

KONSTITUTIONSUTSKOTTET

**Konstitutionsutskottets seminarium
den 7 mars 1996
KU:s granskning –
juridik och/eller politik?**

Konstitutionsutskottets seminarium den 7 mars 1996

KU:s granskning – juridik och/eller politik?

Ordföranden: Jag hälsar alla hjärtligt välkomna till konstitutionsutskottets seminarium om utskottets roll i utövandet av riksdagens kontrollmakt gentemot regeringen.

Vi är mycket glada för att det har visats ett sådant stort intresse för detta miniseminarium.

Vi har inom utskottet fört en diskussion om vår roll som granskare och betydelsen av vår granskning, men framför allt har vi diskuterat om och hur vi kan förbättra vårt granskningsarbete.

Under senare år har kvaliteten i förberedelsearbetet utvecklats. Vårt kansli engageras på ett tidigt förberedande stadium i att belysa den konstitutionella och legala problematiken i ett anmält ärende. Inga vidare granskningsåtgärder vidtas förrän en sådan promemoria föreligger.

Vi har också diskuterat avvägningen mellan det rent konstitutionella och legala och de mer politiska avvägningarna, dvs. bedömningen av lämpligheten av t.ex. ett visst uttalande från ett statsråd eller en vidtagen respektive underlåten åtgärd av ett statsråd.

Det finns – och det har kanske också funnits tidigare – en strävan i utskottet att koncentrera sig till det konstitutionella, legala och administrativa. Men gränslandet mellan juridik och politik kommer vi aldrig ifrån.

Ett mycket stort arbetsfält ligger framför oss. I och med EU-inträdet har en del av lagstiftningsarbetet överflyttats från riksdagen till EU. En viktig fråga i det framtida granskningsarbetet kommer därför att bli att se på hur regeringen sköter sitt samråd med riksdagen och hur regeringen förvaltar sitt beredande och lagstiftande arbete i den europeiska unionen.

Jag skall inte konkretisera några flera frågeställningar, även om vi har haft uppe rätt många andra. Utskottets ledamöter får senare tillfälle att dels göra inlägg, dels ställa frågor till panelen.

Vi har inbjudit till detta seminarium som ett led i våra diskussioner om kvalitetssäkring av vårt granskningsarbete. Som inledningstalare har vi inbjudit avnämare och kunskapare inom detta område.

Uppläggningsen är att seminariet börjar med fyra inledningstalare som har fått klara förhållningsorder om att hålla en kort inledning om ca 15 minuter – för Bertil Fiskesjö gäller 15 minuter exakt. Därefter kommer vi att ta en paus på 20 minuter och servera kaffe. Sedan inleds överläggningarna, då utskottets ledamöter och suppleanter får göra inlägg och ställa frågor till panelen. Slutligen är den inbjudna publiken välkommen att också delta i diskussionen.

Då går vi över till inledningstalarna, och vi följer den ordning som anges i inbjudan. Först kommer då Fredrik Sterzel som har publicerat sig när det gäller utvecklingen av konstitutionsutskottets arbete. Han har också den meriten att han tidigare har varit kanslichef i konstitutionsutskottet.

Fredrik Sterzel: Den klara förhållningsordern om att inledningen skall vara högst 15 minuter lång gör att jag för en gångs skull blir bunden av ett manuskript som jag kommer att hålla mig noga till.

Det är en klassisk fråga som har satts som rubrik över dagens seminarium. Den går som en röd tråd genom alla diskussioner om granskningens reformering och kan ledas ända tillbaka till den första tiden efter 1809 då granskningen infördes. Man vill gärna på en gång ge svaret ”både politik och juridik”, men det blir litet för enkelt. När politiker granskar andra politiker som ett led i sin politiska verksamhet måste det förstås i någon mening bli fråga om politik – å andra sidan har det alltsedan 1809 stått klart att granskningen också har ett juridiskt inslag. Frågan blir närmast var *tyngdpunkten* läggs och naturligtvis hur man *definierar* vad som är juridik respektive politik.

Sådana definitioner kan jag dock inte öda bort min korta taletid på. Inte heller medger tiden någon egentlig historik, vilket är synd, eftersom – som jag en gång har skrivit – ingenting i vår författning har en så egendomlig historia som KU:s granskning. Betydelsefull under de första årtiondena efter 1809 visade den redan före representationsreformen 1866–1867 bilden av ett institut på avveckling. Fem betänkanden var blanka under 1800-talet. En brittsommar upplevde granskningen efter sekelskiftet, då den blev ett medel bland flera som tillgreps i slutstriden för demokrati och parlamentarism och sedan levde kvar på en ganska hög aktivitetsnivå under 20- och 30-talens minoritetsparlamentarism. Då den tog slut, var brittsommaren över. I 1937 års granskningsdebatt uppträdde statsministern med det klara syftet att sätta KU på plats och få slut på de politiska nålstick som var huvudinnehållet. Han lyckades. KU hämtade sig aldrig från ”Per Albin-effekten” under tvåkammartiden. Ett par gånger efter kriget debatterades betänkandena mellan kl. 2 och kl. 3 på natten.

Alla ansatser till förnyelse inriktades länge på samma mål: att få en neutral granskning av administrativ praxis etc. vid sidan av eller i stället för den politiskt betonade granskningen. ”Vid sidan av” var vad som gällde först. Tanken togs upp i en motion redan 1898, vars förslag i sak upprepades av Arthur Engberg på 20-talet. Svaret blev att det inte fanns skäl att ge KU en sådan ökad makt som förslaget skulle medföra. I praxis försökte man likafullt att få till stånd en mera neutral tillbyggnad på den ordinarie granskningen. Den inriktningen fick också grundlagsarbetet. Det kom – tyvärr kan man kanske säga så här långt efteråt – att domineras av riksdagens framställning 1952 på förslag av KU. Författningsutredningen följde KU, Grundlagberedningen följde Författningsutredningen och riksdag/regering följde Grundlagberedningen. Huvudtanken var att granskningen skulle frikopplas från politiskt ansvarsutkrävande och i normala fall inriktas på administrativ praxis och andra neutrala ämnen. Nu var det mera ”i stället för” än ”vid sidan av” den politiska granskningen.

Under åren 1967–1970 genomförde KU en försöksverksamhet enligt dessa tankar och presterade – med stora ansträngningar kan jag som dåvarande kanslichef betyga – fyra i stort sett enhälliga betänkanden, som dock innehöll en rad uttalanden. Mot bakgrund av den relativa framgången i arbetet tog KU initiativ till att de nya grundlagsreglerna infördes redan fr.o.m. 1971.

Det är lätt att se en kontrast mellan dagens granskningsbetänkanden och grundlagsstiftarnas intentioner. Det är naturligtvis också märkligt att ett institut som var på avskrivning redan på 1850-talet lever i sådan välmåga då vi närmar oss 2000-talet. Alldeles klart är att parlamentarismen inte ger något motiv för detta. Snarare leder granskningen, särskilt naturligtvis de offentliga utfrågningarna, tankarna till länder med maktindelning i stället för parlamentarism som grundprincip, främst USA.

Motsättningen mellan grundlagens motiv och dagens verklighet är intressant men den medger inga speciella slutsatser. Att förarbeten blir föråldrade händer på alla områden, och i det här fallet kan man, som jag redan har antytt, med fog säga att de var starkt präglade av sin tid, av en gången tids erfarenheter och problem. Framför allt ser jag förnyelsen som ett uttryck bland andra för den i grunden förändrade relationen mellan riksdagsledamöter och statsråd; från majoritetsparlamentarism och "regeringens transportkompani" till minoritetsparlamentarism och växling vid makten osv. Att KU har frigjort sig från förarbetena har jag svårt att kritisera. Intressant är emellertid att göra en jämförelse mellan förarbetena och betänkandena. Det är visserligen svårt att definiera vad som är neutralt respektive vad som är politik men det är faktiskt väldigt lätt att göra en sådan skillnad i praktiken, om man själv har deltagit i arbetet. Jag har före detta seminarium bläddrat igenom alla betänkanden som har avgetts i enkammarriksdagen och har gjort en del enkla iakttagelser.

En sådan iakttagelse är att det går tre tidsmässiga skiljelinjer i materialet. Den första går 1974 i och med IB-affären. Då hölls de första förhören och då blev det som först tydligt att det inte längre var fråga om bara neutrala ämnen utan också om en politisk granskning av den klassiska typen. Nästa skiljelinje synes mig gå 1981. Att riksdagens båda största partier stod utanför regeringen satte spår i granskningen som har blivit bestående. De politiska anmärkningarna är nu det klart dominerande inslaget. De offentliga förhörens debut 1988 i Ebbe Carlsson-affären är naturligtvis den tredje skiljelinjen. Men redan dessförinnan ser man en utveckling fullbordad som gör de "politiska" frågorna helt jämställda med de "neutrala".

Jag har vidare bokat av alla ärenden som svarar mot vad man förr i världen menade med neutrala frågor, praxis etc. Jag har fått en ganska imponerande lista med ett dussintal rubriker av typen lagrådsremisser, normgivningsfrågor, kommittéväsendet, regleringsbrev, dispensmakten, behandlingen av riksdagens skrivelser, ingående av traktater, remissväsendet etc. Därtill kommer ett antal klassiska praxisämnen, typ vapenexport och nåd i brottmål som var gamla redan 1964, och en del nya, t.ex. riksdagens tillkännagivanden och konsultupphandling i regeringskansliet. Om de s.k. politiska ärendena vill jag inte säga mera än att de verkar vara i stort sett av samma typ som förr i världen, fastän de bättre utredningsresurserna gör naturligtvis klädedräkten vackrare.

Tre slutsatser har jag dragit av min genomgång. Det skulle vara fullt möjligt att genomföra en i huvudsak neutral granskning av den typ som åsyftades i förarbetena. Det är svårt att påstå att KU inte gör en sådan granskning även om tyngdpunkten inte ligger där. Men det är också tydligt att den delen av

granskningen har varit litet oengagerad många gånger; i varenda fråga kan man lätt se åtskilligt mera av intresse för riksdagen att utvinna.

Innan jag lämnar granskningens inriktning bör jag kanske säga något ord om de offentliga utfrågningarna. Jag kan inte komma ifrån att de innebar en djupgående förändring av granskningens karaktär i förhållande till vad som förutsatts. Momentet av politisk kontroll har framtonat mycket starkt.

Jag släpper nu den här tråden och ställer frågan om granskningens *funktioner*. Enligt min tanke har den tre funktioner. Den första är *riksdags-intern*: det gäller att hävda riksdagen, vitalisera dess arbete osv. Det går jag inte in på, men jag noterar att man i dag har nått skyhögt över nivån i tvåkammarriksdagen, då denna granskning närmast var en belastning för riksdagen.

Den andra funktionen är *preventiv*: det gäller att genom granskningens existens förebygga missbruk och andra fel i regeringsarbetet. Det är inte min uppgift att gå in på den aspekten här i dag, men det skulle förvåna mig om KU inte anses fylla denna preventiva funktion på ett rimligt sätt. Vad jag vill framhålla är närmast att *behovet* av kontroll egentligen är mindre i dag än på 60-talet, som jag ser det. Det följer bl.a. av det ändrade maktförhållandet mellan riksdag och regering. Om man vill förstå de riksdagsmän och andra som talade så mycket om granskning av administrativ praxis osv. måste man tänka på situationen på den tiden. Jag vågar påstå att man då ganska allmänt upplevde som en brist att det inte fanns något slags JO-kontroll enkelt uttryckt över kanslihuset, och detta gällde även på socialdemokratiskt håll.

Den tredje funktionen är den som jag närmast vill beröra: KU kan liksom JO m.fl. bidra till rättsstatens utveckling genom uttalanden som blir beaktade helt enkelt därför att de är *sakligt bra* och inte bara därför att regeringen skall slippa obehag. Här har vi t.ex. frågan om utveckling av *konstitutionell praxis*. Hur fyller KU den rollen? Utan vidare kan konstateras att det här är en viktig synpunkt på den neutrala granskningen. Det är klart att KU:s uttalanden har betydelse; det vet jag själv t.ex. från två perioder i Lagrådet. Här ser jag ett skäl för att utveckla den granskningen med större skärpa och effektivitet.

När det gäller övriga ärenden måste jag däremot tillstå att min genomgång nu inte infriade mina förhoppningar. Jag trodde mig ur tvistiga ärenden kunna läsa ut principiella uttalanden om t.ex. beredning av regeringsärenden och liknande, men utfallet syntes mig bli negativt. I största utsträckning blir det bara fråga om att vissa ledamöter tycker att statsrådet har skött sig alldeles utmärkt medan andra riktar allvarlig kritik. Den här bilden beklagar jag och hoppas att den kan förändras även om man inte lägger om själva granskningen. Man kunde t.ex. försöka åstadkomma åtminstone en enig principskrivning och i slutet kort konstatera att beträffande den konkreta saken bedömer vissa ledamöter si och andra ledamöter så men lämna argumenteringen till kammardebatten.

För att kunna påverka praxisutvecklingen tror jag att KU måste ha en bestämd viljeinriktning, välja rätt frågor och sträva efter enighet i princip osv. Här finns det säkert mycket att göra. En annan viktig aspekt på granskningens funktion är hur den förhåller sig till andra kontrollinstrument. Att gå in på andras områden, vare sig andra fackutskotts eller t.ex. rättsvårdande myndigheters, kan aldrig vara till fördel för KU, och det förefaller mig som

om KU i allmänhet ser upp med det. Några korta reflexioner kanske min tid räcker till för.

Om jag uppfattade rätt i höstas har KU som princip att inte ta upp ärenden som handläggs av polis- och åklagarmyndigheter. Men hur förhåller det sig med ärenden som utreds i annan ordning av t.ex. särskilt tillsatta kommissioner? Vi kan tänka på Wennerströmaffären, IB-affären, utredningarna om mordet på Olof Palme m.m. Den första av dessa affärer var jag själv med om och vet därför att KU inte gjorde någon annan insats än att bereda ärendet för kammarbehandling. Man kan ställa frågan om KU har gett något egentligt bidrag i sak i de andra ärendena även om de har väckt stor uppmärksamhet.

Det viktigaste som enligt min mening har sagts i anslutning till KU:s granskning under många år sades 1988 av Anna-Greta Leijon då hon påpekade att hon faktiskt hade avgått. Detta är den enda kollision som hittills har inträffat mellan KU:s granskning och institutet misstroendeförklaring. Saken är tänkvärd i ett längre perspektiv.

Först vid min genomgång nu har det slagit mig att man kan se ett samband mellan KU och frågeinstitutet. Varför inte helt enkelt skala bort ett antal politiska småärenden och låta anmälaren i stället interpellera statsrådet? Förr i världen hade man stora uppmärksammade interpellationsdebatter t.o.m. med massinstämmanden etc. för att understryka den politiska betydelsen.

