Du antydde att inspektionerna är viktigast. Ska vi dra några slutsatser här i riksdagen av det du sade? Hur ska de slutsatserna lite mer explicit se ut?

Jag ställer också en fråga till professor Bjørn Erik Rasch. Den gäller den norska kontrollkommittén. Jag vet inte om du har möjlighet att göra något slags jämförande studie. Jag antar att ni ändå har granskat det norska kontrollsättet i relation till andra länder. Är det effektivt i Norge? Är ni bättre än vad vi är i Sverige? Ska vi lära oss av er? Har du något ord på vägen i den delen?

Ingvar Svensson (kd): Herr ordförande! Vi diskuterade under förmiddagen förhållandet mellan regering och riksdag och vilken rättslig betydelse tillkännagivanden har. De svenska tillkännagivandena har ingen rättslig betydelse för regeringen. Den kan göra som den vill.

Det finns motsvarande funktion i Norge. Men sedan finns det ett annat instrument – jag hittade det i en PM som Grundlagsutredningen arbetar med –

nämligen en rättsligt bindande beställning som Stortinget kan göra till den norska regeringen. Används den frekvent? Går det att säga något kortfattat om det? Professor Rasch kanske kan svara på det eller våra vänner i norska kontrollkommittén.

Henrik S Järrel (m): Herr ordförande! Jag har två frågor till Cecilia Nordenfelt. Har JO tillräckliga muskler – tillräckliga sanktionsmedel? Hinner JO ägna sig åt uppföljning och utvärdering av sitt eget granskningsarbete eller ska tyngdpunkten av denna utvärdering ligga på riksdagens bord? Den bör ligga delvis där också, men JO kanske har de bästa förutsättningarna att utvärdera och följa upp sin egna beslut och efterkommandet av sina egna nedslag i granskningsverksamheten.

Sedan har jag en fråga till professor Rasch. Den gäller de parlamentariska granskningskommissionerna som Stortinget tillsatt. Har de tillsatts endast och blott och bart på Stortingets initiativ, på regeringens initiativ eller på ett blandat initiativ, med parlamentariskt inslag om regeringen har tillsatt dem? Har de haft specifika granskningsuppdrag över enskilda ämnen? Vad leder de till resultatmässigt?

Mats Einarsson (v): Jag hade två frågor. Utskottets ordförande har redan ställt den ena. Den gällde JO:s arbetssituation.

Jag har en fråga, ett påstående, kvar till professor Rasch. Han avslutade med att skissera några skäl till att kontrollfunktionen har kommit mer i fokus för parlamenten. Jag skulle vilja testa ytterligare en hypotes. Kan det vara så att parlamenten generellt sett har fått en minskad formell reell upplevd makt och att vi nu söker oss nya uppgifter för att motivera vår existens?

Kerstin Lundgren (c): Herr ordförande! Om man testar hypoteser, som Mats Einarsson gjorde, skulle jag också vilja höra med professor Rasch om man har funnit att ett majoritetsstyre leder till ett minskat intresse från parlamenten av kontroll. Finns det i den internationella jämförelsen sådana underlag?

Jag vill höra med JO Cecilia Nordenfelt om resultatet av JO:s arbete påverkas av riksdagens brister i hantering när det gäller uppföljning av JO:s påpekanden?

Effektivitetskontroll, Eva Lindström, när det gäller målstyrning. Det finns ett nytt spår som jag skulle vilja höra en kommentar om, nämligen värderingsstyrning som jag har stött på som ny modell på några håll. Finns det någon tanke runtomkring detta? Har ni sett något sådant spår i styrutveckling från Riksrevisionen? Vad får det i så fall för konsekvenser?

Berit Brørby, Kontroll- og konstitusjonskomiteen, Stortinget, Norge: Tack för inbjudan att delta! Utskottets ordförande sade lite retoriskt: Finns det något att lära av Norge? Det vet jag inte, men vi är i alla fall här för att lära av Sverige.

Det finns ett par saker som jag skulle vilja kommentera eftersom jag tror att de skiljer sig ganska mycket mot det sätt som vi arbetar på.

