

KONSTITUTIONSUTSKOTTET

Konstitutionsutskottets seminarium

Den 23 mars 2000

Skall makten delas?

Förord

Konstitutionsutskottet anordnade den 23 mars 2000 en offentlig utfrågning på temat *Skall makten delas?* i riksdagens andrakammarsal. Utfrågningen ägde rum med anledning av utskottets behandling av motioner om lagprövningsrätt och författningsdomstol, revisionsmyndigheternas konstitutionella ställning och tillsättningen av högre statliga tjänster. De utfrågade var, i den ordning de framträdde vid utfrågningen

- Torsten Persson, professor i nationalekonomi, Stockholms universitet,
- Lena Marcusson, professor i förvaltningsrätt, Uppsala universitet,
- Joakim Nergelius, docent i offentlig rätt, Lunds universitet,
- Shirin Ahlbäck, fil. dr i statsvetenskap, Uppsala universitet,
- Paavo Nikula, Finlands justitiekansler, ordförande i finska grundlagskommittén,
- Bo Broomé, hovrättspresident, Hovrätten över Skåne och Blekinge,
- Sten Heckscher, rikspolischef, Rikspolisstyrelsen,
- Svante Nycander, f.d. chefredaktör, Dagens Nyheter,
- Mats Svegfors, landshövding, f.d. chefredaktör, Svenska Dagbladet.

Beredningen av de nämnda motionerna har inte kunnat slutföras under innevarande riksmöte men kommer att återupptas hösten 2000. I avvaktan härpå publiceras utskriften från utfrågningen.

Ordföranden: Godmorgon och välkomna till konstitutionsutskottets öppna seminarium på temat Skall makten delas?, en förmiddag med företrädare för olika synpunkter på samma ämne.

Förmiddagen är tänkt att gå av stapeln ungefär så här. Som har framgått av den inbjudan som jag hoppas att de flesta av er har sett sönderfaller de inbjudna gästerna, talarna eller presentatörerna i fyra kategorier som vi har benämnt akademiker, domare och högre tjänstemän, publicister respektive utredare med utländsk erfarenhet. Det var en lång presentation av ordföranden i den finska grundlagskommissionen.

För att få ihop det här till en spännande ordning och nödig tid för kaffe på rätt ställe kommer vi att göra på följande sätt. Först inbjuder vi Torsten Persson, Lena Marcusson, Joakim Nergelius och Shirin Ahlbäck att från den akademiska utgångspunkten presentera ämnet i ström. Därefter kommer en kortare diskussion med anledning av dessa fyra inlägg. Därefter lämnar vi ordet till Paavo Nikula. Efter hans presentation följer en kortare diskussion. Därefter ska tiden vara mogen för kaffe. Efter en kaffepaus som vi ska försöka hålla till ett minimum övergår vi till avdelningen domare och högre tjänstemän med Sten Heckscher och Bo Broomé omedelbart följt av herrar Nylander och Svegfors. Därefter kommer en gemensam diskussion som vi sedan kommer att låta dra i väg dit den vill också med anledning av tidigare inlägg, och kl. 12 är det slut.

Enligt denna ordning ska vi försöka ta oss fram. Den som räknar antalet inledare och jämför detta med den tillgängliga tiden inser att vi ska använda våra fattiga minuter här på förmiddagen väl. Det innebär framför allt att jag nu ska sluta att tala och i stället välkomna Torsten Persson, professor i nationalekonomi, till talarstolen. Under de senaste veckorna har han blivit mer bekant som en av huvudförfattarna till den senaste skriften från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle som i hög grad behandlar de ämnen som dagens seminarium ska ägnas åt.

Torsten Persson: Bakgrunden till det här seminariet är ett antal motioner bl.a. om lagprövning, författningsdomstol, statlig revision, domstolarnas ställning och tillsättning av statliga tjänster. Syftet med seminariet, som jag har förstått det, är att i huvudsak diskutera en starkare och tydligare roll för vissa icke-politiska organ. Rubriken är satt till Skall makten delas?, speciellt ska diskussionen gälla om den makt som eventuellt ska delas är politisk makt.