Slutligen förhållandet till Riksdagens revisorer. Givetvis skall inte KU utveckla någon revisionsverksamhet, men det finns stora och intressanta konstitutionella frågor som ligger i gränstrakterna. En mycket uppmärksam sak under senare år är t.ex. att reformer ibland glider ur händerna på genomförandestadiet och kommer att kosta miljarder mera än vad riksdagen har förutsatt. En sådan sak drar upp åtminstone två viktiga konstitutionella frågor: Vilka åtgärder skall egentligen regeringen som styrande makt vidta för att bevaka verkställigheten? Och vidare: frågan om förhållandet mellan regeringen och fackmyndigheterna. Det tas ofta för självklart att en fackmyndighet skall jubla om några miljarder mera kommer dess arbetsfält till godo. Men man kan faktiskt se saken så att myndigheterna skall hålla sig inom ramen för riksdagens beslut och vara skyldiga att slå larm om utvecklingen går snett.

Här sätter jag punkt tills vidare. Jag hoppas att jag har iakttagit förhållningsorderna.

Ordföranden: Tack så mycket. Då är det Lillemor Melsteds tur. Hon är här som representant för pressen som kan sägas vidarebefordra information om KU:s arbete. Men pressen är också granskare av granskarna.

Lillemor Melsted: För många journalister vilar det ännu ett skimmer över KU-anmälningar. Det är ofta behändiga framställningar med anknytning till dagens debatt och möjlig maktkamp och dramatik i förlängningen. Det går att skriva ihop en notis som hinner komma med i en radiosändning några minuter senare. I många fall hör sedan allmänheten aldrig ett ljud om vad anmälningen kan ha lett till. Den försvinner efter att ha givit sin upphovsman en viss uppmärksamhet.

Bland flertalet journalister – och förmodligen även bland allmänheten – är en KU-anmälan fortfarande en allvarsam sak. Eftersom jag själv är gammal i

branschen kan jag då stundom på redaktionen lockas hålla en riktigt gerontisk föreläsning. Den handlar om att KU inte behandlar frågan förrän nästa år, och förresten är detta det enklaste sättet för en riksdagsledamot att säkert få publicitet. Dessutom är det oklart om frågan rör någonting som KU alls kan behandla. Även om så är fallet, finns det inget som egentligen heter "prickning" trots att vi själva tycker att ordet är så utmärkt hanterligt för rubriksättning. Men det sista kanske jag i fortsättningen tar lugnare på efter att jag har fått klart för mig att uttrycket "pricka statsråd" förekom redan i en debatt i andra kammaren 1924.

Men kort sagt: Journalister som sysslat länge med riksdagsbevakning håller jämfört med andra kolleger gärna KU-anmälningar på lite armslängds avstånd. Att vi stundom fnyser lätt betyder inte att vi tar lätt på bevakningen av KU:s arbete. De flesta av oss, oavsett medium, följer nog KU:s granskning mer noggrant än flertalet andra riksdagsprocesser. Det är t.ex. självklart att skriva om ärendeskörden då anmälningstiden gått ut i februari. Sedan berättar vi om vilka som skall kallas till utfrågning. Flertalet utfrågningar refereras noga, må vara att en del av dem har en komplexitet som får varje redigerare att rysa.

Framåt april är det dags att försöka lura ut vad som är på gång. Visst är då infallsvinkeln om något statsråd riskerar majoritetskritik eller inte. Sedan grälar vi med hemmaredaktionen om det går att använda ordet prickning eller inte. Så blir det presskonferens i KU där nyhetsprimörerna visserligen är plockade. Men materialmängden är bedövande och under de senaste åren också flödet av ilsken munhuggning mellan en del av ledamöterna.

Att rapporteringen sker i flera omgångar gör det å andra sidan möjligt att skriva något om flera av anmälningarna och få plats för en del konstitutionell pedagogik. Så följer förstås kammardebatten där den inledande diskussionen om själva KU har blivit mera intressant på senare år. Det är ju där som partipolitiseringen av KU-granskningen har blivit ett huvudämne.

Som vi redan har hört förefaller det som om kritiken har kommit i vågor ända sedan 1800-talet. Den var i högsta grad aktuell 1964 under den första KU-granskning som jag själv hade anledning att syssla med. Huvudnumret var då olika statsråds ansvar för spionöversten Wennerströms framfart. Dramatiken blev inte sämre av att KU på den tiden kunde votera så att resultatet blev 10–10 för eller emot en prickning. Försvarsminister Sven Andersson hade tumme med lotten medan vördnadsvärde gamle Östen Undén åkte dit. Gissa om det var uppror med block mot block såväl i riksdagsdebatten som på tidningarnas ledarsidor, må vara att centerledaren Hedlund till sist passade.

Sedan reformerades grundlagen i etapper. Den gamla svårhanterliga paragrafen skulle ersättas av klara verba om administrativ i stället för politisk granskning. En del år var det ganska lugnt. Men sedan kom IB-affären, och det hela tog fart. Regeringarna växlade på 70-talet. Burenstam Linder prickades med en rösts marginal i Telubaffären. Då hade medieutvecklingen kommit dithän att de slutna utfrågningarna i KU måste bevakas. Nyhetskonkurrensen hade hårdnat liksom ambitionen att inte sitta och vänta på makthavarnas besked. Bränsle fattades inte. Det kom så småningom en lång rad affärer med namn efter t.ex. Bildt, Bofors, Ferm och Bodström. Vi

häckade i timme efter timme ute i korridoren och välsignade att en del ledamöter, t.ex. fru ordförande, var röksugna. Korridorvisiterna kunde i alla fall ge en vink om hur långt man hade kommit. Efter många timmar var det klart. Vi trängdes runt Anders Björck och så småningom kring Olof Palme som fann för gott att inte ge fältet helt fritt för Björck. Olle Svensson kommenterade med bekymrad min. Bertil Fiskesjö gav ett behärskat centerperspektiv. Även Nils Berndtson stod på post en bit längre ner i korridoren, ifall vi skulle fråga honom. Dess bättre gick man efter några år in för öppna utfrågningar. Därmed minskades dramatiken, och möjligheterna att redovisa argument och fakta blev bättre. Så kom sommaren 1988 då alla KU-ledamöter blev TV-kändisar på grund av Palmemordet och Ebbe Carlsson.

Under de senaste åren har det egentligen bara rått ett uppskruvat läge, under maj 1994, då statsminister Carl Bildt och KU:s ordförande Thage G Peterson växlade allt ettrigare repliker dag efter dag. Resumén i varje artikel blev till sist så invecklad att journalisterna kroknade. Dessutom var det formellt inget KU-ärende.

Den här historiken är medvetet ytlig, men jag tror att flertalet inblandade journalister och kanske även KU-ledamöter känner väl igen den. Det är ganska sällsynt att man skildrar journalistiskt vardagsarbete i sådana här sammanhang. Det handlar delvis om mediers och KU:s växande samspel. Men inte heller detta är helt nytt. Redan 1957 klagade en avgående s-ledamot över att granskningen i KU var uttråkig och partibunden: "Läsningen av dagspressen plägar ge mer anmärkningsmaterial än protokollsluntorna." En stilla undran: Får man över huvud taget för närvarande några anmälningar eller något material som härrör från protokollsluntorna?

Sedan dess har det blivit vanligare att KU-granskning kröner en framgångsrik journalistisk "grävarstory". Det handlar då inte bara om KU gentemot statsråd utan om KU gentemot exempelvis Expressens rön om Allan Larssons Polenaffärer och Ebbe Carlsson eller Ekots rapporter om departementens konsultupphandling.

En självklar medial KU-bevakning året om är förstås också att höra sig för om någon anmälan är att vänta på grund av oväntade statsrådskrumbukter. Enklast är att ringa kansliet och höra om någon anmälan är på gång.

Så skedde också i höstas, då Sahlinaffären hade tagit fart. Men då var försiktigheten hos enskilda ledamöter stor. KU kom gemensamt fram till att kontokortshandhavande inte är en sak som är unik för statsrådsämbetet.

Det kan vara lätt att ironisera över kritik eller brist på kritik som följer partilinjer och regerings- eller oppositionsroll. Jag har svårt att tro att någon förnekar fenomenet. Å andra sidan är kartläggningen av vad som har skett i olika fall noggrann och får, förmodar jag, konsekvenser för hur regeringar agerar. Varianterna är otaliga. Samhällsförändringarna skapar ständigt nya fällor och möjligheter.

KU-granskningen bidrar också till att sticka hål på mytbildning och dolkstötslegender. Betänkandena kan tjäna som praktiska uppslagsböcker över politiska affärer och stridsfrågor. Den som snabbt vill lära sig något om t.ex. 80-talets vapenexportbråk eller händelserna efter Olof Palmes död kan börja med att läsa KU-material.

Att hitta ett system som eliminerar all partipolitisering tror jag är svårt. En drastisk utväg vore förstås att låta politikerna avpolletteras och bara ha kvar det allmänt lovprisade KU-kansliet som tar fram fakta. Men det är mindre realistiskt.

Även utlåtanden från en grupp höga jurister skulle leda till en politisk debatt om de rimliga följderna för olika statsråd. Dessutom tror jag att KU-granskningen bidrar till demokratins och politikens vitalitet, förutsatt att regelrätta tuppfäktningar får höra till sällsyntheterna.

Jag kan inte låta bli att avsluta med att läsa upp några meningar i mycket formell stil av Herbert Tingsten ur hans bok, Konstitutionsutskottets dechargeförfarande, från 1928:

I det hela torde kunna sägas, att dechargeförfarandets betydelse snarare ökat än minskat under det sista årtiondet. Det göres visserligen ofta gällande, att detsamma icke längre spelar någon egentlig roll och närmast vore moget för avskrivning. Utgår man från ansvarsbestämmelsernas lydelse och syfte, äro dylika uttalanden lätt förklarliga. Men vid en jämförelse med tidigare skeden under tiden efter representationsreformen måste man komma till ett annat resultat. Den starka anmärkningsfrekvensen, det intresse, med vilket dechargebetänkandet omfattas i riksdagen, och den energi, som man på regeringshåll nedlägger för att bemöta gjorda anmärkningar, visa, att ansvarsinstitutets livskraft i varje fall icke minskats efter minoritetsparlamentarismens genom-brott.

En helt annan sak är att Tingsten 35 år senare i sina memoarer skrev att hans tjänstgöring i KU hade lagt grunden till en livslång parlamentsleda.

Ordföranden: Tack skall du ha, Lillemor! Jag lämnar nu ordet till Johan Hirschfeldt, numera hovrättspresident. Hans främsta merit och egenskap för att komma hit är att han har varit rättschef i Statsrådsberedningen, dvs. mot-tagare av det som konstitutionsutskottet producerar. Varsågod, Johan!

Johan Hirschfeldt: Det finns flera rättschefer från Statsrådsberedningen i salen, både min företrädare Claes Eklundh och nuvarande rättschefen Bengt-Åke Nilsson. De kan säkert senare bidra till att komplettera perspektivet.

Min erfarenhet av hur man skall se på konstitutionsutskottets granskning av regeringen från tjänstemannaperspektiv hänför sig till åren 1986–1992. Under den tiden ägde det rum en utveckling av samordningsuppgifterna i fråga om regeringskansliets kontakter med KU, som jag tänker säga något om.

När jag våren 1986 började i Statsrådsberedningen sköttes kontakterna mellan konstitutionsutskottet och regeringskansliet, som jag uppfattade det, av Statsrådsberedningens statssekreterare. Rättschefen biträdde i vissa avseenden, framför allt när det gällde de administrativa ärendena. Kontakterna och förfarandet mellan KU och Statsrådsberedningen var i hög grad informella.

Under 1986 gick dåvarande statssekreteraren Kjell Larsson och jag igenom frågorna. Han kom att alltmer delegera beredningsuppgifterna på området till rättschefen. De anmälningar som lämnades från KU:s kansli till Statsrådsberedningen överlämnades rutinmässigt av statssekreteraren till rättschefen för beredning och genomgång. De anmälningar och promemorior i granskningsärendena som inkom från konstitutionsutskottet registrerades

formellt i Statsrådsberedningen och blev därigenom formella ärenden. De expedieringar som sedan skedde till konstitutionsutskottet var också föremål för diarieföring. Man kan säga att det skedde en "rutinisering" av arbetsformerna.

Materialet i anledning av "beställningarna" från KU – anmälningen eller en promemoria med särskilda frågor – ledde till en underremiss från Statsrådsberedningen till det berörda departementet. Därefter fördes en dialog mellan departementet och Statsrådsberedningen. Det delades kanske utkast till promemorior dem emellan. Jag föredrog ärendet för statssekreteraren, och efter klartecken gav jag eller departementet in materialet med ett missiv till utskottet. Det gällde både de administrativa ärendena och de ärenden som hade politisk karaktär. I det senare fallet skedde beredningen av statssekreterarna i departementen, medan de administrativa ärendena bereddes av rättscheferna och expeditonscheferna, vilka i hög grad var berörda av ärendena. I de politiska ärendena fördes det naturligtvis en dialog mellan tjänstemannanivån och den politiska nivån i respektive departement på samma sätt som skedde i Statsrådsberedningen.

Statssekreteraren och rättschefen hade löpande kontakter med KU:s kansli. Ett par möten ägde rum varje år, då man gick igenom årets granskningsarbete, de ärenden som hade kommit in och hur arbetet skulle läggas upp. Däremot hade jag som tjänsteman inga som helst kontakter med KU:s ledamöter. Jag var normalt inte heller informerad om utskottets ledamöters eller utskottets partigrupper kontakter med statsråd och statssekreterare. Men det hände att jag ombads att ge ett råd i någon specifik fråga om hur ett statsråd lagligen eller lämpligen borde förhålla sig. Det ligger därvid i sakens natur att rättschefen som rådgivare bara kan agera rådgivare utifrån de underlag som han har fått del av.

Det förekom någon gång då och då men ganska sällan att rättschefen fick biträda med rättsliga synpunkter, andra tjänstemannasympunkter eller material inför utfrågningar av statsråd. Jag var faktiskt en gång med om något som skulle kunna kallas *sparring*, ett tillfälle då ett utfrågningsscenario genomgicks ganska grundligt – ett tänkt utfrågningsscenario kanske jag skall tillägga. Även när det gällde utfrågningsförfarandet förekom en löpande dialog mellan statssekreteraren och rättschefen.