Det första är riksrevisionsrapporterna. Riksrevisjonen är totalt oberoende i Norge. Den utför sin förvaltningsrevision. Den kontrollerar och följer upp departementen. Departementen får möjlighet att uttala sig om den kritik som framkommit. Sedan lägger kollegiet i Riksrevisjonen, som är tvärpolitiskt sammansatt, fram ärendet för Stortinget. Alla riksrevisionsrapporter behandlas på ett ställe, och det är i kontrollkommittén. De behandlas inte i några andra fackutskott – de behandlas bara hos oss. Det är den ena saken.

Den andra är denna: Vi har också två andra system, nämligen att regeringen rapporterar tillbaka i egna dokument till Stortinget om till exempel ämbetsutnämningar. Regeringen rapporterar tillbaka i egna dokument om vad regeringen har gjort med beslut om petitioner och med beslut om utredningar, och den måste då analysera varför den, när så förekommer, inte har följt det Stortinget har givit den i uppdrag.

Jag ska avsluta med att berätta om granskningskommissioner. De flesta granskningskommissioner är utnämnda av regeringen, men Stortinget har också tagit initiativ till att utnämna granskningskommissioner. Jag kan bara nämna två. Den ena var Lundkommisjonen, som gick igenom hela rättsväsendet och rättsväsendets historia i Norge. Den initierades av Stortinget, och mandatet för den kommissionen behandlades i Stortinget. Den andra granskningskommissionen som Stortinget har tillsatt och som precis blivit färdig med sitt arbete har arbetat med en granskning av tidigare granskningar av en olycka som inträffade uppe i Nordnorge, en flygolycka för några år sedan. Mehamnkommisjonen heter den. Den har precis blivit färdig med sitt arbete. Det var Stortinget som tog initiativ till den, och Stortinget gav också mandatet för den kommissionens arbete och var med och utsåg vilka medlemmar som skulle vara med i kommissionen. Det gällde båda dessa kommissioner, men det var inga Stortingsrepresentanter som var medlemmar i de granskningskommissionerna.

Vi har alltså en del medel och instrument som kan användas och som är kraftfulla. Mehamnkommisjonens rapport behandlas i kontrollkommittéen, som nu ska försöka utvärdera det som kommissionen kommit fram till.

Göran Magnusson (s): Tack för det! Det var värdefulla upplysningar! Ni måste ju snart åka, och jag hoppas att ni får en bra hemresa! Tack för att ni kom hit och deltog i det här!

Då övergår vi till svaren på de frågor som har ställts!

Justitieombudsman Cecilia Nordenfelt: Jag tror jag börjar bakifrån och startar med Kerstin Lundgrens fråga som, om jag har förstått frågan rätt, gäller om JO:s arbete påverkas av vad som händer i riksdagen. Nej, jag tror inte det. JO:s arbete är ju att titta på hur myndigheterna tillämpar det regelsystem som faktiskt finns. Det gör ju att om ni ledamöter i riksdagen utnyttjar JO:s beslut

och inspektionsprotokoll så får ni veta väldigt mycket om hur det rent faktiskt är: vad människor klagar på, vad de är missnöjda med och på vilket sätt som regelsystem och verklighet möter varandra. Men det kanske inte är något bra svar på din fråga – det vet jag inte. Jag lämnar den där i alla fall.

Sedan var det fråga om JO har tillräckliga muskler. Den frågan hör på något sätt ihop med frågan om inspektionsverksamheten. JO har ju, beroende på hur man vill se det, väldigt mycket muskler eller praktiskt taget inga alls. Det hänger ihop med att mycket av det som så att säga förorsakas av JO:s beslut bygger på förtroende och respekt för JO-ämbetet. När JO har uttalat att någonting inte sköts på det sätt som det borde skötas på så rättar sig myndigheterna efter detta. Om respekten för JO och förtroendet för ämbetet skulle försvinna och myndigheterna skulle strunta i vad JO sade så skulle JO i samma ögonblick ha väldigt lite att sätta emot i många fall, därför att alternativet är att åtala någon för tjänstefel. Det är ett stort steg mellan att tala om att ett ärende kunde ha skötts på ett bättre sätt och att åtala den som har skött om ärendet för tjänstefel, särskilt som den personen förmodligen har handlat utifrån de förutsättningar han eller hon rent faktiskt har. Om man nu ska gå tillbaka till Försäkringskasseproblematiken så är det ju så att en tjänsteman som har en hög trave ärenden på sitt bord måste ta ärendena i något slags turordning, och någon kommer att vara missnöjd med att han eller hon får vänta väldigt länge. Det handlar alltså om förtroende för JO.