När jag funderat på min inledning har jag svävat lite grann mellan hopp och förtvivlan. Jag visste inte riktigt vad jag skulle tala om. Man kan tala om träden eller om skogen, men eftersom jag är först, valde jag att försöka säga någonting om skogen, dvs. att försöka sätta in några av de här frågeställningarna i ett principiellt sammanhang. Jag misstänker att detaljerna kommer att återkomma i diskussionen.

Jag kommer inte att ha någon tes, men möjligen kommer mina inledningsord att utmynna i idén att rubriken som är satt, Skall makten delas?, fångar en del av de frågor som är mest aktuella men att den möjligen är lite för snäv och möjligen också lite missvisande.

Låt mig ta som utgångspunkt de olika former av granskning för politiska beslut som man principiellt kan tänka sig. Politiska beslut kan alltså granskas på olika sätt. Ett sätt är förstås att besluten granskas på *förhand*, dvs. på den punkt när de föreslås. Ett annat är att de granskas i *efterhand*, dvs. när de genomförts. Dessutom kan man skilja på om granskningen gäller beslutens *laglighet* eller deras *lämplighet*.

Laglighetsgranskningen gäller då huruvida några beslut strider mot överordnade rättsregler. Det här görs naturligtvis mest förtjänstfullt av ett organ med juridisk kompetens. I vår svenska institutionella bild för närvarande har vi Lagrådet när det gäller laglighetsgranskning på förhand. När det gäller granskning i efterhand har vi lagprövningsrätten fastlagd i regeringsformen, men också andra former av rättsprövning av olika domstolar. Här skulle förstås en författningsdomstol också kunna komma in. Det är ju något som har diskuterats i debatten. En sådan skulle kunna ägna sig både åt förhandsgranskning och efterhandsgranskning, beroende på reglerna.

När det gäller lämplighetsgranskningen, dvs. frågan om politiska beslut leder till goda eller åtminstone åsyftade resultat, görs den förstås företrädesvis av organ med saklig kompetens. När det gäller förhandsgranskningen av politiska beslut har vi i Sverige inget permanent offentligt organ som har den uppgiften. Däremot har vi mer *ad hoc*-mässigt det – åtminstone tidigare – så förtjänstfulla utredningsväsendet. Det är tyvärr statt i ett visst förfall. När det gäller efterhandsgranskningen har vi ett antal myndigheter. Vi har Riksdagens revisorer och vi har RRV, åtminstone om man talar om den del av deras verksamhet som handlar om effektivitetsrevision.

Nu är detta förstås en enkel bild. Gränsen mellan laglighet och lämplighet är inte alltid helt lätt att dra. Den är inte solklar i verkligheten. Till yttermera visso är det tyvärr så att en del organ också har uppgifter inom båda dessa sfärer, lämplighets- och laglighetsgranskning, t.ex. förvaltningsdomstolarna.

Nästa fråga gäller huruvida en granskning av ettera slag kommer att vara associerad med någon form av maktindelning. Det tänkte jag ta upp härnäst.

Låt oss börja med granskningen av de politiska beslutens laglighet. När det gäller Lagrådet menar jag att man inte kan tala om någon maktindelning. En sådan skulle kräva att rådets utslag skulle vara bindande snarare än yttrande över förslagen som fallet är nu. När det gäller efterhandsgranskningen däremot, lagprövningsrätten, får man väl säga att det är fråga om en maktindelning. Svenska domstolar har alltså rätt och skyldighet att pröva lagenligheten av lagbestämmelser enligt regeringsformen. Det finns också rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Dessutom har vi EG-rätten och i viss mån Europakonventionen som är överordnade svensk rätt och därmed ska prövas i det enskilda fallet. En författningsdomstol skulle kunna gå längre på samma väg att introducera moment av maktindelning.