Att tjänstemannadelen av regeringskansliet medverkar i förfarandet på detta sätt har jag sett som betydelsefullt. Det stärker samordningen inom regeringskansliet i förhållande till konstitutionsutskottet och ger en kontinuitet. Som tjänsteman är det ju också självklart att man är lojal med hela det granskningssystem som KU:s arbete innebär och med de krav på öppenhet som det också inrymmer.

Under åren kom vi också att gå igenom motionerna i detta arbete. Det finns ett dokument från Statsrådsberedningen till departementen om motionerna för behandlingen i regeringskansliet av granskningsärenden hos konstitutionsutskottet, promemoria SB 1988:6. Det finns också en promemoria, SB 1989:4, som handlar om tystnadsplikt och sekretess i riksdagen och dess utskott i fråga om uppgifter som lämnats av regeringen. Den inrymmer en utförlig genomgång av det mycket svåra komplex som tystnadsplikts- och sekretessfrågorna utgör på detta område.

Den ordning som jag har beskrivit kom att behållas efter regeringsskiftet 1991. Därefter hade jag att samverka med statssekreteraren Peter Egardt i dessa frågor. Han gick vidare enligt samma principer som jag skisserade. Det finns en särskild poäng med att rättschefen involveras i arbetet, vilket sammanhänger med att granskningen kan avse förhållanden som ligger flera år tillbaka i tiden. Särskilt efter ett regeringsskifte kan en granskning komma att omfatta f.d. statsråd, ofta av annan politisk färg än den sittande regeringens. Men Statsrådsberedningen kan ändå gå in och medverka i den typen av samordningsfunktion, eftersom frågorna ju kan beröra ett tidigare statsråds arbete i ett departement i kontakt med departementstjänstemän. Rättschefen i Statsrådsberedningen kan då alltså bereda ärendena med de f.d. statsråden och deras politiska medarbetare utan att den sittande regeringens statssekreterare involveras i arbetet. Detta ger uttryck för den kontinuitet som regeringskansliets tjänstemän kan bidra med i dessa sammanhang.

Arbetsformerna har nu utvecklats vidare, vilket framgick av utskottets ordförandes inledning där hon talade om de genomarbetade förpromemoriorerna i ärendena som överlämnas av konstitutionsutskottet till regeringskansliet för besvarande.

Jag skall kort avsluta med att ta upp några övriga frågor. En fråga som man kan ställa sig är när ett granskningsärende blir en angelägenhet för regeringen kollektivt. Det är något som jag egentligen inte kan svara på, eftersom jag inte har full inblick. Men jag har kunnat se att vissa problem i en del granskningsärenden blir en sådan angelägenhet. Det har gällt vapenexporten, frågan om statsråds redovisning av sina aktieinnehav och andra förmögenhetsförhållanden samt kanske någon gång också en principiell fråga om regeringens förhållande till myndigheter – det s.k. ministerstyreproblemet. Sådana frågor kan komma upp vid en allmän beredning, och någon gång kan också en tjänsteman ha till uppgift att hålla en föredragning i en sådan fråga. Men såvitt jag förstår rör det sig om undantagsfall.

Fredrik Sterzel var inne på frågan om granskningen skall vara politisk eller administrativ. Den administrativa granskningen har utvecklats. Jag förstod på Fredrik Sterzel att han kanske tyckte att man i fråga om den administrativa granskningen hade kommit till vägs ände i någon mån. Jag ser ändå att den är mycket betydelsefull och att det under senare år har hänt positiva saker på den punkten. Det arbete som KU där utför innebär ett mycket betydande stöd för samordningsarbetet i regeringskansliet för att staga upp de olika rutiner som skall tillämpas i arbetet. Man kan säga att KU på den här punkten utövar en form av förvaltningsrevision av regeringen och dess kansli, vilket jag menar är av stort värde.

Vi skall väl inte gå in på frågan om ekonomisk revision av regeringskansliet, något som KU kanske inte borde syssla med i detalj. Men det finns ju här en möjlig samverkan mellan Riksdagens revisorer och KU. Jag har förstått att man nu har aktualiserat ett sådant arbete. Om man ser på hur regeringen revideras i dag, är det litet slående att arbetet utförs av ett revisionskontor som står under civilministerns ansvar.

Jag skall slutligen ge ett par synpunkter på områden som kan vara viktiga att uppmärksamma i granskningsarbetet i framtiden – något som Fredrik Sterzel och Birgit Friggebo redan varit inne på litet grand. Förutom punkten

om revision är EG-arbetet och dess former en viktig granskningsuppgift liksom också kommittéväsendet och hur regeringen använder sig av kommittéväsendet, inte minst i det nya perspektiv som EG-arbetet innebär. Kommittéväsendet är ju en beredningsform. Då menar jag att det måste vara en central uppgift för KU att hålla ögonen på att regeringens beredning av ärendena är tillfredsställande. Det är en viktig granskningsuppgift.

När man studerar kommittéväsendet slås man av alla de olika utredningsformer som finns. Fredrik Sterzel nämnde Wennerströmaffären, där KU hade den avslutande uppgiften, vilken var begränsad. Nu i efterhand får jag intrycket att det var en mycket noggrann tidsplanering i hela det förlopp som ledde fram till ansvarsprövningen, där man arbetade med en ämbetsmanna-utredning och sedan en parlamentarisk kommission som, såvitt jag förstår, hade tillsatts efter partiledaröverläggningar. Därefter tog KU hand om ärendet. Detta är något som jag mer har läst mig till i efterhand än har några egna erfarenheter från. Men jag tror att utredningsformerna – KU och dess kansli och kanske någon gång av utskottet särskilt anlitade experter samt samverkan med andra utredningsformer – blir en viktig fråga framöver för att finna en bra balans mellan ordinarie granskningsorgan och extra ordinarie granskningsorgan.

Ordföranden: Tack så mycket. Jag vill bara som en information säga att det numer finns en utredning här i riksdagen om revisionen. Där kommer naturligt frågan upp om hur den ekonomiska revisionen av regeringskansliet skall gå till i framtiden.

Jag lämnar nu ordet till Bertil Fiskesjö. Jag vet inte riktigt vilka hans meriter är, men han har i alla fall suttit länge i konstitutionsutskottet och har många synpunkter på dess arbete. Varsågod, Bertil.

Bertil Fiskesjö: Det är klart att jag är partisk. Närmare bestämt har jag suttit i konstitutionsutskottet i 23 år. Det är klart att det är lätt att solidarisera sig med den verksamhet som man varit så djupt involverad i. Men det kan vara rätt intressant att se att man har en väldigt lång tradition att luta sig tillbaka på. Det har här redan omnämnts av Sterzel. Det har visat sig att KU:s granskning segt har hållit sig kvar sedan 1809, trots upp- och nedgångar i verksamheten och trots en ständigt pågående diskussion om denna verksamhet. Granskningen fyller i år 187 år.

Som alla här vet lades grunden genom 1809 års regeringsform. Men man kan erinra sig att redan under frihetstiden, som ju var en föregångare när det gäller svenskt parlamentariskt liv över huvud taget, infordrade utskotten protokoll från regeringen, särskilt sekreta utskottet. Man hittade på metoder för att avlägsna statsråd etc.

Den gamla grundlagen innehöll två moment, vad som kallades den juridiska ansvarigheten i 106 § och den politiska ansvarigheten i 107 §. Det är intressant att se att denna kombination på något vis har fortlevt. Intensiteten i granskningen har varierat kolossalt genom tiderna. Jag har hittat ett svårslaget rekord från 1840, då dechargebetänkandet innehöll 72 anmärkningar. Då och då har betänkandena varit helt tomma, t.ex. under riksdagarna 1910–1913. Därefter har aktiviteten blossat upp igen.

Men något som också är intressant att se är att debatten om granskningen i stort sett har varit densamma under 187 år. Ett inslag från början var att KU blev för mäktigt. Det hette t.ex. i adelsståndet redan 1809, då man antog den nya grundlagen att ”de, dvs. KU:s ledamöter, utgjorde ständerna men icke vi”.

Ett annat inslag i kritiken är att KU har ägnat sig för mycket åt detaljer. En ledamot, Wetterstedt, citerade redan 1918 en skald som hade sagt: Det är för stora fall som riksdagen måste sparas. Man skulle alltså inte gå in på detaljer.

Tidigt klagade man också över att den juridiska och politiska granskningen inte hölls isär. Det skrevs lärda avhandlingar om de båda paragrafernas rätta innebörd. Hans Hierta själv, dvs. han som höll i 1809 års regeringsform, gjorde ett uppmärksammat inlägg i en tidskrift redan 1826.

Ett annat stående inslag i kritiken är politiseringen av granskningen. Under unionsstriden yttrade S A Hedin i dechargedebatten år 1900 bl.a.: ”Memorialet röjer under inflytelse av en mycket levande känsla en stark affekt av politiskt ursprung.” Högern hade anmärkt på att en norrman utsetts till kabinettsskreterare, vilket man ogillade men Hedin gillade. Jag kan påminna om att Hedin för övrigt var den förste som använde uttrycket prickning, vilket skedde i en debatt år 1895. Så har det fortgått. Det är inte mycket som är nytt under solen.

Den nya grundlagen innebar i princip att de båda omtvistade paragraferna i gamla RF slogs samman. Man kan påstå att KU således har hand om både den s.k. juridiska granskningen och den s.k. politiska granskningen. Den besvärliga diskussionen gäller vad det sistnämnda innebär – och så har det varit under alla år – dvs. vad man skall lägga in i det som i den gamla regeringsformens 107 § benämndes rikets sannskyldiga nytta.

Att granskningsärendena skall ha sin utgångspunkt i en ifrågasatt hantering av regeringsärendena ur grundlagssynpunkt, ur annan lags eller ur riksdagens synpunkt är nog de flesta ense om. Det är ju dock en ganska tänjbar gränslinje. Men det får man nog acceptera, om man inte vill att granskningen helt skall strypas. Personligen har jag alltid tyckt att granskningen har varit värdefull ur många aspekter. En del har berörts här tidigare. Jag vill lyfta fram tre aspekter.

Först och främst att påståendena om att felaktigt beteende kan bli utredda. Det tycker jag är värdefullt, oavsett om granskningen leder till anmärkningar eller om granskningen blir helt friande. Inte minst det senare är viktigt därför att mycket av det som förekommer i pressen kan vara dåligt belagt och öppna anklagelser därför kan kvarstå obesvarade. KU reder ut det hela. Sedan kan man naturligtvis beklaga att journalisterna är föga intresserade av de utredningar som inte mynnar ut i vad S A Hedin kallade för prickning. Det borde i och för sig vara lika intressant att redovisa vad som har gjort att KU har kommit fram till ett friande utslag.

Det mycket förnämliga och duktiga kansli som utskottet har haft förmånen att ha tillgång till tar genom granskningen fram och publicerar ett omfattande material i frågor som annars skulle bli föga kända eller belysta. Dessa KU-betänkanden innehåller väldigt mycket kunskaper i alla möjliga viktiga frågor. Det är i och för sig en viktig aktivitet. Som Sterzel påpekade här och som jag har sagt i praktiskt taget varje debatt jag har varit med om i dessa ärenden i

riksdagen har granskningen en preventiv effekt. Nej, så här kan vi inte göra, för då får vi KU på oss, är ett yttrande som man har hört från många i kanslihuset. Vi skall naturligtvis inte överdriva den preventiva effekten men heller inte underskatta den. Vi har ju förmånen att ha ett ganska okorrumpert styrelseskick i vårt land. Någon betydelse har säkert även KU:s granskning haft härvidlag. Man vet att det alltid sitter några vakna och kanske t.o.m. elaka personer i konstitutionsutskottet som är beredda att slå ned på en tvivelaktig hantering i regeringskansliet, vilket är värdefullt.

När jag valdes in i riksdagen i början på 70-talet hade KU-granskningen praktiskt taget dött ut. Det var en s.k. downperiod. Man hade fått för sig att granskningen närmast skulle vara av ett slags förvaltningskameral natur. Betänkandena var tunna. T.ex. 1970 var debatterna i kammaren över på en timme.

Några år in på 70-talet tog granskandet, som jag faktiskt har utrett i ett par uppsatser, fart igen och blev ordentligt omfattande. På den vägen är det fortfarande. Det är väl denna uppblomstring, vilken inte tycks vilja ta slut, som har föranlett detta seminarium. Samtidigt har den redan under förra delen av 1800-talet uppblussande debatten om KU-granskningen fortsatt med ungefär samma förtecken som alltid.

Det var ju många som förutspådde att granskningen skulle bli meningslös och därför skulle upphöra i och med att vi fick ett nytt partisystem i riksdagen och i och med att parlamentarismen blev allmänt erkänd. Under senare år har det hetat att om man vill ha väck ett statsråd eller en regering så har man numera misstroendeförklaringsinstitutet att tillgå.

Men KU-granskningen har överlevt och har alltså haft en renässans. Detta i sig kan tas som ett bevis för att granskningen upplevs som meningsfull. Om det inte vore på det sättet, skulle, såvitt jag kan förstå, ett antal jäktade riksdagsledamöter inte lägga ned så mycket energi på den.

De viktigaste förändringarna när det gäller granskningsarbetet under senare år är dels att många granskningsanmälningar inkommer från ledamöter i riksdagen, alltså inte från KU självt eller KU:s ledamöter, dels de öppna utskottsförhören. Utskottsutfrågningarna, oavsett om de är öppna eller dolda, leder naturligtvis till ökad arbetsbelastning. Men under den tid som jag satt i KU fann jag att de var väldigt värdefulla. Det är klart att de kunde bli utdragna och ibland kanske litet tjatiga. Men det är en sak att läsa ett dokument och de påståenden som det innehåller, och en helt annan att kunna konfrontera den person som skall vara ansvarig för dokumentet med påståenden som kan vara mycket kortfattade och begränsade. Jag tycker alltså att utfrågningarna har varit ett positivt tillskott till utskottsgranskningen.

Under årens lopp har det förekommit en mängd olika förslag om KU-granskningen. En del menar att den borde avvecklas, ersättas eller kompletteras av någonting annat. Ett förslag som jag har stött på är att man skulle tillsätta en särskild KU-ombudsman som skulle sköta granskningen och sedan rapportera till KU vad han eller hon kommit fram till.

Ett andra förslag, som närmast har med den stora arbetsbelastningen i KU att göra, är att man skulle skilja ut granskningen och tillsätta ett särskilt granskningsutskott som inte sysslar med någonting annat.

Ett tredje förslag är att den särskilda granskning som KU utför skulle läggas på de andra utskotten, som då finge motsvarande uppgifter inom sina sakområden.

Ett fjärde förslag är att KU:s granskning ersätts med en s.k. författningsdomstol, som naturligtvis också skulle ha andra uppgifter.