Då är det så att i det konkreta ärendet går man in retrospektivt och tittar efter hur det egentligen var. Vad hände och varför? En myndighet som svarar på en anmälan talar ofta om på vilket sätt man försöker rätta till någonting som man själv upptäcker inte fungerar. Det tror jag är en oerhört viktig funktion i JO:s arbete: Man får veta att det finns ett missnöje med ett visst förfarande, och myndigheten kan själv konstatera att det som hände var dåligt. Sedan kan myndigheten vidta åtgärder som börjar i den ena änden med att prata med den enskilde tjänstemannen som uppförde sig illa eller helt enkelt gjorde fel, hade brister i sin kunskap eller något sådant. I den andra änden kan myndigheten konstatera att dess myndighetsföreskrifter faktiskt är dåligt utformade och att de bör skrivas om och också göra det.

Det fungerar i praktiken, men det handlar om tilltron till JO-ämbetet. För mig personligen gäller det ju att leva upp till detta och faktiskt överväga de beslut jag fattar ordentligt så att det blir bra och användbara beslut ute i myndigheterna.

Egen uppföljning av beslut borde vi säkert ägna oss åt i större utsträckning än vad vi gör, men det förekommer.

Inspektionsfrågan handlar ju också i grunden om förtroende, tror jag. Jag tror att det är nödvändigt med inspektioner, därför att man inte hittar tillräckligt mycket systematiska fel på anmälningar. En anmälare är missnöjd med hur hans eget ärende har hanterats medan vi om vi inspekterar en myndighet går in och tittar på de saker som intresserar JO: protokollför man beslut ordentligt, finns det tillräckliga anvisningar, finns det ett underlag, har det skett kommunikation före beslut och så vidare? Det är sådant som den enskilde ofta

inte vet ska hända. Utan inspektioner upptäcker vi alltså inte en massa saker som borde bli upptäckta.

Det här är en avvägning. Vi har en ökande tillströmning av anmälningar, och vi måste då göra en avvägning när det gäller hur många avskrivningar man egentligen kan ha – om man talar klartext: Hur många avskrivningar tål JO, det vill säga de ärenden som inte utreds, innan tilltron till JO-ämbetet sätts i fråga? Vi har ju en begränsad resursram.

Riksrevisor Eva Lindström: Jag tänkte börja med att svara på Nils Fredrik Aurelius fråga om att vi inte går in på den politiska arenan: Försöker politiker påverka oss? Där kan man börja med att konstatera att grundtanken med reformen var att själva revisionsprocessen skulle vara tjänstemannastyrd, tjänstemannaledd. Där skulle man inte ha något politiskt inslag. Vi har ju också ett väldigt starkt grundlagsskydd. Ytterst är det vi tre riksrevisorer som beslutar vad som ska granskas, hur granskningen ska genomföras och vilka slutsatser vi ska dra av granskningen. Sedan, när vi har avlämnat en rapport, vidtar en politisk process, och på den arenan ska ju inte vi röra oss.

Du frågade om vi har blivit utsatta för några politiska eller subtila påtryckningar. Vi kanske inte är tillräckligt subtila för att uppfatta de påtryckningarna, men nej, det tycker jag inte. Jag tycker att det finns en stor respekt för reformens konstruktioner.