De principer som här ställs mot varandra är två av demokratins principer, nämligen principerna om folksuveränitet kontra rättsstaten. Båda dessa finns representerade i första paragrafen i regeringsformen, men man får väl ändå säga att den svenska demokratiska traditionen har betonat just folksuveräniteten. De moment av rättsprövning som har införts under senare decennier har till stor del införts under den europeiska galgen så att säga. De rent

svenska reglerna har haft vissa förbehåll, t.ex. i utformningen av det s.k. uppenbarhetsrekvisitet.

När det gäller granskning av lämpligheten i olika förslag menar jag att det är en felsyn att tala om maktindelning. Det finns inga förslag eller internationella förebilder som jag känner till där granskningsorganen också kommer att inskränka den politiska beslutsmakten på något sätt. Den definition av maktindelning som jag tycker är den relevanta för den svenska typen av parlamentarisk demokrati innebär alltså att beslutsmakten för en viss politisk sfär eller en viss politisk nivå kommer att inskränkas på något sätt antingen – till förmån för en viss juridisk sfär eller för en annan politisk sfär. Om vi talar om den svenska staten kan det gälla en delning av makten med kommunerna eller med EG. Vid lämplighetsgranskning kommer inte beslutsmakten att inskränkas i sig, eftersom syftet här är att ta fram information snarare än att häva några beslut.

Vilka principer är då involverade i ett sådant här granskningsförfarande av lämpligheten? Den viktigaste demokratiska principen är att resultatet av granskningen underlättar utkrävandet av ansvar i olika led av en politisk uppdragskedja. När det gäller staten är det väljarnas ansvarsutkrävande av riksdagen, riksdagens ansvarsutkrävande av regeringen och regeringens ansvarsutkrävande av förvaltningen. Alla dessa kräver god information om beslutens effekter.

Enligt det här synsättet kommer en noggrann granskning att stärka snarare än att försvaga folksuveräniteten. I folksuveränitetens princip ingår inte bara rätten att delegera till de folkvalda och för majoritetens del rätten att besluta utan också rätten att återkalla den makt som majoriteten har delegerat.

Jag menar att bättre information som framkommer ur förtjänstfull granskning stärker majoritetens möjligheter att utöva den demokratiska rättigheten att stävja maktmissbruk i form av rent resursslöseri eller en politik som är inriktad mot minoritetsintressen i stället för mot majoritetens intressen.

Nu kommer naturligtvis granskningens kvalitet att bero på de involverade organens ställning. Den frågan är också föremål för diskussion här. Det är frågan om en stark och tydlig roll för de intressanta organen gentemot politiska organ, det som gemenligen brukar kallas för oberoende.

När man talar om oberoende icke-politiska organ är det en vanlig parallell att peka på domstolarna, revisionsorganen och Riksbanken, så ock i ett par av de aktuella motionerna som jag har fått. En fråga är då hur långt den här parallellen håller. Jag menar att parallellen håller någorlunda bra när det gäller vad som definierar de institutionella villkoren för ett oberoende. De viktigaste villkoren som ger en institution ett oberoende är förstås att man har en huvudman som styr endast genom lagregler snarare än genom diskretionära ingripanden i det enskilda fallet och att huvudmannen inte heller indirekt kan detaljstyra verksamheten genom sin utnämningssmakt eller genom sin finansmakt.

Låt oss titta på de svenska domstolarna, den svenska riksbanken och de svenska revisionsorganen och hur förhållandet är därvidlag. När det gäller domstolarna får man väl säga att i stort sett – möjligen med någon skönhetsfläck – de här villkoren är uppfyllda. När det gäller Riksbanken får man också säga att villkoren är uppfyllda efter den riksbanksreform som vi just

har satt i sjön. När det gäller revisionen, om vi talar om revisionen i staten, är det svårare att hävda att villkoren för genuint oberoende är uppfyllda. Enligt min mening kan inget av de organ som bedriver revision av staten beskrivas som oberoende i den här meningen. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det inte finns någon egentlig externrevision, dvs. ett organ som skulle kunna bedriva en oberoende granskning ytterst på väljarnas vägnar, men även på riksdagens vägnar för den delen.