Själv tycker jag inte att något av dessa förslag är särskilt bra. Granskningen har, hur man än vänder och vrider på den, ett nära samband med grundlagarna – som nu finns i riklig mängd – och med en del andra lagar som ligger grundlagarna nära och som KU skall vaka över. Vidare tror jag att det är en klar fördel att KU:s ledamöter, många sitter länge i KU, och kansliet har rutin när det gäller granskningen. Om det hela överlämnas till en författningsdomstol skulle det innebära, det är min bestämda uppfattning, att granskningen helt och hållet dog.

Jag vill påstå, och det har jag många gånger sagt i kammaren, att det är just i gränsskiktet mellan juridik och politik som flertalet intressanta granskningsuppgifter ligger. Det är enligt min mening bra att granskningen has om hand av ett politiskt sammansatt organ. Därmed minskas bl.a. risken för att vakthållningen somnar in.

Om arbetsbelastningen blir för stor – arbetsbelastningen är verkligen stor – kan KU självfallet självt bestämma över detta genom att sälla hårdare i fråga om de saker som man vill ta upp. Det är givet att ganska många anmälningar aktualiseras i KU som inte är särskilt intressanta. Redan från början kan man se att de inte ger så mycket och inte har särskilt stort allmänintresse. Då kan man bara avvisa de anmälningarna.

När det gäller uppläggningsen och arbetet är KU suveränt i sin verksamhet. Jag är således ganska övertygad om att KU:s arbete kommer att fortsätta, märkligt nog, kan man tycka, med alla de övriga instrument som finns. Interpellationer och frågor har nämnts, liksom Riksdagens revisorer och mycket annat. Det har ändå visat sig att det finns ett intressant utrymme för den typ av kontroll som KU utövar.

Jag fick uppleva att en delegation från Norge kom hit för att undersöka KU:s sätt att granska. Nu har man infört en motsvarande ordning i Norge, alltså efter mönster från Sverige. Många andra har också varit intresserade av den här speciella formen.

Jag tror att det är särskilt viktigt numera, när ärendemängden är så stor och när regeringen har så mycket att syssla med, att det finns ett sådant här särskilt övervakande organ som består av ledamöter som har politiska kunskaper och politisk insikt och som vet vad det hela rör sig om.

Från min sida är det alltså i huvudsak positiva kommentarer till KU-granskningen. Men vad annat hade ni väntat er? Tack så mycket!

Ordföranden: Vi tackar Bertil så mycket för det. Vi som har erfarenhet av dig, Bertil, kan väl konstatera att det är första gången i historien som du har hållit dig inom tidsramen. Hjärtliga gratulationer!

Med anledning av den studiedelegation från Norge som besökte KU vill jag särskilt hälsa våra nordiska grannar välkomna. Sex personer från norska stortinget är här. Stortinget har alltså nyligen infört öppna utskottsut-

frågningar, och nu vill man berika sig ytterligare här. Ni är hjärtligt välkomna till oss.

Ordföranden: Efter vår kaffepaus övergår vi till en diskussion. Men först vill jag nämna ett par saker.

Årets granskning omfattar ett trettiotal anmälda ärenden. Det är således ungefär som vanligt. Den 29 maj är debatten i kammaren – den 9 maj justeras betänkandet. Den första utfrågningen har vi på tisdag den 12 mars. Då skall ÖB utfrågas om uttagningen av Nordbat i Bosnien.

Vi övergår nu alltså till överläggningar. Först får utskottets ledamöter och suppleanter göra inlägg och ställa frågor. Därefter öppnar jag för hela den inbjudna publiken.

När ni talar trycker ni in knappen vid mikrofonen. Vi är tacksamma om ni tydligt säger era namn. Denna överläggning dokumenteras nämligen. Vi har våra skickliga riksdagsstenografer närvarande, och det är bra för dem att veta namnen.

Dessutom: De som vill beställa det material som produceras vid den här överläggningen kan vända sig till KU:s kansli.

Anders Björck får härmed ordet.

Anders Björck (m): Tack, fru ordförande! Det skulle naturligtvis vara väldigt frestande att använda tiden till att berätta om diverse interiörer från åren i KU, men då skulle upplagan på mina memoarer minska högst betydligt. Jag vill därför inte ta ut allt just nu. Jag har faktiskt fått två erbjudanden. Den ena bokförläggaren är gammal KU-kund, så han vet vad som skulle kunna komma.

Först några reflexioner.

Jag tror att det finns anledning att understryka den preventiva effekten av KU:s verksamhet. Jag har haft förmånen att se det hela från den andra sidan, från kanslihussidan. Utan tvekan hade man en viss hälsosam respekt för KU. Men något överdrevs det, eftersom man visste något om mitt förflutna. Som god smålänning prutar man alltid ner med 50 procent på allt beröm. Men vid föredragningar och annat var det ändå så att tjänstemän ofta kunde KU-fallen och visste vad som hade sagts. Ofta varnade de och sade att det och det kunde bli en KU-anmälan och, vad värre är, en utfrågning och mycket annat. Jag vet också från andra departement att det här inte skall underskattas.

Framlidne Olle Svensson menade att det på varje statsrådsrum skulle hänga ett vackert broderat tänkespråk: *KU ser dig*. Jag föreslog att det skulle kompletteras med ett foto på KU:s presidium, men han trodde att sällskapet inte skulle stärka hans ställning i det socialdemokratiska partiet.

Vad jag under de här åren har saknat i debatten om KU är följande. Ingen har nämligen, såvitt jag vet – vare sig någon statsvetare eller jurist, och framför allt inte någon journalist – diskuterat varför ett statsråd eller en regering hamnar i KU. Finns det en systematik? Hur kom det sig att det under en viss regering var affär efter affär efter affär? Det var ju ett pärlband av affärer. Om det nu fanns en gemensam nämnare i de affärerna – vilket jag bestämt hävdar att det fanns, men jag skall inte utveckla det mera – kan jag säga att från ett visst håll, en viss person, vid ett givet tillfälle fanns en

obehaglig benägenhet att alltid gå vid sidan av den etablerade, skulle jag vilja säga, handläggningsordningen/tjänsteordningen.

Man hade *back channels*, och man försökte hela tiden sicksacka för att undvika den normala beredningsprocessen. Det kan ha funnits skäl för det – politiska, sekretessmässiga och andra – men om ni läser handlingarna, mina damer och herrar, tror jag att ni finner ett utomordentligt klart samband.

En annan fråga som jag förvånar mig över att man inte har analyserat är: Innebär ett långvarigt regeringsinnehav med åtföljande stabilitet på tjänstemannasidan att man blir mera benägen att sicksacka och sätta sig över beredningen? Jag tror att det är så. Jag tror inte att det är någon skillnad i det avseendet mellan olika regeringar.

Jag tror att en regering som har suttit 10, 15 eller 20 år dessbättre eller dessvärre – hur man nu vill se det – etablerar vissa rutiner. Tyvärr blir en del av dessa rutiner sådana att man hamnar i KU. Detta är inget unikt. Vi kan också i andra länder se att sådana här regeringsinnehav får sådana effekter.

En annan sak som jag är utomordentligt förvånad över att ni inte har analyserat – det tänker jag på varje gång som jag fungerar som talman – är skillnaden mellan statsråd som har riksdagserfarenhet och statsråd som icke har sådan erfarenhet. Det räcker med några talmanspass för att man skall se skillnaden. Finns det ett sådant samband vid hanteringen av frågor? Jag hävdar att så är fallet.

Det är ingen hemlighet att de statsråd som råkade väldigt illa ut i olika avseenden var de som icke hade riksdagserfarenhet. Det räcker att se på namnen och vilka frågor som det gällde. Den andra kategorin var alltså de som ville sicksacka och undvika en normal beredningsordning. När man numera kan doktorera på allt – från maskrosor i Bohuslän tillflugors sexualliv – är jag något bekymrad över att den statsvetenskapliga forskningen och de pigga journalisterna inte har ägnat sig åt den här problematiken.

En annan reflexion är att de offentliga utskottsutfrågningarna naturligtvis gav ett kraftigt ökat intresse för verksamheten. Dock vill jag gärna säga att det inte för alla blev riktigt så som man hade tänkt sig. Jag menar att följden blivit att man ibland dessvärre har börjat anmäla frågor litet väl friskt. Jag tror att det var Bertil Fiskesjö som pekade på att de ofta kom från ledamöter som inte sitter i KU och som därigenom inte har klart för sig var de konstitutionella möjligheterna att klämma åt någon faktiskt finns. Vi har fått en tendens att man anmäler frågor utan en klar konstitutionell koppling. Det slår naturligtvis igenom. Går det sedan till ett offentligt utskottsförhör, avslöjas nog syndarna ganska snabbt.

Liksom Bertil Fiskesjö är jag skeptisk till försöken att hitta substitut för KU-granskningen. Jag tror nämligen inte att dessa möjligheter löser några problem eller leder till att det blir bättre. Låt oss acceptera att vi har en granskning som är såväl politisk som juridisk och administrativ. Jag ser detta som en styrka. Jag måste här erkänna att jag har en viss skepsis till s.k. medborgarkommissioner, hedervärda ämbetsmannakommissioner o.d., av det mycket enkla skälet att de saknar den politiska drivkraften att hitta någonting som är till nackdel för motståndarna. Det är fråga om hederligt och bra folk, men det blir ofta väldigt slätstrukna betänkanden.

Se på en del av de betänkanden som vi har haft om vapenexport, om Palmeutredningen och annat! De säger inte särskilt mycket. Jag tycker inte att det är någonting att skämmas för att politiker som befinner sig i opposition har en legitim strävan att få fram det som talar till regeringens nackdel. Det är i själva verket det som har drivit fram utvecklingen i KU under den tid som jag har varit med och kan överblicka.

Någon säger kanske att det under de senaste åren har varit litet lamt i KU. Hav hopp! Hav tröst! Såvitt jag kan bedöma med min riksdagserfarenhet vankas det snart nya goda tider.

Kenneth Kvist (v): Jag har inte samma långa erfarenhet som Anders Björck, och kan kanske inte heller roa auditoriet med en lika lång frågeställning. Fredrik Sterzel kringgick i sin inledning frågan om gränsdragningen mellan politik och juridik, som ju är ganska intressant. Vi skall i varje fall försöka göra en konstitutionellt politisk granskning. Jag skulle vilja ge dem som vill svara på detta möjlighet att litet grand försöka utveckla och fördjupa gränsdragningen mellan det politiska och det administrativa eller mellan det politiska och det juridiska.

Min andra frågeställning har att göra med att jag representerar Vänsterpartiet, som kan sägas vara Sveriges mest erfarna oppositionsparti. Det har dessutom liksom Miljöpartiet aldrig haft någon regeringsbindning. Vi står alltså litet fria. Det skulle kanske litet elakt kunna sägas att de andra partierna bör bemöda sig om att vinna Miljöpartiets och Vänsterpartiets hjärtan när det gäller att rikta kritik eller icke rikta kritik mot den ena eller andra regeringen, men riktigt så går det ju inte till.

Men den fråga som infinner sig är följande: Har det förekommit att någon ur en partigrupp har anmält någon minister i den egna regeringen till KU, eller är det alltid oppositionspartierna som anmäler regeringsledamöter eller regeringar till KU? Finns det erfarenhet av att partipiskorna när det gäller ställningstaganden i KU har vinit med olika styrka vid olika tidpunkter? Går man mot att mera försöka partistyra KU:s ställningstaganden? Går detta i vågor, eller kan KU sägas bli mer och mer oberoende, vilket vi i KU naturligtvis gärna vill?

Birgitta Hambræus (c): Jag har alltid tyckt att det är väldigt viktigt att KU håller sig till sin uppgift vid granskningen, nämligen att granska regeringen och dess ledamöter, inte andra personer som det ur materiell synpunkt ofta verkar som om vi skulle granska. Jag tror t.ex. att svenska folket är övertygat om att Ebbe Carlsson stod till svars inför KU. Jag tror att knappast en enda människa i Sverige utöver en och annan specialist insett att Ebbe Carlsson var inkallad i stort sett för att vittna, för att berätta om saker som rörde ett visst statsråd.

Men jag har nu börjat fundera. I och med EU-anslutningen har Sverige, som vår ordförande var inne på, i någon mening ändrat statsskick. Riksdagen är inte ensam lagstiftare, utan regeringen stiftar lagar tillsammans med andra länder i Europa – lagar som blir direkt tillämpliga i Sverige, förordningar eller direktiv som binder väldigt hårt. När regeringsledamöterna väl kommer till skott i ministerrådet har det skett ett väldigt förarbete, som inte på något sätt är reglerat i offentlighet.

Det är departementstjänstemän och ibland kanske t.o.m. tjänstemän från de olika verken som tillsammans med kolleger i de andra europeiska länderna i hundratals arbetsgrupper binder Sverige för ett visst ställningstagande. Det måste ju bli så. En minister kan naturligtvis inte i detalj följa alla förhandlingar.

Slutligen är också diplomater lagstiftare i Sverige, vilket likaledes är något helt nytt. Coreper knyter till syvende och sidst ihop ärenden som i stort sett bara blir anmälningsärenden i ministerrådet.

Då är frågan: Vilken är KU:s uppgift här? Jag vore intresserad av både Johan Hirschfeldts och Fredrik Sterzels kommentarer. Borde inte KU strängt taget gå in och granska tjänstemän i detta sammanhang? Det är naturligtvis ytterst ministern som är ansvarig, men det är fråga om hundratals tjänstemän, och såvitt jag förstår är det väldigt svårt för en minister att i detalj följa deras arbete. Blir det en förändring, så att KU faktiskt också borde lägga någon sorts politiskt ansvar på tjänstemän?

Johan Hirschfeldt: Jag skall svara helt kort på detta. Den frågeställning som du tar upp har behandlats i ett betänkande om statsförvaltningen och EG, som rättschefen Bengt-Åke Nilsson har utarbetat. Dessutom håller Statskontoret på att gå igenom dessa frågor på ett regeringsuppdrag, och resultatet av detta kommer att redovisas strax före sommaren. De tjänstemän och diplomater som uppträder, t.ex. en tjänsteman från Kemikalieinspektionen eller Naturvårdsverket som deltar i EU:s lagstiftningsprocess, har ytterst ett uppdrag från regeringen, låt vara vanligen informellt. Tjänstemannen uppträder inte som företrädare för sitt verk och inte heller som företrädare för sig själv utan är en företrädare för regeringen.