Sedan tycker vi naturligtvis att det är viktigt att vi får föra en dialog, inte minst med riksdagen och riksdagens ledamöter, om vad vi ska granska och att vi får synpunkter på detta. Vi kan ju inte sitta i något elfenbenstorn på Nybrogatan och självsvåldigt besluta allting, utan vi vill få input, men vi ska också förhålla oss till denna input. Vi ska naturligtvis lyssna på alla kloka synpunkter, och vi vill gärna ha kloka synpunkter på vad som kan vara angeläget för riksdagen.

Göran Lennmarker ställde den svåra frågan om hur man ska hantera en revisionsrapport. Ja, jag har inget bra svar på det. Men som jag försökte säga i mitt anförande tror jag att det är lite olika saker som man i alla fall på sikt ska fundera över. Det handlar om både regeringens rapportering och den som har gjort fel. Där det har funnits brister måste man få en möjlighet att svara men också att rätta till det hela.

Då kan det vara viktigt att påminna om de rutiner vi har när i bedriver själva granskningen. Vi har ju ett förfarande som innebär att de vi granskar alltid så att säga får hjälpa oss med kvalitetssäkringen. Man får alltid läsa de texter om iakttagelser som vi har gjort. Vi har också alltid som en rutin att man får en presentation innan rapporten blir offentlig. Det brukar vara dagen före detta. Då går vi i väg till respektive myndighet och departement och berättar om iakttagelserna.

Regeringen har valt att svara i huvudsak i budgetpropositionen, och det kan man ju fundera på. Är det tillräckligt? Är det rätt sammanhang? Riskerar informationen att försvinna bland allt annat som ska sägas i budgetpropositio-

nen? Det är ingen fråga för oss att besvara, utan det är någonting som riksdagen ska fundera över.

I det sammanhanget kan man också peka på de tidslagar som finns. Det tar ju ett tag innan våra rapporter kommer upp i vår styrelse. Det tar ett tag innan beslut fattas i styrelsen. Ibland diskuterar man samma rapport ett par tre gånger, och sedan överlämnas den till riksdagen. Där hamnar den i ett utskott, och utskottet säger: Ja, det här ska vi behandla först i vår! Detta gör att ibland kan det ta ett helt år från det att en rapport är färdigställd till dess att den kommer att behandlas i riksdagen. Huruvida det här är ett stort eller litet problem har jag också svårt att ha en entydig uppfattning om. Jag tycker att det här också är en fråga som riksdagen ska fortsätta att diskutera, plus detta att våra rapporter, till skillnad från i Norge, så att säga poppar upp i olika utskott. Samma rapport och samma frågeställning bereds alltså i olika utskott och hanteras av olika tjänstemän. Det tycker jag också är en fråga som man ska fundera på, på sikt i alla fall, om det här behöver hållas ihop på ett annat sätt.

Jag har alltså inget bra svar på hur det här ska hanteras, men det finns ett antal olika aspekter, som jag ser det, och man har också börjat finna formerna för detta och hur man ska gå vidare och fundera på det här.

Kerstin Lundgren ställde en spännande fråga om värdestyrning. Jag tror att du menar det som brukar kallas för värderingsstyrt ledarskap. Man kan väl säga att det är någonting som Riksrevisionen tittar på.

När det gäller förhållandet mellan regeringen och myndigheterna tror jag faktiskt inte att vi gör det, men ute på de enskilda myndigheterna är det här med värderingar faktiskt viktigare än man tror. När den årliga revisionen lägger upp sin granskningsplan för vad man ska granska på en enskild myndighet gör man ju en riskanalys, och kontrollmiljön, som det lite teknokratiskt kallas, alltså ledningens syn på kontrollfrågor, är oerhört viktigt för vad man bestämmer sig för att gå in och granska.

Så absolut: Värderingar påverkar väldigt mycket hur saker fungerar. I den meningen är det alltså faktiskt någonting som vi arbetar med.

Professor Bjørn Erik Rasch: Det var en lång rad frågor! Jag ska i alla fall försöka svara på några av dem.