Här kommer man osökt in på Riksrevisionsverket. Riksrevisionsverket är utmärkt som stabsorgan för staten för kontroll av förvaltningen. Men om det gäller att ta fram oberoende information för väljarnas ansvarsutkrävande tycker jag att man kan säga att Riksrevisionsverket har fel huvudman, inte har ett tydligt lagreglerat uppdrag, att utnämningsprocedurerna brister och att en del av medlen ges enligt regeringens uppdrag snarare än genom ett givet helhetsanslag.

Så mycket om parallellen mellan domstolar, revisionsorgan och Riksbanken vad gäller *metoden* att åstadkomma ett institutionellt oberoende.

Men jag tycker inte att parallellen ska utsträckas när det gäller de *mål* som ligger bakom viljan att skapa ett oberoende organ. Ett oberoende är inget mål i sig, utan det är ett medel att åstadkomma något annat, att lösa något konstitutionellt problem. De konstitutionella problem man kan hänvisa till i de här tre olika fallen är väldigt olika, menar jag.

När det gäller domstolarna är oberoendet intimt kopplat just till maktindelningen. Tanken är förstås att fristående rättsliga beslut är en garant för ett starkt minoritetsskydd. Men när det gäller revisionen är inte oberoendet kopplat till någon maktdelning, utan det är snarare så att en fristående granskning ger bättre och mer oberoende information. En sådan oberoende information ger, som jag tidigare påpekat, möjligheter till ett starkare politiskt ansvarsutkrävande.

När det gäller Riksbanken är det egentligen inte heller fråga om någon maktdelning. Där är tanken att fristående ekonomisk-politiska beslut vad gäller penningpolitiken ger en stark långsiktighet och en stabilare inflation. Vi har alltså närmast ett instrumentalistiskt syfte bakom en delegering av makt inom den statliga politiska nivån. Här kan man se på Riksbanken som en parallell till de självständiga ämbetsverken. Det är samma typ av delegation inom den statliga politiska nivån med skillnaden att man hoppar över regeringen i delegeringskedjan.

Parallellen mellan Riksbanken och självständiga förvaltningsmyndigheter leder till min sista punkt, då ett par av motionerna gäller myndigheternas ställning. Jag tycker att man kan ställa samma frågor här som tidigare. För det första: Är villkoren för självständighet uppfyllda? Flera av de villkor som jag talade om, lagstyrning, utnämningens utformning och finansmakten är ju faktiskt i det här fallet fastlagda i regeringsformen. Här är frågan snarare om villkoren är uppfyllda i praktiken. Det är det som motionerna handlar om. Frågan gäller om utnämningens makt har politiserats och eventuellt om regeringen tar på sig rena förvaltningsuppgifter även om den inte borde göra det enligt grundlagens anda.

Man kan också ställa frågan om de bakomliggande målen för att ha självständiga ämbetsverk. Det är en gammal fin svensk och finsk tradition som

delvis har att göra med att bidra till det s.k. preventiva rättsskyddet, dvs. att skydda individer mot maktövertramp. Men jag menar också att man kan se på förvaltningsmyndigheternas självständighet på samma sätt som i fallet med Riksbanken, nämligen att den bidrar till en tydlig delegering av beslutsakt inom samma politiska ansvarskedja, nämligen den statliga uppdragskedjan från väljaren till förvaltningen.