Detta gör att KU:s uppgift att granska normgivningsprocessen också inrymmer frågan hur det här uppdraget har utförts. Jag tror över huvud taget att det finns all anledning att uppmärksamma EG-aspekterna just inom ramen för den normgivningsprocess som KU har att granska. Lagprövningen får ju nya dimensioner. Vi kunde senast i går läsa i tidningen om detta med anledning av en dom från EG-domstolen som har väckt mycket stor uppmärksamhet. Den gällde spanska fiskare och leder till stora skadeståndskrav, som Storbritannien måste betala. KU har sin traditionella granskning av normgivningsproceduren, och här har man en ny dimension på detta.

Ordföranden: Jag kan tänka mig att detta också kan bli ett fält för diskussion om vad som är politik och vad som är juridik. Vi har genom EU-nämnden ett samrådsförfarande som går in i riksdagen. En fråga som måste ställas är hur regeringen dels har uppfyllt kraven på samråd, dels och framför allt har följt de besked som man har fått från EU-nämnden om hur man skall hantera frågorna. Har det statsråd som det handlar om varit tillräckligt skickligt i sina förhandlingar i EU och med kraft framfört de svenska uppfattningarna, och vilket genomslag har de fått?

Här finns det verkligen ett grått fält, som i framtiden säkerligen kommer att ge upphov till mycken diskussion.

Nils Fredrik Aurelius (m): Det är ju lämpligt att den som utfrågas av KU talar sanning, och det förekommer naturligtvis i mycket stor utsträckning att det då

talas sanning. Men är det inte i rent formell mening så att man kan låta bli att säga hela sanningen? Det är såvitt jag förstår i varje fall inte kriminellt att låta bli att säga sanningen eller t.o.m. ljuga.

Jag tänker på hur det går till vid utskottsförhör i den amerikanska kongressen. Den som utfrågas får högtidligen lova och svära att säga hela sanningen och inte undanhålla något. Frågan till någon i panelen blir då om det vore lämpligt att ha någon motsvarande sanningsförsäkran i KU-förhören i Sverige.

Kurt Ove Johansson (s): Jag har tjänstgjort 20 år i konstitutionsutskottet. När jag tänker tillbaka på den tid som jag har varit aktiv där finner jag att det har skett en väldigt utveckling i själva granskningsarbetet. När jag började för 20 år sedan med Hilding Johansson som läromästare var det första som jag fick göra att läsa regeringsprotokollen. Efter att ha gjort det var man så slutkörd att man nästan inte orkade med den egentliga granskningen. Regeringsprotokollen gav inte särskilt mycket. Skulle det bli fråga om en verklig granskning av ett ärende, fick man nog fördjupa sig i det på ett annat sätt än att bara läsa regeringsprotokoll.

Det är närmast därför som jag tänker gå in litet på det resonemang som Lillemor Melsted förde om det – låt mig kalla det så – symbiotiska förhållandet mellan media och t.ex. dem som aktivt granskar regeringens göranden och låtanden. Utvecklingen är väl både på gott och på ont, men jag tycker nog att man när det gäller att granska regeringen kan säga att det symbiotiska förhållande som i dag finns mellan press och ledamöter som är aktiva i granskningen har fört mycket gott med sig. Det är inget tvivel om att många saker av betydelse för granskningen av regeringsarbetet har kunnat belysas på ett helt annat sätt genom detta symbiotiska förhållande. Jag tror att det är väldigt nyttigt. Jag tror inte att granskningen på något sätt har förlorat på detta.

Det är klart att det finns risker i det. Det finns risk för att en granskare kanske tycker att det är lätt att få media med sig, om man anmäler ett ärende, som t.ex. Anders Björck var inne på, även utan att det har någon direkt konstitutionell koppling. Å andra sidan tycker jag att det som skulle kunna vara negativt i det sammanhanget vägs upp av att det i den verkliga granskningen är en väldigt fördel att det kan finnas ett sådant här samspel mellan media och granskning. Tack vare detta samspel kommer det fram många uppgifter som annars inte skulle ha kommit fram.

Jag menar inte att det skulle vara fråga om något överenskommet samspel. Så är det inte. Ofta är det så att en fråga om granskning väcks i konstitutionsutskottet mot bakgrund av att "grävande" journalister öppnat vägarna för en sådan granskning. Som Bertil Fiskesjö var inne på visar det sig inte så sällan att de attacker mot exempelvis ett statsråd som gjorts i något av medierna inte håller när det kommer till kritan. Också det har stor betydelse i det här sammanhanget.

Det är vidare, som jag ser det, ingen tvekan om att det sätt att arbeta som man nu har i granskningen har gjort att intresset hos allmänheten för riksdagens och även för regeringens arbete har ökat oerhört mycket. Jag håller naturligtvis med om att man måste vara uppmärksam på denna utveckling.

Vill det sig illa kan man hamna i den situationen att granskningen kan komma att framstå som närmast löjlig. Det är därför viktigt att man som granskare är beredd att sanera sig själv. Man bör noga tänka igenom ett ärende innan det anmäls, så att det inte blir så att konstitutionsutskottets arbete uppfattas som närmast löjligt. Då slår man naturligtvis undan benen för den allvarliga delen av detta granskningsarbete.

Jag håller med Sterzel om att många av de frågor som väcks för granskning i konstitutionsutskottet i dag lika gärna hade kunnat behandlas genom utnyttjande av det frågeinstitut som finns i den svenska riksdagen. Det är utan tveivel så. Jag tror också att det är väldigt viktigt att vi i den ständigt pågående utvecklingen av granskningsarbetet ser till att inte anmäla onödiga saker.

När det gäller denna utveckling föreställer jag mig att den som står utanför arbetet säger sig att det, när t.ex. en socialdemokratisk regering sitter, ofta är oppositionen som anmäler. Motsvarande är fallet när det sitter en borgerlig regering. Jag tror ändå att det är lätt att hitta exempel på att partirepresentanter även har anmält sina egna statsråd. Som ett kuriosum kan jag nämna att utvecklingen på det här området har gått så väldigt snabbt att det t.o.m. har hänt i konstitutionsutskottet att man har velat anmäla ärenden där regeringen ännu inte har fattat beslut. Här får vi själva bedriva litet av en sanering.

Jag vet egentligen inte hur jag skall tolka Lillemor. Jag uppfattar dig inte på det sättet att du tyckte att utvecklingen mot ett slags symbiotiskt förhållande mellan press och granskare i konstitutionsutskottet är felaktig, utan att det också kommit fram positiva resultat av detta symbiotiska förhållande.

Ordföranden: Jag tänker nu släppa fram deltagarna i panelen. Också jag får kanske skicka med någon fråga. Johan Hirschfeldt gav en mycket intressant inblick i hur man hanterar anmälningarna och det utredningsarbete som görs inom regeringskansliet. Kunde vi kanske få höra litet grand om hur man tar emot resultatet av granskningen? Spelar de tjocka granskningsluntorna över huvud taget någon roll?

Min andra fråga gäller själva utredningsarbetet. Som jag sagt presenteras det först en promemoria inom utskottet, där vi får en beskrivning av den konstitutionella eller administrativa problematiken. Sedan skickar man över preciserade frågor till regeringskansliet. Ibland går våra tjänstemän också över och läser handlingar, framför allt om det gäller ett omfattande material och i synnerhet om det är ett omfattande hemligt material.

Man har då väckt frågan om utredningskapaciteten kanske skulle användas litet mer aktivt, dvs. så att vi skickar ut våra tjänstemän för att mer eller mindre fråga ut också tjänstemän i regeringskansliet. Man får då kanske veta litet mer om hur det verkligen har gått till. Det är klart att varje regering och statsråd försöker att ge en så uppsnyggad bild som möjligt i det svar som kommer från regeringskansliet till konstitutionsutskottet.

En tredje sak som diskuterats mycket är betygsättningen. En del har gått så långt att man nästan velat ha ett slags betygsskala: mycket stark kritik, mindre stark kritik, frikänd osv. Nu är betygsättningen mer sofistikerad än så. Om man mer är inriktad på förändring av administrativ praxis och mycket kraftfullt säger att det finns behov av en förändring, är det indirekt en stark kritik, men man använder kanske inte ord som ”kritik”, ”graverande” eller

liknande. Då kan ibland slutraden i betygsättningen ta bort själva sakfrågan. Har ni några synpunkter på de frågorna?

Bertil Fiskejö: Låt mig först kommentera de mycket viktiga frågor som Kenneth Kvist reste när det gäller gränsdragningen mellan politisk och juridisk granskning. I mitt inledningsanförande sade jag att det är en fråga som har förföljt utskottet ändå från begynnelsen.

Det uttrycktes ganska klart i 106 § att här var det fråga om brott mot grundlagen eller någon annan lag. Då kunde konstitutionsutskottet föranstalta om åtal inför en riks rätt, som man också upprättade 1809. I den andra paragrafen, 107 §, talades det om rikets sannskyldiga nytta, dvs. om statsråd i sitt agerande enligt KU inte ansågs ha iakttagit rikets sannskyldiga nytta. Då kunde KU till ständerna anmäla en begäran om att ständerna skulle besluta att hos kungen hemställa att vederbörande statsråd borde avlägsnas från regeringen.

Det fanns alltså redan från början ett moment av allmän värdering av statsrådets sätt att sköta sina uppgifter. Men det är naturligtvis känsligt. Det kan ju inte vara så att KU skall ta upp alla politiskt känsliga frågor. Då skulle mycket annat gå i stöpet.

Jag har bläddrat igenom många KU-betänkanden, och det har trots allt funnits en ständig strävan att ha en koppling till den juridiska utgångspunkten, om vi nu skall kalla den så, eller administrativa utgångspunkten.

Jag har roat mig med att gå igenom det betänkande som har kommit sedan jag slutade i KU. Jag kan inte finna att ni har behandlat någon fråga som inte på ett eller annat sätt är ganska nära knuten till just det man skulle kunna kalla juridisk eller administrativ praxis. Jag tycker nog att KU självt bedriver ett saneringsarbete, även om det kanske kan ske ett och annat övertramp. Men jag tror inte att de är så många som man inbillar sig i den allmänna debatten.

Sedan är det klart att det är mycket viktigt att KU rensar. Det var ju Kurt Ove Johansson också inne på. Det kommer ju ganska många frågor som är väckta av enskilda riksdagsledamöter och som egentligen är helt och hållet politiska till sin natur. De faller inte in under KU:s granskning hur man än betraktar dem. Då bör KU kanske vara hårdare än vad vi var tidigare när det gäller att rensa undan dessa.

Tidigare var det ju vanligen så – det är den erfarenhet jag har i alla fall – att man var litet respektfull mot riksdagens ledamöter. Därför lät man göra en liten utredning även om man från början insåg att detta inte var något man skulle ta upp. Det tar naturligtvis tid och kraft.

Jag tycker att detta ligger på KU, och jag tycker nog att KU har skött sig bra.

Sedan frågar Kenneth Kvist också om det har förekommit att någon vars parti har regeringsmakten anmält något ärende till granskning. Jag har ju suttit i KU under skiftande regeringar, och t.o.m. varit ordförande under en period. Under 70-talets och det begynnande 80-talets regeringar anmälde jag inget ärende. Varför gjorde jag inte det?

Det var därför att jag visste att dessa anmälningar kom som ett skott så snart det fanns någon som helst möjlighet att göra en anmälan på rimliga grunder. Kurt Ove Johansson ler. Han var ju en av dem som var allra ivrigast

att kasta in anmälningar så snart det fanns något skäl. Man behövde alltså inte besvära sig eftersom man visste att detta kommer upp ändå. Kenneth Kvists parti har ju tillhört de verkligt flitiga när det gäller att lämna in anmälningar. Det är ingen risk att ärenden som borde komma upp till KU:s granskning inte gör det. Sedan kan ju KU självt ta initiativ. Det är viktigt att komma ihåg.

De frågor som Birgitta Hambræus tog upp, och som redan har behandlats här av Johan Hirschfeldt, om de särskilda problem som kommer med EU är ju viktiga. Här pågår ju såvitt jag kan förstå av ordförandens inlägg ett tankearbete inom KU.

När det gäller att vidga kretsen vad gäller själva granskningen har det ju redan skett i mycket stor utsträckning. Men det viktiga har ju varit att de som KU har kallat till utfrågningar eller på annat sätt begärt in uppgifter ifrån har haft en anknytning till det ärende som handlagts av ett statsråd. Här är det i allra högsta grad så att det förekommer att tjänstemän har en mycket viktig roll. Jag kan föreställa mig att KU kan se framför sig en nästan orimlig arbetsbörda. Det hänger på KU:s egna ledamöter hur mycket man vill göra. Det har ju förekommit inte bara att folk ifrån departementen och från ämbetsverken kallats in till KU, utan vi har ju då och då haft företrädare för näringslivet, bankerna och liknande på utfrågning. Men detta är en svår avvägning.

Frågan om sanningsförsäkran har ju varit uppe flera gånger i konstitutionsutskottet. Jag för min del har varit skeptisk till att införa en sådan regel, bl.a. av det skälet att om man har en sådan regel måste den också följas upp på något sätt om det skulle visa sig att någon har farit med osanning. Det måste alltså till en rättslig process i så fall. Det är det ena, men det är inte det viktigaste.

Den viktigaste invändningen från min sida – jag vet att det finns andra ärade ledamöter av KU som har en annan uppfattning – är att det kan lägga hämsko på utfrågningarna. Man skulle kunna bli mer försiktig med att tala om vad man verkligen vet och vad man hade tänkt att säga. Vi har redan upplevt att man säger att man måste kolla med sin dagbok osv. Denna ängslan skulle kunna bli ännu större.

Jag har upplevt två lögnar i KU under min långa tid där. Jag skall inte närmare gå in på dem. Men det är alltså ytterligt sällsynt, och i båda fallen blev personerna gruvligen avslöjade. KU släppte inte taget där. Jag tror att det är utomordentligt sällsynt att människor ljuger inför KU. Däremot kan de naturligtvis hålla inne med en del av vad de vet. Men det kan man å andra sidan inte tvinga fram ens i en domstolsprocess.

Jag var över i USA när de hade haft de stora utfrågningarna om vapenhandeln med Iran. Jag träffade t.o.m. ordföranden i det utskott som hade handlagt dessa ärenden. Han sade att han var fullständigt övertygad om att en del av de uppgifter de fick var helt lögnaktiga, men de kunde inte göra något åt det. De kunde inte bevisa det, men de var helt övertygade om att det förhöll sig på det sättet. Vi har inte haft motsvarande situation här.

Låt mig sedan ta upp ordförandens tankar om att man skulle ha tjänstemän som förhör tjänstemän. Det är naturligtvis ett intressant uppslag, men jag vet inte om tjänstemän vill åta sig denna uppgift gentemot tjänstemän. Det får nog vara ett försiktigt utfrågande i så fall. Det blir kanske inte något riktigt

sting i det. Medverkan av tjänstemännen i KU är kolossalt viktig. Det vet vi alla som har arbetat i konstitutionsutskottet. Den sista perioden som jag satt i KU hände det t.o.m. att en tjänsteman fick åka ner till ambassaden i Warszawa för att gå igenom papper på ambassaden som vi inte hade fått tag i på annat sätt. Så kan man naturligtvis göra.