Först vill jag ta upp kontrollkommittén i Norge och jämföra den med andra länders. Det är en fråga som det är ganska svårt att svara på, även om det i allt större utsträckning finns ganska mycket empirisk forskning som anknyter till betydelsen av olika kommittéer runtom i världen.

Det som verkar vara klart, i alla fall om man håller sig till parlamentariska system i Europa, är att även om det finns ganska många skillnader när det gäller detaljer i kommittéstruktur och kommittéernas plats så är det på de flesta ställen samma huvudlinjer som gör sig gällande. På de allra flesta ställen spelar utskotten samma roll i beslutsprocesserna. Det är ytterst sällan som utskott har bemyndigande att självständigt fatta beslut. Man får titta på land i södra Europa för att hitta exempel på det. Det kan vara ganska stora skillnader

i storlek på utskott, men genomgående är det antagligen så att mindre utskott har möjlighet att på ett starkare sätt göra sig gällande än större utskott, men det kan också vara stor variation i hur stor arbetsbörda ledamöterna i utskotten har. Särskilt i länder där ledamöterna sitter i många utskott under samma tid reduceras också utskottens makt och betydelse.

En viktig dimension är också knuten till i vilken grad ett mindre antal ledamöter, särskilt i kontrollkommittéer eller motsvarande, har möjlighet att väcka frågor effektivt.

Parlamentariska granskningskommissioner gick ju Brørby igenom. Det har alltså funnits ett antal sådana kommissioner från slutet av 1980-talet och på 1990-talet, och också en del därutöver, som nämndes. Det är kommissioner som parlamentet själv är ansvarig för, både när det gäller initiativ och mandat. Vid många tillfällen har det också instiftats särlagstiftning som gör det möjligt för granskningskommissionerna att genomföra rättsliga förhör – kalla in vittnen och så vidare. Men det är alltså kommissioner som är oberoende av Stortinget.

Jag kan nämna att i det nya förslaget till grundlagsändring, som gäller riksrätten i Norge föreslås en så kallad ansvarskommission utnämnas, som ska vara något som liknar en parlamentarisk granskningskommission på permanent basis och har rätt att ta upp saker på eget initiativ. Om detta kommer att genomföras eller inte finns det andra som vet mer om än jag, men det är i varje fall en del av paketet.

Leder minskad makt för parlamenten till att man söker nya uppgifter? Jag är inte så säker på att jag tror på den hypotesen. En anledning är att det i sig är ganska svårt att klara upp maktförhållanden. Man kanske kan säga något om maktförhållandet mellan regering och parlament – att det är präglat av balans, att det ena organet är dominerande och så vidare – men att se på parlamentet i förhållande till andra makthavare i samhället och peka på tendenser där förefaller ganska vanskligt att göra, i alla fall med någorlunda precision.

I den internationella parlamentslitteraturen framhävs ju de skandinaviska parlamenten, speciellt Norges och Sveriges, som exempel på *strong parliaments*. Detta är viktiga, arbetande parlament i motsats till en del andra parlament.

Det fanns också en fråga om majoritetsstyre minskar intresset för kontroll. Jag tror inte att majoritetsstyre minskar intresset, men det minskar möjligheterna att göra en del saker på kontrollområdet. Det är helt klart att när det gäller individuella kontrollinstrument och bruket av dem kommer man fortsatt att se ett omfattande bruk, även om man har fått en majoritetsregering i Norge. Men man kommer antagligen inte att se att det kommer att genomföras nya reformer på detta område mot regeringspartiernas vilja. Man såg detta delvis på 1990-talet. En del av de reformer som genomfördes var mycket kontroversiella och antogs med mycket knapp majoritet, till exempel genomförandet av öppna hearingar. Det var en mycket kontroversiell reform.

I en majoritetssituation kommer man också knappast att se att det utses några parlamentariska granskningskommissioner som regeringspartierna – majoriteten – helst inte vill få till stånd.

Barbro Hietala Nordlund (s): Jag vill gå tillbaka till det som både Eva Lindström och Cecilia Nordenfelt berörde i sina inlägg. Det handlar alltså om hur riksdagen tar vara på ombudsmännens erfarenhet och hur riksdagen behandlar rapporten.