Låt mig sammanfatta. Den diskussion vi har att göra med här spänner över ett flertal konstitutionella frågor. Den handlar om fördelningen av beslutsakt. En del av frågorna är traditionella maktodelningsfrågor i och med att de frågor handlar om fördelningen av beslut mellan juridisk och politisk akt. Men en del handlar snarare om fördelningen av beslutakt inom en och samma politiska uppdragskedja. Det är enligt min mening inte på samma sätt en fråga om maktodelning. Diskussionen handlar också om de metoder vi kan använda för att åstadkomma en effektiv granskning och vad en sådan effektiv granskning ska åstadkomma.

Detta är i sanning fundamentala frågor som berör förutsättningarna för en väl fungerande demokrati. I den skrift som ordföranden hade vänligheten att hänvisa till tar vi upp tre krav man kan ställa på en väl fungerande demokrati, nämligen en tydlig fördelning av beslutsakten, en effektiv granskning och väl fungerande mekanismer för att kräva ut ansvar. Om det är klart vem som har makten över vad och vilka resultat som åstadkoms och det finns mekanismer för att kräva ut ansvar förbättras demokratin genom att maktbavare kan hållas ansvariga på ett tydligt sätt. Det har ett demokratiskt egenvärde. I skriften hävdar vi också att en dylik ordning kan förväntas leda till en bättre och mer ändamålsenlig politik.

Skälet till att jag vill avsluta med detta är inte att marknadsföra boken, utan jag menar att man kan se frågeställningarna som är ämnet för det här seminariet på ett något vidare sätt. Rubriken, Skall makten delas?, är möjligen något för snäv. Vi bör också ställa frågorna: Ska maktutövningen granskas? Och ska maktbavare ställas till ansvar? De två senare frågorna är möjligen något mindre kontroversiella än frågan om maktodelning.

Ordföranden: Tack för det Torsten Persson! Vi går raskt vidare till Lena Marcusson som vi välkomnar till talarstolen. Hon är professor i förvaltningsrätt vid ett universitet strax norr om Stockholm, nämligen Uppsala. Välkommen!

Lena Marcusson: Tack så mycket! Om det här hade varit ett vanligt akademiskt seminarium hade jag kanske raskt huggit in på Torsten Perssons teser, bl.a. den här om frågan om ett oberoende organ kännetecknas av att huvudmannen inte har möjlighet att spela med budgetregleringar. Det kastar ett visst ljus på diskussionen om domstolarnas roll i dag, menar jag. Men jag hade inte i dag tänkt gå in på domstolarnas konstitutionella ställning eller tillsättningen av de höga statliga tjänsterna och inte heller revisionsorganen.

Domarutnämningar är ju nu föremål för en parlamentarisk utredning. Övriga statliga chefsanställningar bör enligt min mening åtminstone ses över i anslutning till den översyn och diskussion om ledningsformerna inom statlig förvaltning som just nu pågår.

Jag utgår ifrån att Shirin Ahlbäck senare kommer att uppehålla sig kring revisionsorganens ställning.

Jag hade tänkt att kommentera frågan om lagprövning och författningsdomstol och i anslutning till det beröra gränsdragningen mellan politik och juridik.

Den första frågan är om man vill åstadkomma en författningsdomstol i Sverige. Det kan man först se på lite mer praktiskt. En lösning som ligger nära till hands är att de två högsta domstolarna slås ihop, vilket kan vara önskvärt också av andra skäl. I nästa steg får man överväga i vilken mån den här nya domstolen ska få några nya funktioner också, t.ex. en abstrakt normkontroll.

Den praktiska frågan om domstolsorganisationen är kanske inte så svår att ta ställning till. Sverige har en begränsad befolkning. Vi har en parallell domstolsorganisation som i stort sett fungerar bra, men det är besvärande att ha två högsta instanser som ibland kommer i konflikt med varandra och båda två undandrar sig det högsta ansvaret. Det uppstår kompetenskonflikter ibland mellan dessa domstolar. Dessutom vill jag hävda att den högsta domsmakten i Sverige i dag är lite otydlig i konturerna. Större respekt och genomslag skulle garanteras genom en sammanslagen högsta instans.