Johan Hirschfeldt: Vad händer med granskningsbetänkandet, och hur tas det emot i regeringskansliet? Jag skall säga några ord om det.

Omedelbart efter det att betänkandet har kommit informerar rättschefen i Statsrådsberedningen statssekreteraren om utfallet, även i alla de administrativa delar som statssekreteraren primärt inte ägnar sitt förstahandsintresse åt. Sedan behandlas betänkandet vid en lunch med rättschefer och expeditiionschefer i alla departementen där man går igenom det och diskuterar utfallet.

Betänkandet finns sedan i bokhyllorna i arbetsrummen hos dessa chefs-tjänstemän och tas ned vid behov. Man arbetar med flera årgångar. Man använder de värdefulla sakregister som finns. De fyller en stor funktion. De redogörelser för förloppen vid regeringsskiftena som finns i flera av betänkandena under senare år är en utomordentligt värdefull källa som uppslagsbok inför nya konstitutionella problem som kan uppkomma tid efter annan.

I samband med verksledningsreformen i slutet på 1980-talet var ju ministerstyreproblematiken i hög grad uppe. Det talades om informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna. I det sammanhanget gjorde vi en större genomgång av KU:s belysning av problemet genom årtiondena. Jag hade seminarier med statssekreterarna, och även med statsråden. Vi gick igenom ett antal scenarier och diskuterade den här typen av frågeställningar. Granskningsbetänkandena har stor betydelse i det dagliga arbetet i regeringskansliet.

Skall KU:s tjänstemän fråga ut tjänstemän i regeringskansliet? Jag tror att regeringstjänstemännen lojalt rättar sig efter sådant. Frågan är litet ny. I första hand tycker jag kanske att den borde skötas så att tjänstemännen kommer över till KU:s kansli och lämnar upplysningar snarare än att utfrågningarna äger rum under hand i regeringskansliet. Man skall nog utveckla detta försiktigt. Men det kan vara värt att överväga.

När det gäller kravet på edsavläggelse är även jag skeptisk, mycket därför att jag tror att det för med sig en mängd andra formella regler kring förfarandet som skulle rubba innebörden av att detta är en politisk granskning. Då är man förr eller senare mer över i en författningsdomstolsmodell.

Fredrik Sterzel: Det mesta börjar bli sagt. Jag skall försöka att undvika att säga exakt detsamma.

Det viktigaste jag har att säga är att jag tycker att man skall ha både en politisk och en mer neutral granskning. Båda de elementen måste finnas med. I min inledning ville jag säga att det finns ett rikt underlag för neutral granskning i KU:s betänkanden. Man ser väldigt klart i betänkandena att detta skjuts alltmer i bakgrunden. Det tycker jag är synd, bl.a. beroende på hur dessa betänkanden beaktas när de kommer ut.

Det betänkande som är enigt och har den karaktär jag efterlyste beaktas nogsamt. Det vet vi, vilken del av samhället vi än har varit verksamma i. Men

det betänkande där det bara blir ett politiskt gruff – det hör förvisso också hemma i sammanhanget – beaktas inte särskilt mycket.

Det andra jag skulle vilja säga är att jag tror att granskningen skall hållas inom litet snävtare gränser i framtiden. Det är visserligen mycket imponerande att se den här traven av böcker som fru ordföranden har framför sig, men jag vill bara ställa en liten fråga: Är det vettigt att konstitutionsutskottet har en större berättelse än JO som är fyra personer med ett stort kvalificerat kansli och har 4 000 anmälningar från medborgarna mot hela förvaltningen? Kan det inte bli litet inflation i detta? Jag instämmer alltså i vad Bertil Fiskesjö sade förut om att man skall sälla ordentligt.

Sedan tror jag inte alls att det går att göra någon bestämd skillnad mellan politik och juridik. Där skall man hålla på vad Bertil Fiskesjö sade om att man i alla fall måste ge en konstitutionell principiell motivering till det som tas upp. Men låt oss också i fridens namn erkänna att riksdagsmän inte är dåliga när det gäller att blåsa upp principiella motiveringar för den kritik de har mot politiska motståndare. Det vet vi ju allihop.

Liksom de båda föregående talarna tror jag inte på någon sanningsplikt. Jag tror inte heller på att man skall springa runt i kanslihuset och förhöra tjänstemän. Jag tror att det är viktigt att förhörandet och undersökningsdelen inte blommar ut för mycket utan att man snarare stramar åt litet i förhållande till vad som nu sker. Då vinner man större beaktande och ställer till med mindre förargelse.

Ordföranden kom in på detta med betygssättning. Där har jag en bestämd uppfattning. Jag tycker inte att man skall hålla på med det över huvud taget. När man ändå har kommit därhän i ett ärende att man vet att man inte blir överens, vet man också att de som stöder statsrådets parti eller regeringen ställer upp för vederbörande och att oppositionen går emot. Kan man inte då i det väsentliga lämna argumentationen till kammardebatten? Den är ju också ett viktigt inslag i det parlamentariska livet. Genom att skriva sida upp och sida ned av det som en utomstående rycker på axlarna åt och säger är partipolitik, menar jag att man något förminskar värdet av KU:s tvivelsutan gedigna arbete.

Sedan är det en sak som Anders Björck tog upp som jag funderat mycket över när jag förberett mig för detta seminarium och som jag inte har något svar på. Det gäller dessa medborgarkommissioner och undersökningskommissioner som finns. Den som läser utländska tidskrifter kan notera att det i andra parlamentariska länder ofta är den typen av undersökningsmedel som man har. Just nu kan man varje vecka i *The Economist* läsa om en lord Scott som svårigen har generat Majors regering genom att undersöka påstådda vapenleveranser till Irak etc.

Detta fungerar alltså i andra länder, men jag håller med Anders Björck om att det är problematiskt i Sverige. Det kommer inte så mycket ut av det. Samtidigt är det onekligen så att man måste sätta ett frågetecken inför att man har både det ena och det andra. KU skulle då kanske ta hand om t.ex. en Ebbe Carlsson-utredning. Själv är jag dock kanske litet tveksam i just det fallet. Vi har den ordinarie apparaten. Men att ha tre–fyra kommissioner efter varandra och dessutom ha KU, där man inte riktigt kan dra gränsen mellan om det är ett statsråd, om det är ett avgånget statsråd eller om det är en tjänsteman, en

avgången tjänsteman etc. som det gäller, detta tycker jag inte är bra. Jag tycker att detta med kommissioner är en viktig fråga, men jag har inget svar på vad man skall göra. Jag tror att det tyvärr delvis är så att vi har en litet dålig juristtradition i Sverige.

Lillemor Melsted: Kurt Ove Johansson var positiv till en symbios mellan medier och KU-ledamöter när det gäller KU-granskningen. Det är ju lätt att hålla med om att utan mediernas verksamhet och grävande journalistik skulle KU knappast ha så mycket att göra, bortsett ifrån att brännmärka skilda regeringar för att de lämnar propositioner alldeles för sent, att Svensk författningssamling kommer för sent och redovisa hur många tjänstemän det är i regeringsskansliet osv.

Vi inom medierna tycker alltid att det är litet otrevligt när det pratas om symbios mellan politiker och politiska journalister. Man kan visserligen säga att den här symbiosen egentligen finns mellan alla grupper av journalister och dem som de granskar och skriver om. Vi kan t.ex. ta sportjournalister, näringslivsjournalister och nöjesjournalister. De måste alla ha kontakter med människor inom sitt område. Samtidigt är dessa grupper själva intresserade av att få publicitet i någon mening. Det är alltså en fråga om att varje part håller på sin integritet. Det är lätt att hålla med om att ledamöter inte bör anmäla struntsaker till KU eller saker som KU inte alls har att handlägga.

Å andra sidan kan jag inte lova att jag själv eller andra journalister skulle strunta i att skriva en liten bit om KU-anmälningar därför att vi tycker att de är irrelevanta. Däremot går det ju att lägga till några synpunkter på slutet om att den här frågan kanske ändå inte hör hemma i KU.

Anders Björck tog upp några intressanta frågor som han ville att journalister skulle belysa. En sådan fråga skulle vara relativt enkel att hantera. Det gäller om statsråd utan riksdagserfarenhet oftare kommer i klammeri med KU-regler. Där skulle man kunna få fram ett entydigt resultat. Det skulle gå att göra en nyhetsartikel över det resultatet.

Anders Björck pratade i övrigt om varför en statsminister blir föremål för så många affärer och hur det kan komma sig. Det är en mycket intressant fråga. Visst skulle man kunna gräva i detta. Men det finns ofta en överdriven föreställning om att reportrar är så oerhört suveräna och kan skriva om vad som helst och hur som helst. Så är det oftast inte. Det är annorlunda för ledarskribenter. De flesta av oss har inte heller en personlig krönika där man kan prata för eller emot och ta fram egna synpunkter.

Det vore mycket enklare om t.ex. en statsvetenskaplig institution tog sig an detta i form av uppsatser eller liknande. Då har vi något att referera och anknyta till. Om man vill ha fram åsikter och synpunkter som man tror är viktiga och belysande måste man i många fall söka upp någon eller några personer som är beredda att säga detta och har egna erfarenheter för att det hela skall bli en nyhetsartikel. Så fungerar det faktiskt.

Peter Eriksson (mp): Jag vill inte påstå att vi i Sverige har statsråd som är notoriska lögnare, men jag kan inte låta bli att kommentera det Bertil Fiskesjö sade. Han säger att han har varit med om två lögnar under hela sin långa tid. Det är kanske litet svårare att räkna de lögnar som inte blir uppenbarade.

Jag har en liten fråga till Lillemor Melsted, som ju får betecknas som ett proffs på att ställa frågor. Vi politiker är kanske egentligen proffs på att svara. Du har ju nu suttit troget och lyssnat på ett stort antal utfrågningar av ministrar. För en journalist borde detta att kunna ställa dessa frågor under så lång tid och under den press som ministrarna ibland upplever vara ett gyllene tillfälle. Tycker du att KU klarar av att ställa de rätta frågorna?

Birger Hagård (m): Tack, fru ordförande! När vi en gång i tiden diskuterade att få till stånd den överläggning som vi har nu, och det var i samband med granskningsdebatten förra gången, var det egentligen olika motiv hos oss som drev fram detta. Jag kan i alla fall tänka mig att det är två huvudproblem som vi har att dras med i KU.

Det ena är att KU som sådant är en anomali. Det är ju egentligen två utskott. Dels det som har att syssla med beredande uppgifter, precis som andra utskott, och det är inte litet. Det är hela grundlagstiftningen, kommunallagstiftningen, kyrkliga frågor, statsförvaltning osv. Allt detta skall klaras av. Vid sidan av detta kommer granskningsfrågorna in i bilden.

Då är det speciellt intressant om vi kan göra något bättre på gransknings- sidan. Kan vi vässa instrumenten? Det är väl det som vi vill ha hjälp av panelen att försöka åstadkomma. Vi har varit inne på åtskilliga av problemen. Vi har talat om sällning av frågorna. Det är naturligt för oss att kunna gripa oss an med detta. Det är inte heller så svårt att göra det. Jag har förresten en känsla av att det finns betydligt fler frågor som kan sällas bort valår än andra år. Partipolitiseringsen är ett av de problem som vi ibland sett som något kanske inte alldeles önskvärt. De snävare ramarna går tveklöst att åstadkomma.

Jag tror att den politiska granskningen är ofrånkomlig. Jag tror att det skulle underlätta om man kan få bort en del av partipolitiseringsen, kanske genom att ta bort betygssättningen eller ändra den på något sätt. Jag tror att det är mycket positivt att vi håller på med de neutrala områdena. Där har vi också kunnat se en utveckling. Här har man i lugn och ro kunnat konstatera att det och det inte har varit alldeles bra. Man har också i lugn och ro successivt kunnat rätta till det. Det har varit mycket intressant att få dessa kartläggningar, inte minst för statsvetare.

Sedan kommer då nästa fråga in i bilden. KU och granskningsuppgiften är en del av riksdagens kontrollmakt. Här har man varit inne på att en del av det som tas upp här nog skulle kunna föras över till frågeinstitutet. Det är möjligt. Nu har vi ju än en gång reformerat, eller i alla fall förändrat, det s.k. frågeinstitutet. Jag kommer inte ihåg för vilken gång i ordningen under senare tid. De enkla frågorna är ju numera borta ur bilden. Vi får väl se vad det ger oss för erfarenheter för framtiden. Men det är kanske inte lika enkelt att ersätta det som det skulle ha varit för någon tid sedan.

Sedan kommer ytterligare en aspekt in i sammanhanget som någon av er berörde, nämligen Riksdagens revisorer. Kan man ordna någon form av samarbete där? Jag tror att det kommer att bli än mer angeläget för framtiden eftersom riksdagen har beslutat att man skall förstärka Riksdagens revisorer. Det får väl bli någon form av samarbete. Men det är inte alldeles osannolikt att det kan ersätta en del av det onödiga kommissionsarbetet på utrednings-

sidan. Jag har en känsla av att man ofta sätter till kommissioner av populistiska skäl mer än av sakskäl. Det är möjligt att man kan komma bort ifrån detta genom ett mer utvidgat samarbete mellan Riksdagens revisorer och konstitutionsutskottet.

Jag tycker att vi har fått en hel del svar på frågorna om hur vi skall kunna vässa instrumenten. Men det finns kanske ytterligare synpunkter att ge oss på vägen. Detta är frågor som vi verkligen sliter med och där vi behöver all hjälp. Jag tror inte att vi i utskottet är beredda att ge upp en del av de kompetensområden som vi har nu, mycket beroende på att de går in i varandra så mycket att det är svårt att kunna urskilja något speciellt. Men när det gäller granskningsarbetet är vi tacksamma för alla råd vi kan få om hur vi skall kunna vässa instrumenten.

Lillemor Melsted: Det är klart att det händer att vi sitter och lyssnar här och hoppar av irritation över att vissa frågor som vi tycker är avgörande inte ställs från panelen. Det förekommer.

Annars märker man ofta att ordningen blir densamma som under en rättegång, dvs. det finns en tendens till att de som tillhör motståndarsidan fungerar som åklagare. Sedan kommer å andra sidan meningsfränder och ställer advokatsidans frågor. I bästa fall kan den kombinationen ge en ganska klar bild av både för och emot. Men visst förekommer det att knutpunktsfrågor försvinner i hanteringen.