Konstitutionsutskottet, som får både en muntlig redovisning och den här gedigna boken årligen från justitieombudsmännen, kan konstatera att det är en gedigen genomgång och för oss en bra redovisning om läget i landet. Men det är också så att den rapporten inte för med sig någon debatt i kammaren, utan den läggs så att säga till handlingarna. Det har åtminstone jag många gånger tyckt är lite synd. Vi har av och till i utskottet talat om det här och hur vi skulle kunna ge mer uppmärksamhet åt rapporten. Ni sade båda att det förstås är utskottens sak att agera och hantera detta inom sina sakområden, och så är det ju, men skulle inte KU kunna bidra och hjälpa till för att få mera belysning av och mera skjuts i de här frågorna, som ju är av stort allmänt intresse, också förstås för medborgarna som är anmälare, åtminstone när det gäller justitieombudsmännens rapport.

Jag skulle vilja fråga framför allt Cecilia: Börjar vi kanske närma oss en tidpunkt när det skulle kunna vara dags att göra någonting ytterligare för att markera betydelsen av i varje fall justitieombudsmännens rapport för att få den vidare också i de andra utskotten? Jag skulle vilja få en reaktion på det. Jag tyckte att det låg lite underförstått i det ni sade om att det visserligen är utskottens rätt att hantera detta, och att ni inte ska ha synpunkter på det. Men det verkade också finnas en liten fundering om att det kanske skulle gå att göra mera, och en undring om KU kan hjälpa till på ett konstruktivt sätt.

Helene Petersson (s): Jag skulle vilja ställa två frågor till professor Rasch. Den första är en kontrollfråga. Har jag uppfattat det rätt att regeringsformen kan ändras som vilket annat beslut som helst, alltså med vanlig majoritet? Vi har ju ett annat förfarande i Sverige: Det fordras ju en annan hantering om vi ska ändra något i regeringsformen. Har jag uppfattat det rätt att det är på det sättet så skulle jag gärna vilja höra för- och nackdelar med att det är på det viset.

Jag har också en fortsättningsfråga om den parlamentariska granskningskommissionen. Har kontrollkommittén någon roll i vad som händer med de här ärendena eller på vilket sätt de hanteras vidare, eller är det en rent självständig institution som är kopplad till hela parlamentet?

Justitieombudsman Cecilia Nordenfelt: Det är klart att det finns utrymme för förbättringar när det gäller presentationen av ämbetsberättelsen – det tror jag

alldeles säkert – och jag tror också att det förekommer diskussioner inom KU på den punkten, om jag har förstått saken rätt.

Jag vet också att åtminstone den ombudsman som var näst före mig så att säga på min avdelning besökte socialförsäkringsutskottet vid ett par tillfällen för att redovisa situationen inom socialförsäkringsområdet. Det tror jag väldigt konkret kanske att ledamöterna har större glädje av egentligen. Då blir det ju en regelrätt konfrontation mellan regelsystem och verklighet. Verkligheten består ju både av människor som drabbas positivt eller negativt av regelsystemen och inte minst av resurstillgången. Det är ju mängder med frågor som dyker upp när man börjar fundera på hur regelsystemet fungerar i praktiken och som blir, tror jag, väldigt svåra att avhandla i så här stora forum. Man kan behöva diskutera sådana fall i mindre kretsar.

Men utrymme för förbättringar finns det med all säkerhet, och jag kan nog utfästa att ombudsmännen hjälper till.

Göran Magnusson (s): Utskottet och ombudsmännen ska ju strax träffas, så då har vi tillfälle att utbyta tankar kring den frågan ytterligare.

Professor Bjørn Erik Rasch: Det är riktigt när det gäller Stortingets arbetsordning: Den ändras vid en vanlig majoritetsomröstning i Stortinget.