Frågan om särskilda befogenheter och nya befogenheter som skulle innebörd åt begreppet författningsdomstol är en svårare fråga. Jag menar att den i sin tur bör leda till en översyn av grundlagens reglering av den rättsliga kontrollen. Detta gäller både Lagrådets ställning och lagprövningsrätten. Jag tror att man skulle ta ett större grepp på frågan. Det har ju också tidigare efterlysts en genomgång av regeringsformens reglering av domstolarnas ställning. Jag tycker att en författningsreform borde innefatta ett övervägande av den struktur som regeringsformen i dag har. Då skulle man alltså inkludera de frågor som Torsten Persson tog upp om det institutionella oberoendet i olika fall när det gäller domstolarna, Riksbanken och, inte minst, revisionsorganen. Och varför inte också universiteten?

Är det så att lagprövningsrätten i Sverige behöver förstärkas? Det är nästa fråga. När riksdagen stiftar lag är den ju bunden av grundlagarna. Kontrollen av att lagstiftningen är grundlagsenlig görs i första hand genom förhandskontroll av Lagrådet och riksdagsutskotten och i andra hand genom lagprövning. Många anser i dag att den här kontrollen är för svag, och det är därför vi har den här diskussionen, särskilt med hänvisning till uppenbarhetsrekvisitet.

Men eftersom vår rättsordning bygger på en normhierarki som har sin grund i regeringsformen och är väldigt noggrant utformad är det för mig närmast självklart att domstolarna, när de tillämpar regler som ingår i den här rättsordningen, måste kontrollera att reglerna har tillkommit på föreskrivet sätt och att de regler som ska tillämpas inte står i strid med föreskrifter på högre nivå.

Eftersom även grundlagen är en del i den här hierarkin, måste lag testas mot grundlag. Frågan är vem som ska göra detta. Om domstolen skulle låta bli att tillämpa en lag, trots att den inte uppenbart strider mot grundlag, anses det dock vara ett hot mot riksdagens rätt att bestämma och därmed ett hot mot folksuveräniteten. Nu kan man givetvis som i Finland peka på att dom-

stolarna redan i dag – och det gäller naturligtvis även i Sverige – kan och ska underkänna lagar om de strider mot EG-rättsakter.

Domstolarnas ställning har blivit starkare på grund av europeiseringen och det internationella inflytandet. Den finska lösningen, som såvitt jag förstår innebär att man kräver ett uppenbart brott mot grundlagen för att lagprövning ska vara ett medel, framstår som en smidig anpassning till den rättstradition som vi har i Sverige och som vi också har gemensamt med Finland, med ett starkt betonde av förhandsgranskningen och av riksdagens överhöghet.

Att en domstol skulle kunna underlåta att tillämpa en förordning från regeringen ter sig tydligen inte längre så främmande i det finska perspektivet. Frågan är om vi i Sverige är beredda att stryka uppenbarhetsrekvisitet åtminstone när det gäller föreskrifter från regeringen.

I en konstitutionell demokrati är grundlagarna det högsta uttrycket för folkets vilja. Om folket bestämmer sig i grundlag för att en viss självbindning är bra för demokratin och för politiken, har jag svårt att se att det skulle vara någonting odemokratiskt i en sådan självbindning. Den kan alltså ta sig uttrycket att domstolarna får till uppgift att värna grundlagen t.o.m. mot riksdagen själv, dvs. den tillfälliga riksdagsmajoritet som har lagstiftat i ett visst fall i strid mot grundlagen. Korrektiv mot domaraktivism finns dels genom att grundlagen kan ändras – och i Sverige är det ju relativt lätt – dels genom att man garanterar en högkvalitativ lagstiftningsprocess med lagrådsgranskning och utskottsgranskning före riksdagens beslut.