Ibland försöker vi då jobba så att vi står kvar efteråt och ställer dessa frågor. Men det är kanske så att de som har blivit utfrågade under lång tid och äntligen har pustat ut inte är beredda att öppna sfärer för nya eländen genom att komma med intressanta svar i det läget. Då blir det oftare så att man frågar utfrågarna vad de har tyckt om det hela.

Magnus Isberg: Jag vill minnas att Fredrik Sterzel i sitt inledningsanförande berörde frågan om de offentliga utfrågningarna litet kortfattat. Han sade att han var litet skeptisk till dem. Jag tycker att det skulle vara intressant att höra honom utveckla den argumentationen. Jag har kanske trots allt sett detta som något ganska positivt. Framför allt av det skälet att alla ledamöter känner sig skyldiga att vara aktiva på ett annat sätt än när utfrågningarna skedde bakom stängda dörrar. De känner sig också på ett annat sätt skyldiga att förbereda sig inför utfrågningarna.

Jag kan utan att avslöja några stora hemligheter säga att det knappast någonsin – innan utfrågningarna blev offentliga publicerades det för övrigt en utskrift av utfrågningarna, så man behöver bara gå till protokollen för att notera det – förekom att man från regeringssidan ställde särskilt många frågor. Nu har mönstret blivit ett annat i och med att det är offentligt. På det sättet har man fått ett brett deltagande från utskottet, något som jag har uppfattat som ganska positivt.

Det finns naturligtvis andra aspekter på det här som kanske kan vara intressant att diskutera, t.ex. vad det har inneburit för granskningen. Som någon antydde här har vi inga sanktionssystem. Men vi har ett instrument som egentligen inte är en sanktion, och det är att bli kallad till KU. Vi har förstått att detta att sitta i stolen hos KU är någonting som en del statsråd inte ser fram emot.

Min fråga är riktad framför allt till Fredrik Sterzel, hur han ser på de offentliga utfrågningarna, deras värde och själva offentligheten.

Fredrik Sterzel: Egentligen hade jag gärna velat slippa svara på den frågan, slippa sitta i stolen hos KU, som du så bra uttryckte det.

Jag tjänstgjorde i konstitutionsutskottet på den tid då hela riksdagsverksamheten var samlad i det här huset. Det ligger alltså rätt långt tillbaka i tiden. Sedan har jag gjort annat och följt riksdagsverksamheten med intresse mera som rättsvetenskapsman. Jag vill notera att ingenting så märkligt har hänt i regeringsformens utveckling som dessa offentliga förhör. Jag har aldrig förstått hur utvecklingen rasade i väg från den utgångspunkt jag befann mig i till dessa förhör. De är nu bara att acceptera. Jag vill inte argumentera för att de skall avskaffas. Sådant skulle vara oerhört naivt och orealistiskt.

Då frågan först kom upp 1967 var jag föredragande i konstitutionsutskottet i ärendet. Det var Thorbjörn Fälldin, Per Ahlmark, Ola Ullsten och Rune Gustavsson i Alvesta som hade motionerat om det. Det var en mycket minnesvärd ärendebehandling, om jag får skvallra så här långt efteråt. Det var det enda ärende under mina år i KU då det över huvud taget inte sades någonting vid bordet innan ordförandens klubba föll. Man sade inte ens "avslag". I ett annat ärende kommer jag ihåg att en gammal socialdemokrat vaknade precis innan och ropade "avslag" i alla fall, så det blev gjort. Men i det här fallet var man så förstummad över det helt osvenska förslaget att man inte brydde sig om det över huvud taget. Så småningom har man kommit fram till det här.

En viktig sak som jag ville ta upp i min inledning är kontrasten mellan dagens minoritetsparlamentarism och de förhållanden som jag upplevde. Blotta tanken att något statsråd skulle sätta sig i stolen hos KU var främmande, det ingick inte i vår föreställningsvärld, inte ens att vederbörande skulle få komma till utskottet och inom stängda dörrar överlägga. Ingen skulle för övrigt ha vågat fråga dem någonting.

Jag är naturligtvis litet skeptisk till offentliga förhör, det vill jag inte bestrida, men det är närmast därför att jag ser det som slutstenen på en utveckling där den neutrala granskningen kommer i bakgrunden och det blir en stark politisk sida. Tyngdpunkten har efter de offentliga förhörens införande väldigt klart kommit att ligga i politiska angrepp. Det är det jag inte riktigt tycker om. Men jag har kanske inte riktigt hämtat mig från chocken att man faktiskt kommit så här långt.

Sedan är det annan sak att man kan använda de offentliga utfrågningarna också för de icke-politiska ärendena. Det skulle vara relativt intressant att få ta del av litet mera komprimerade och koncentrerade förhör i mera betydelsefulla praxisfrågor. Vi talade förut om t.ex. EU-frågor, hur samrådet där äger rum etc.

Lillemor Melsted: Fredrik Sterzel undrade nyss hur utvecklingen kan ha rasat i väg så förskräckligt efter det att han slutat. Det var ett antal motioner under årens lopp som inte primärt handlade om öppna KU-utfrågningar utan om öppna utskottsutfrågningar över huvud taget. Det var det som man så småningom gick in för på 80-talet. De flesta utskottsutfrågningarna äger ju inte rum i KU, även om de är de mest uppmärksammade, utan det har blivit rutin

att många utskott ordnar utfrågningar i ämnen som kan vara kontroversiella men kanske inte så heta.

Möjligen var det så att det som är min stämningsbild från KU-korridoren 1985–1987 spelade en viss roll för att man inom KU bestämde sig för att det var ohållbart med anhopningen av journalister och fotografer i korridoren utanför KU. Det gav riksdagen och KU-arbetet fel belysning inför allmänheten. Vi själva blev närmast paria. Jag kommer ihåg hur en sekreterare vid justitieutskottet, som var granne med KU, var alldeles ifrån sig över denna folkanhopning i KU-korridoren. När Hans Holmér var där för att bli utfrågad undrade hon uppgivet: Men måste inte redaktionerna ha bilder på Hans Holmér utan att de behöver komma hit och fotografera honom?

Ordföranden: Det var mycket av det som gjorde att det så småningom blev ett beslut om offentliga utfrågningar, men det handlade framför allt om det intresse som alltid finns kring det som är hemligt och slutet. Vissa ledamöter hade större tillgång till medierna, de som var beredda att berätta de smaskigaste historierna inifrån salen som kanske inte alltid stämde överens exakt med det som hade hänt. De mer återhållsamma, sansade och objektiva ledamöterna kom aldrig till tals därför att de inte var intressanta för rubriksättningen. Detta var naturligtvis i längden ohållbart. Därtill kunde den som var utfrågad, om det var ett intressant objekt, också själv ge en annorlunda bild av vad som faktiskt hade förekommit. Även om man sedan publicerade utfrågningarna i bilaga var det månader efteråt. Vi vet att det alltid är den första rapporteringen och bilden som kvarstår.

Catarina Rönnung (s): Jag skulle vilja kommentera litet de offentliga utfrågningarna. Jag tror att vi har bättrat oss när det gäller själva utfrågningstekniken. I början var det alltid så att Olle Svensson ställde tre principiella frågor. De var desamma vid varje utfrågning. Sedan fick vi kritik för att vi hade formulerat oss alltför vagt och amatörmässigt. Det märktes minsann att vi inte kom med några vidare juridiska spetsfundigheter.

Det var irriterande att sitta i panelen därför att alla partiers ledamöter ansåg att de var tvungna att ställa någon form av fråga. Man fick inte sitta tyst i panelen. Det innebar att det blev irriterande och tidsfördröjande. Väldigt många frågor ställdes om sådant där vi redan hade fått svar i vårt skriftliga material. Det var helt onödiga frågor. Dessutom satt de olika partierna med stoppur och kontrollerade tiden. Hade oppositionen använt 35 minuter, socialdemokraterna i något fall 40 minuter, var det fruktansvärda orättvisor som hade blivit begångna. Det var vad som hände bakom kulisserna, men nu har vi lärt oss att ställa mera precisa frågor, att inte fråga i onödan, inte ställa frågor så mycket för galleriet.

Johan Hirschfeldt: Jag tänkte säga ett par ord kring frågan författningsdomstol – offentliga utfrågningar, politisk granskning – juridisk granskning.

Jag vill först fästa uppmärksamheten vid domstolarnas roll. Domstolarnas konstitutionella kontroll över lagstiftningen och rättstillämpningen stärks nu genom olika åtgärder. Rättsprövningslagen var kanske det första steget. Vi har sedan haft ett arbete med att ytterligare föra förvaltningsbeslut under domstolsprövning. Europakonventionen har inkorporerats. Kravet på dom-

stolskontroll när det gäller medborgarnas civila rättigheter är där ett centralt tema som kommer att sysselsätta lagstiftaren under de kommande åren.

Jag var tidigare inne på EG-domstolens avgörande häromdagen som förändrar de nationella domstolarnas uppgifter när det gäller lagprövning och kan medföra ett skadeståndsansvar för staten för brister i den interna lagstiftningen. Det är helt enkelt så att regler i vår svenska skadeståndslag som vi kan läsa i lagboken – en central regel har att göra med skadeståndsansvaret för riksdags- och regeringsbeslut – inte längre gäller trots att de står i lagboken.

Domstolarnas uppgifter har alltså stärkts. Det betyder att vissa inslag i den tidigare administrativa granskning av regeringsmakten som KU har sysslat med möjligen kan tonas ned eller ersättas av andra instrument. Frågan om vi skulle ha en författningsdomstol i landet har avskrivits ganska nyligen. Man ser i stället behov av politisk granskning i form av KU. De offentliga utfrågningarna har kommit för att stanna. De offentliga utfrågningarna får, som jag ser det, inte bli alltför domstolsliknande. De får inte under hand utvecklas på det sättet, utan då måste man i stället välja en särskild linje med en ansvarsdomstol eller en författningsdomstol.

Skälet till detta är en bestämmelse i regeringsformen. Det står i 2 kap. 11 § att domstol icke får inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. En del av den kritik mot medborgarkommissionerna som har kommit från juristhåll har varit mer allmän, litet tentativ. Den har haft att göra med just den här bestämmelsen. Man har kunnat med oro se risken att en kommission utvecklas till att bli en domstol, som inrättas efter det att gärningen är begången. Det är någonting som inte stämmer med rättsstatliga principer. Jag vill inte påstå att man har kunnat känna någon reell oro på den här punkten, men den principiella aspekten är också viktig. Därför ville jag nämna den.

Bertil Fiskesjö: En liten synpunkt på detta som naturligtvis är en intressant aspekt. Det här funderade vi på ganska tidigt, inte minst när de bekanta utfrågningarna kring Palmemordet var aktuella. Men vad som är av intresse här är att KU inte dömer någon. KU använder utfrågning av andra än statsråd för att få ett underlag för att bedöma statsrådets handlande. Det är det centrala i hela systemet. För den skull ser inte jag risken för en konflikt härvidlag så stor som tydligen Johan Hirschfeldt gör.

Johan Hirschfeldt: Jag ser inte heller någon reell risk i den utveckling vi ser av de offentliga utfrågningarna, utan jag ville bara peka på var vi ytterst har en principiell gräns.

Ordföranden: Låt mig då svinga mig från de höga juridiska höjderna ner till mer jordnära saker. Jag tror att t.ex. valet av ton i sättet att fråga har en betydelse för bedömningen av huruvida detta är en domstol eller inte. Det gäller framför allt de personer som är här för att ge upplysningar för bedömningen av det framtida ärendet.

Jag har upplevt offentliga utfrågningar i andra länder som mycket hårdare än våra svenska men till formen mycket mer briljanta och eleganta. Det tror

jag i hög grad sammanhänger med vår brist på förmåga att formulera oss över huvud taget. Det är den ena delen.

Den andra delen hänger samman med de fysiska arrangemangen. Allt fler utfrågningar kommer att flyttas över till Neptunus, gamla Utbildningsdepartementet, där utfrågarna och de som svarar sitter i samma nivå, det är inga höjdskillnader. Dessutom sitter publiken samlad utefter väggarna och inte bakom. Sådant kan ha betydelse för uppfattandet av hur utfrågningar går till.

Barbro Hietala Nordlund (s): Jag har inte det långa perspektivet i KU-arbetet, ett och halvt år. Jag kan bara konstatera att KU visst har ägnat sig åt en hel del eftertanke och självkritik. Hela tiden återkommer vi till diskussionen: Hur skall vi utveckla arbetet? Hur skall vi spetsa – som Birger Hagård brukar säga – instrumenten?

Jag tycker att panelen var intressant att lyssna till men ni var överraskande vänliga, nästan älskvärda. Jag hade väntat mig att ni också skulle vara mycket spetsiga. Jag hade den förväntan när jag kom hit. Därför hoppas jag att övriga deltagare nu skall kunna ställa frågor och vara spetsiga. Jag känner ändå att KU som institution är ett diskussionsämne i korridorer inte minst i det här huset. Man funderar på om konstitutionsutskottet verkligen skall hålla på med det här, om det inte har viktigare frågor osv. Där återkommer vi till vår självkritik och där håller ni med oss och bekräftar de frågor som vi har om hur vi skall kunna sova. Nu har vi åtminstone under den tid som jag har suttit i KU med jämna mellanrum, ideligen, sagt att vi skall göra det, men det har visat sig väldigt svårt. Vi konstaterar fortfarande att vi inte hittat något sätt att verkligen göra det på.

Sedan vill jag kommentera det här med vokabulären. Här används konsekvent ordet "utfrågning". KU använder aldrig ordet "pricka". Men medierna kan ha en annan terminologi, därför att man vill ha behändiga rubriker och använder ordet "pricka" och ordet "förhör", vilket ger en helt annan reflexion och reaktion ute.

Anders Björck (m): Jag vill gärna säga några ord om historieskrivningen hur vi fick de offentliga utfrågningarna, för de har präglat allmänhetens bild av konstitutionsutskottet i mycket stor utsträckning. Flera av talarna här har varit inne på det. Fredrik Sterzel pekade på den motion som bl.a. Thorbjörn Fälldin och Per Ahlmark väckte. Det är viktigt att komma ihåg att den här debatten fanns på ett ganska tidigt stadium, det var ingenting som direkt kunde kopplas till uppkomsten av ett antal s.k. affärer på 1980-talet. Bertil Fiskesjö och jag satt i en av de oändliga författningsutredningarna som bl.a. diskuterade just detta.