Det är så att det har varit tradition att ändringar förbereds så att det sker ett arbete främst i regi av presidentskapet, som förbereder ändringar, och i alla fall tidigare var det vanligt att man sökte konsensus, även om det är majoritetsomröstning det egentligen rör sig om när det kommer till kritan. Fortsatt kan man väl säga att det är en process som är präglad av konsensus, även om det rent juridiskt och formellt sett är majoritetsomröstning det är fråga om.

Vice ordföranden: Jag tror inte att Helene Petersson talade om vår riksdagsordning utan om regeringsformen, grundlagen. Vad du svarar på helt korrekt är Stortingets motsvarighet till vår riksdagsordning.

Frågan är egentligen: Hur ändrar man grundlagen i Norge?

Bjørn Erik Rasch: Grundlagen ändras på så vis att man först lägger fram ett förslag under första, andra eller tredje året i en stortingsperiod. Sedan är förslaget vilande över ett val. Efter valet vidtas eventuell ändring med två tredjedels majoritet.

När förslaget läggs fram är det inte någon votering. Men varje enskild ledamot har anledning att få veta förslaget. När Stortinget samlas efter ett val vidtas alltså eventuell ändring med två tredjedels majoritet. Sett till hela perioden från år 1814 och fram till i dag är det ca 200 ändringar som har genomförts. Ingen av ändringarna kan sägas ha varit väldigt dramatisk. De mest dramatiska ändringarna har skett utan grundlagsändring. Till exempel skedde införandet av parlamentarismen år 1884 utan att den parlamentariska princi-

pen blev inskriven i grundlagen. Fortsatt är parlamentarismen inte en del av den skrivna grundlagen. Men som en möjlig bieffekt av den reform i riksrätten som jag nämnde tas en bestämmelse in i grundlagen som är knuten till parlamentarismen – detta med förslag om misstroendevotum. Till en del är detta i och för sig inte så olikt den gamla svenska grundlagen där parlamentarismen inte skrevs in förrän i mitten av 1970-talet.

När det gäller granskningskommissioner får granskarna ett mandat att förhålla sig till och leverera ett betänkande. Sedan ligger det helt hos Stortinget att bestämma hur detta ska behandlas. Det vanliga är att det hamnar i kontroll- och konstitutionskommittén för närmare behandling. Kommittén kommer med en ståndpunkt som sedan behandlas i plenum.

Det finns en del exempel på rekommendationer i granskningskommissioner som inte följts upp i Stortinget. Till exempel var det en granskning knuten till Gardemoenutbyggnaden, flygplatsen utanför Oslo. I granskningskommissionen diskuterades om man inte skulle ta ställning till ett framläggande av misstroendevotum mot ett av de statsråd som var involverade, en kommunikationsminister. Det var väl ganska tydligt utifrån diskussionen i granskningsbetänkandet att man menade att ett misstroendevotum här var på sin plats. Men kontroll- och konstitutionskommittén följde inte upp detta med ett förslag om misstroendevotum. Det var en helt självständig behandling av detta i Stortinget.

Vice ordföranden: Tack för det! Med detta har vi väl nått slutpunkten för det här, tycker jag, intressanta seminariet om regeringsmakt och kontrollmakt. Jag ska inte försöka mig på någon som helst konklusion kring detta. Syftet med det här seminariet är att utbyta tankar mellan olika delar av kontrollmakten och också se hur vi kan förändra och förbättra.

Kanske lider både KU och JO lite grann av att det ibland är större uppmärksamhet kring anmälningarna än kring resultatet av den granskning som anmälningarna föranleder. Det är väl också på det sättet att en hel del av de här granskningsaktiviteterna mindre präglas av att ställa någon vid skampålen och mer av att se till att missförhållanden kan rättas till eller att man kan förebygga dåliga eller felaktiga beslut och se till att medborgaren sätts i centrum för samhällsapparaten och får sin rätt tillgodosedd på ett bra, klokt och förståndigt sätt. Syftet med hela den här kontrollapparaten är just att sätta medborgaren i centrum.

Jag vill tacka mina inledare, om jag får uttrycka mig på det sättet, och de inledare som agerade på förmiddagen men också alla andra som har deltagit i det här seminariet, som härmed är avslutat.