Även grundlag måste tolkas. Allting kan inte vara klart utsagt i lagen, och frågan är om en högt kvalificerad domstols utslag då temporärt ska ha företräde. Jag menar att domstolsprövningen bör kunna främja en stabil rättsutveckling och inte minst en hög kvalitet i lagstiftningen. Det är inte troligt att domstolarna i den svenska miljön skulle börja ägna sig åt en överdriven aktivism, men det är troligt att den svenska demokratin skulle vinna på en ökad rättsstatlighet.

Olof Petersson har sagt att både juridik och politik borde vara vinnare vid en förstärkt lagprövning, men han har också sagt att domstolarna i Sverige på en gång är för starka och för svaga. Att de är för svaga syftar då på den svaga lagprövningsrätten och begränsningarna i domstolarnas självständiga ställning.

Men varför skulle politikerna eller demokratin vinna på starkare domstolar? Jag menar att det är en styrka för politiker att kunna hänvisa till att beslut som fattas sedan tillämpas på ett konsekvent och enhetligt sätt och att man inte godtyckligt kan ingripa i den här processen, även om man utsätts för politiska påtryckningar. Förtroendet för politikerna ökar troligen om politikerna visar respekt för och kunskap om innehållet i den lagstiftning som man beslutar om.

Att domstolarna i andra avseenden skulle vara för starka syftar på att förvaltningsdomstolarna i Sverige i hög grad kan göra lämplighetsbedömningar och därmed riskera att gå in på politikernas område. Det kan vara en risk i detta, att domstolarna uppfattas som politiska aktörer. Även här kan lagstiftningens kvalitet påverkas. Om lagen överlämnar ett stort utrymme till myndigheternas skönsmässiga beslutsfattande, kan man vid en domstolsprövning

som den ser ut i Sverige i dag riskera att vara tvungen att göra lämplighetsö-
verväganden utan särskilt stöd.

I samband med förvaltningsdomstolarnas avgöranden vid överklagande
eller rättsprövning ställs frågan om juridikens gräns mot politiken på sin
spets när det gäller t.ex. välfärdsrättigheter och kommunala nämnders möj-
ligheter att besluta.

Den här frågeställningen kan ha en hel del gemensamt med den diskussion
om möjligheterna till överprövning av regeringens beslut som förts alltsedan
rättsprövningslagens tillkomst. Man kommer härmed in på frågan om dom-
stolarnas rätt att tillämpa lag kan komma i konflikt med förvaltningsmyndig-
heternas och regeringens befogenheter att göra lämplighetsbedömningar och
politiska avvägningar.

Den svenska rättstraditionen innebär att vid besvärprövning ett beslutsfat-
tande prövas i hela dess vidd av förvaltningsdomstolarna med avseende både
på laglighet och på lämplighet. När nu den europeiska rättstraditionen tar
över och kräver att domstolsprövning ska ersätta administrativ prövning, som
vi tidigare i större utsträckning hade, kan man ställa frågan om den här pröv-
ningen verkligen ska omfatta alla aspekter av beslutsfattandet, som den har
gjort tidigare.

För rättsprövningen gäller en mer begränsad prövning, som avser om ett
beslut strider mot någon rättsregel. Härmed har man åtminstone en princip
för att dra en gräns mellan politiskt och rättsligt beslutsfattande. I våra gränn-
länder Danmark och Norge har de allmänna domstolarna rollen att överpröva
förvaltningsbeslut, och man har där utvecklat metoder för att göra den här
gränsdragningen mellan laglighet och lämplighet.

Om man vid lagstiftning tydligt markerar i vilka avseenden det ställs legala
krav på beslutsfattandet och i vilken utsträckning myndigheter har befogen-
het att välja alternativa lösningar utifrån lämplighetsöverväganden, politiska
eller praktiska, kan domstolarnas roll vid överprövningen bli tydligare och
begränsas till laglighetsaspekter. Därmed skulle gränsen mellan politik och
juridik bli klarare.