Vad som hände var följande. IB-affären inträffade 1973. Den granskades under hösten 1973 i försvarsutskottet, som då kallade in – det var första gången – en person som man icke visste tidigare hade existerat, nämligen chefen för IB. Det var, mina damer och herrar, precis lika mycket människor utanför försvarsutskottets rum när Elmér smugglades in mycket dramatiskt genom hemliga gångar i garaget vid Sergels torg. Sedan skulle han smugglas ut nästan i Holmérs stil. När KU sedan våren 1974 skulle fylla på kunde man konstatera att det fanns ett antal obesvarade frågor. Då började man med

utfrågningar i större skala. Det här tror jag att våra statsvetare och historiker kommer att kunna peka på som en väldigt tändande gnista när det gäller hemlig underrättelsetjänst. De som sysslat med det vet att det inte är så upphetsande som många tror, med det verkar alltid så utåt.

En oerhört stor roll för att det blev offentliga utskottsutfrågningar kom att spelas av Olof Palme, som dock aldrig kom att offentligt utfrågas. De offentliga utfrågningarna infördes sedan han hade gått bort. Men han kallades ett antal gånger under sin andra statsministerperiod till konstitutionsutskottet. Som en här närvarande DN-journalist skrev var ett säkert vårtecken Olof Palmes promenad över Riksbron för att förhöras i konstitutionsutskottet. När utfrågningarna var över kastade sig alla journalister över Palme – man gjorde så på den tiden. Han gav sin version. Han var en mycket lättretad person, och en och annan kanske hjälpte till att reta upp honom. Det där gav en alldeles oerhörd atmosfär, som icke var fallet – frånsatt Elmér som var i en speciell situation – med andra som vi frågade ut. Det ledde naturligtvis till att andra skulle ge en annan, som de tyckte, mera korrekt version av det hela. Så rullade det på.

Jag vill mycket bestämt hävda att vi utan de där händelserna inte så snabbt hade fått ett enhälligt beslut i KU som vi fick om offentliga utskottsutfrågningar. Jag tror att vi hade fått det ändå av helt andra skäl, men det hade tagit betydligt längre tid.

Det här är väldigt dåligt belagt av statsvetare och nutidshistoriker. Jag tycker att man mera har ägnat sig åt formen för KU-utfrågningarna och mindre åt själva substansen. Det har faktiskt skett också en substansförändring när det gäller granskningen.

Allra sist vill jag tillägga att KU faktiskt vid den administrativa granskningen upptäckt ett och annat och fått en bättre ordning till stånd. Jag vill peka på förhandsgranskningarna i Lagrådet, som vi satte stopp för. Man hade där underhandsgranskningar, vilket KU enhälligt fann vara ett oskick, även om de måhända var praktiska ur Lagrådets synpunkt. Det anmärkte vi på. De tog mycket kvickt slut.

Jag förstår Lillemor Melsted och hennes kolleger: Det är ingen kioskvältare att säga att nu har KU slagit till mot förhandsgranskningar i Lagrådet. Den problematiken får vi nog fortsätta att leva med i utskottet.

Rita Tveiten: Jag sitter i konstitutionsutskottet i Stortinget i Norge. Jag har ett spörsmål när det gäller offentliga utfrågningar ifall de skulle tjäna olika syften. Ett huvudsyfte måste väl vara att få fram faktisk upplysning som kan belysa den sak som granskas. Vi har haft bara en offentlig utfrågning i Norge. Det är ett ganska nytt institut hos oss. Den första utfrågningen förlöpte mycket fint. Det blev ingen politisk cirkus som vi hade fruktat.

Min fråga är om de offentliga utfrågningarna här i Sverige har fått till följd ett ökat intresse från invånarna i Sverige. Är det större politiskt intresse hos gemene man på grund av dessa utfrågningar, eller är det först och främst politikerna själva som har glädje och utbyte av detta institut?

Lillemor Melsted: Nej, inte en kioskvältare, Anders Björck, men väl en fullt hyfsad och gångbar nyhetsartikel. Lagrådet hör också till det som har en viss dimension även bland allmänheten.

Birgit Friggebo talade tidigare om hur betänkandena och de olika kapitlen bör sluta, om de bör avslutas med ett omdöme eller en analys som man låter vara vad den är. Ja, visst kan man tänka sig det, men situationen blir genast den att en mängd medier kommer att fråga: Vad betyder det här? För att kunna sammanfatta någonting i en ingress och sedan kanske beskriva ytterligare vill de veta vad det betyder. När jag tänker efter kan jag tänka mig att jag får tre fyra olika tolkningar beroende på vilken ledamot av KU som jag frågar. Jag undrar om det vore en lyckad form av offentlighet med den typen av osäkerhet.

Däremot tycker jag att ett system med klara betygsregler verkar litet fyrkantigt. KU bör naturligtvis ha möjlighet att som nu variera uttrycken efter varje ärende på ett rimligt sätt. Det föder en viss fråga vad det betyder, men man har i alla fall någonting att hålla sig till. "Kan inte undgå viss kritik" osv. Man kan citera och låta läsaren tolka en hel del.

Ordföranden: Det är ungefär så vi hanterar saken, men vi får i alla fall frågan: Innebär det här en prickning eller inte? Som journalist måste man begripa svenska språket, så det är bara att läsa betänkandet.

Lillemor Melsted: Men vad betyder en prickning? Jag säger att det betyder en ganska allvarlig kritik, och då kan man möjligen använda ordet pricka.

Apropå detta med förhör märker jag i panelen att politiker och journalister är precis lika goda kålsupare när det gäller att tala om förhör i stället för utfrågning och prickning i stället för kritik.

Birgitta Hambraeus (c): Jag skall försöka kommentera frågan från vår norska kollega. Min erfarenhet innan jag var i KU är från en sommar då TV belyste KU:s utfrågningar som så småningom ledde till justitieministerns avgång. Det var oerhört spektakulärt. Det ställdes frågor från riksdagsmän i stil med åthutningar att "Du skall veta hut". Svenska folket fick alltså under en hel sommar i TV följa utskottsutfrågningar som KU hade anordnat. Det var väldigt spektakulärt. Varenda svensk fick plötsligt klart för sig att vad KU höll på med var att förhöra en hel del medborgare i Sverige. Det tror jag var det intryck som gavs, och människorna fick klart för sig att KU var någonting intressant. Det var en kommentar till Rita Tveitens fråga.

Sedan har det hela lugnat ner sig betydligt. TV är inte alls intresserad, som ni märker t.ex. i dag, av vad vi har för oss. Nu är det inte så att allmänheten lägger märke till vad vi håller på med. Men utfrågningarna redovisas mycket mer objektivt i massmedierna och har alltså betydelse för förståelsen inom landet för KU:s arbete.

Ordföranden: Det är svårt att redovisa det exakta intresset från svenska folket när det gäller utfrågningar. Man kan lugnt konstatera att människor inte kommer personligen i stora mängder till utfrågningarna. Men det är ju också ganska svårt.

Däremot är det från tid till annan, beroende på vilken fråga som behandlas, fler eller färre besökare. Ofta är det personer som har intresse i saken som sitter och lyssnar på utfrågningarna. De får naturligtvis mycket bredare information än de skulle få om utfrågningen vore slutet och de fick referat från människor som hade deltagit. Man kan väl säga att frågan om offentliga

utfrågningar har normaliserats. Det hänger nog samman med, vilket Lillemor Melsted var inne på, att utfrågningar också sker i andra utskott i intressanta frågor.

Bengt Harding Olson (fp): Jag är ledamot av riksdagen och sitter med i lagutskottet. Men jag ingår också i Riksdagens revisorer, vilket möjligen kommer att framgå så småningom.

Jag tror självklart på att riksdagens kontrollmakt är mycket angelägen. Den är aldrig tillräckligt bra. Den behöver alltid förbättras, enligt min uppfattning. Därför tycker jag att det är mycket bra med det här seminariet.

Jag skall ta upp tre frågor som jag tycker är angelägna. Den första är KU:s roll. Litet provocativt kan jag säga: Har inte KU en tvivelaktig dubbelroll? KU är alltså både ett vanligt utskott och ett granskningsorgan. Birger Hagård har varit inne på detta. Jag tycker att man av flera skäl skulle överväga en renodling, t.ex. av arbetsmässiga skäl, eftersom jag vet att ni har en hård belastning.

Då säger man så här, vilket jag har uppfattat som en huvudinvändning: Ja, vi skulle kunna rensa bort vissa frågor, men definitivt inte dem som har med lagstiftningsarbetet på grundlagssidan att göra. Jag påstår att det är ett särskilt skäl att ta bort de frågorna, därför att det är just konstitutionell granskning som granskningsorganet skall syssla med. Jag tror att man kanske är effektivare som granskare om man inte har skapat den lag vars tillämpning man skall granska. Det är en fråga – renodlingen av KU:s roll.

Den andra frågan har flera berört, den gäller risken för politisering. Vi har sett att KU:s rykte har gått litet upp och ned. I ett skede riktades stark kritik mot en enorm politisering av KU. Det berodde på att man blandade ihop juridik och politik. Flera har varit inne på detta, bl.a. Bertil Fiskesjö.

Hur skulle man kunna göra för att eliminera den här sammanblandningen? Den är ofrånkomlig, men kanske skulle det ändå kunna göras något. Man borde på något sätt objektivisera juridiken. En modell som man skulle kunna fundera över är att inrätta ett konstitutionellt råd. Det skulle alltså vara ett råd bestående av höga jurister som skulle avge ett konstitutionellt yttrande till det politiskt sammansatta konstitutionsutskottet. Vi kan jämföra med Lagrådet, där man har ett antal höga jurister som gör en rättssäkerhetsbedömning som lämnas in till regeringen i samband med propositionsproduktionen, som man då tar hänsyn till. Då är frågan: Skulle en sådan här sak möjligen minska utrymmet för politisk populism inom KU, vilken på sikt undergräver KU:s rykte och funktion?

Den tredje frågan gäller gränsområdet mellan konstitutionsutskottet och Riksdagens revisorer. Jag glädde mig åt att Fredrik Sterzel nämnde detta. Jag vet att det pågår utredning inom riksdagen kring detta, men jag tycker faktiskt att det är värt en diskussion även här och nu, när vi ändå sitter här.

Avslutningsvis, fru ordförande, är jag säker på att KU:s ledamöter har synpunkter på detta, men de här tre punkterna skulle jag särskilt uppskatta att få panelens synpunkter på.

Kurt Ove Johansson (s): Jag är inte säker på att Bengt Harding Olson kommer att uppskatta min uppfattning i den här frågan. Det är möjligt att panelen har en annan. Däremot har riksdagen alldeles nyligen prövat vilka roller som

utskotten skall ha. Om jag inte minns fel var till och med Bengt Harding Olson i riksdagen häromveckan när vi tog ställning till detta. Han har alltså inte haft någon annan mening än den som det långa utredningsarbetet har lett fram till när det gäller vilka roller de olika utskotten skall ha. Under de år som jag har varit med är det enda utskott som man egentligen har ifrågasatt om det behövs faktiskt lagutskottet, där Harding Olson sitter.

Bengt Harding Olson (fp): En kort replik. Eftersom jag vet att Kurt Ove Johansson har suttit i konstitutionsutskottet under lång tid känner han säkert till mitt agerande i de här frågorna. Ibland strider man mot väderkvarnar, men jag utgår från att Kurt Ove har ett gott minne och då vet han att jag har motionerat ett antal gånger i just frågan om konstitutionellt råd. Dessutom tror jag att man ständigt skall pröva arbetsformerna. Det är bra, det är bevis på ett flexibelt tänkande.

Beträffande lagutskottet vill jag säga att jag tillhör dem som anser att man också där borde förändra arbetsformerna. Det kanske vore lyckat med en sammanslagning av justitieutskottet och lagutskottet. Men det är inte ett ämne för det här seminariet.

Bertil Fiskesjö: Jag har en kort kommentar till två av de frågor som togs upp. Vi har varit inne på dem tidigare. Den ena är konstitutionsutskottets dubbelroll. Tanken med att ha granskningen knuten just till konstitutionsutskottet har från början och fortsättningsvis varit att konstitutionsutskottet i sitt så att säga ordinarie arbete när det gäller lagstiftning behandlar sådana frågor som det är mycket viktigt att granskarna behärskar. För den skull tycker jag alltså att det skulle vara mycket olyckligt om man inrättade ett särskilt utskott för just granskningen.

Jag kan också anknyta till den andra frågan, om ett konstitutionellt råd. Vilken uppgift skulle ett sådant ha? Var finna de personer över huvud taget som kan Sveriges konstitution bättre än konstitutionsutskottets ledamöter?

Robert Söderblom: Först vill jag tacka för att även pensionärer har fått vara med i dag. Jag vill bara som gammal KU-tjänsteman, jag kom samtidigt med Bertil Fiskesjö för åtskilliga år sedan, kommentera två saker.

Ni var inne på att tjänstemän skulle förhöra tjänstemän i kanslihuset. Det är jag inte så entusiastisk för, uppriktigt sagt. Det tycker jag nog skall skötas av KU.

Det Harding Olson var inne på, att det skulle bli något slags lagråd som skulle redovisa till KU blir ju underligt. Vad skulle det lagrådet göra, skulle det hålla förhör med statsråd? Det är jag inte heller så entusiastisk för.

En sista liten grej. Det har talats om utfrågningarna och om Ebbe Carlsson. Ett litet konstitutionellt problem, som jag har sett det, är att konstitutionsutskottet enligt vår författning är av riksdagen och svenska folket utsett att å riksdagens vägnar granska regeringen, liksom justitieombudsmännen är utsedda att å riksdagens vägnar granska förvaltningen. Riksdagens revisorer har sina uppgifter. Det jag litet grand har reagerat mot är kammarbehandlingen – inte som sådan, det är självklart att man skall redovisa granskningsresultatet för den svenska riksdagen och att det skall diskuteras där. Däremot har jag ibland varit litet tveksam till omröstningarna. Konstitu-

tionellt sett är det ju å riksdagens vägnar som KU redovisar sitt arbete, men att gå till omröstning är tveksamt. Alla de 349 ledamöterna har ju inte varit med om granskningen, de har inte tagit del av alla dokument, förhör och vad det kan vara. Jag vill inte nu föreslå någon ändring på den punkten. Men det är en intressant fråga.

Ordföranden: Det är kanske en intressant fråga för ledamöterna i KU, eftersom vår status förmodligen skulle höjas ytterligare om riksdagen kom vid sidan av och vi själva skulle få sköta hela granskningen.

Jag ber att få tacka alla som har hörsammat vår inbjudan.

Tack skall ni ha!

- 1995/96:URD1 UTBILDNINGSUTSKOTTET:
Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
- 1995/96:URD2 KONSTITUTIONSUTSKOTTETS seminarium den
7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?

SVERIGES 
RIKSDAG 

Beställningar:

Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm

Tel 08-786 41 92, 08-786 41 93

Fax 08-24 37 49