Program

Kl. 10.00	**Inledning** Konstitutionsutskottets ordförande Göran Lennmarker (m) inleder seminariet
Kl. 10.05	**Riksdagens och regeringens roller** Regeringsrådet Göran Schäder
Kl. 10.15	**Styrning och kontroll** Fil.dr Stefan Olsson
Kl. 10.25	**Utvecklingen under 1974 års regeringsform** Konstitutionsutskottets f.d. kanslichef Magnus Isberg
Kl. 10.40	**Frågor och diskussion** Moderator: konstitutionsutskottets ordförande Göran Lennmarker (m)
Kl. 11.30	**Paus**
- 12.00	
Kl. 12.00	**JO och riksdagen** Justitieombudsman Cecilia Nordenfelt
Kl. 12.15	**Riksrevisionen och riksdagen** Riksrevisor Eva Lindström
Kl. 12.30	**Kontroll och revision i Norge** Professor Bjørn Erik Rasch
Kl. 12.45	**Frågor och diskussion, avslutning** Moderator: konstitutionsutskottets vice ordförande Göran Magnusson (s)

Göran Schäder

Göran Schäder är regeringsråd sedan år 1998. Han har tidigare tjänstgjort bl.a. som rättschef i Justitiedepartementet.

Stefan Olsson

Stefan Olsson är fil.dr och verksam som forskare vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Han disputerade 2000 på en avhandling om den svenska högerns anpassning till demokratin efter första världskriget. På senare tid har han bl.a. forskat kring frågor om krishantering ur ett konstitutionellt perspektiv.

Magnus Isberg

Magnus Isberg är fil.dr och docent i statskunskap. Han var kanslichef i konstitutionsutskottet åren 1992–2000.

Cecilia Nordenfelt

Cecilia Nordenfelt är justitieombudsman sedan den 1 januari 2005. Hon var dessförinnan kanslichef i riksdagens justitieutskott sedan år 1992.

Eva Lindström

Eva Lindström är riksrevisor sedan den 1 juli 2003. Hon arbetade tidigare i Finansdepartementet, sedan år 1997 som avdelningschef.

Bjørn Erik Rasch

Professor Bjørn Erik Rasch är verksam vid statsvetenskapliga institutionen vid Oslo universitet och har bl.a. skrivit ett flertal böcker om demokratifrågor.

Regeringsformen

12 kap. Kontrollmakten

1 § Konstitutionsutskottet skall granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål utfå protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa ärenden. Varje annat utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka fråga om statsråds tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärende.

2 § Det åligger konstitutionsutskottet 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 därav göra framställning till regeringen.

3 § Den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

4 § Riksdagen kan avgiva förklaring, att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring, misstroendeförklaring, fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig därom.

Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Det upptages icke till prövning under tiden från det att ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen samlas. Yrkande avseende statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. 8 § får ej i något fall upptagas till prövning.

Yrkande om misstroendeförklaring skall icke beredas i utskott.

5 § Riksdagsledamot får, enligt bestämmelser i riksdagsordningen, framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning.

6 § Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Ombudsman får föra talan i de fall som angives i instruktionen.

Ombudsman får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under ombudsmans tillsyn. Allmän åklagare skall på begäran biträda ombudsman.

Närmare bestämmelser om ombudsman finns i riksdagsordningen.

7 § Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Närmare bestämmelser om Riksrevisionen finns i riksdagsordningen och i annan lag. Enligt vad som föreskrivs i sådan lag kan Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen skall bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Vid myndigheten finns också en styrelse, som utses av riksdagen. Styrelsens uppgift är att följa granskningsverksamheten, lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter och revisionsberättelser ger anledning till samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.

Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. *Lag (2002:905).*

8 § Åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten väckes i Högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

Högsta domstolen prövar också om ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten enligt vad därom är föreskrivet skall skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väckes av riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

RAPPORTER FRÅN RIKSDAGEN 2004/05–

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 Förutsättningar för småskalig livsmedelsproduktion – en uppföljning