Joakim Nergelius: Jag vill först säga att jag tycker det är trevligt att vara här,
och jag tackar för inbjudningen. Såvitt jag vet är detta första gången någon-
sin som det anordnats en utfrågning på just detta tema här i riksdagen. Det
har anordnats utfrågningar tidigare under 80-talet om exempelvis Europa-
domstolen och dess praxis, som innebar att Sverige fälldes i några mål, och
det har ägt rum ganska välkända utfrågningar rörande Ebbe Carlsson-affären
och annat som också implicerar en del maktodelningsfrågor, frågor om dom-
stolarnas och myndigheternas självständighet, men att temat maktodelning blir
föremål för en alldeles egen hearing här är faktiskt intressant och glädjande.

Jag ska här i dag anföra vissa synpunkter på och kanske försöka försvara
tanken på ett ökat mått av maktodelning i den svenska konstitutionen. Det
finns förmodligen få andra parlament i västvärlden där detta i lika hög grad
som här i Sverige är kontroversiellt och rent av subversivt i ett historiskt
perspektiv. Det skulle i så fall möjligen vara i det brittiska underhuset som
det skulle kunna ge upphov till mer negativa reaktioner. Det beror väl, skulle
jag tro, på att den svenska demokratitraditionen får sägas vara väldigt mono-

litisk, väldigt inriktad på majoritetsstyre och folksuveränitet. Detta präglar också den svenska grundlagen från 1994. Redan i inledningsparagrafen talas där om att all offentlig makt utgår från folket. Det står vidare i första kapitlet att riksdagen är folkets främsta företrädare.

De bestämmelser som sedan har införts exempelvis om domstolarnas kontroll omgärdar denna kontrollmöjlighet, den lagprövningsrätt som ändå finns, med väldigt starka restriktioner, främst i form av det s.k. uppenbarhetskravet, som nämndes här tidigare. Däremot är det riktigt, som också har framhållits här av tidigare talare, att det finns en annan tradition i Sverige med väldigt självständiga förvaltningsmyndigheter. Också offentlighetsprincipen är en del av den öppna och självständiga traditionen, som kanske framstår som förebildlig för övriga Europa på många sätt, eftersom många tror att den kan bidra till ett effektivare myndighetsarbete än på många andra håll.

Jag tror också – och det kan vara värt att framhålla eftersom den här diskussionen väl i dag egentligen äger rum mot bakgrund av ett antal motioner om behovet av ökad kontrollmakt, förvaltningsdomstol osv. som har väckts i huvudsak av borgerliga partier – att det åtminstone fram till nu har rått en viss enighet mellan de olika politiska partierna om att man ska vara ganska försiktig med att dela med sig av den makt som vilar här i riksdagen.

I de utredningar som gjordes inför grundlagsreformerna på 70-talet var det här åtminstone inledningsvis ingen större stridsfråga. Efterhand kan de borgerliga partierna sägas ha blivit mer aktiva. De började ställa större krav på maktdelning, rättighetsskydd osv. Det finns belagt framför allt i en förtjänstfull bok av statsvetaren Karl-Göran Algotsson från Uppsala, som heter *Medborgarrätten och regeringsformen*, hur det här arbetet gick till och hur diskussionerna fördes. Det kom då successivt in ett ökat antal rättighetsregler i den svenska grundlagen.

Men därifrån till att gå ut och argumentera för maktdelning är ett stort steg som ingen velat ta. Jag tror att det är rätt mycket gemensamma attityder hos alla de stora politiska partierna. Ska man ge något historiskt exempel på det kan man väl hänvisa till den dåvarande statsministern Carl Bildt, som 1991, när EG-domstolen i ett yttrande underkände det första utkastet till EES-avtal, gjorde den spontana kommentaren: Sådant här tycker jag inte att domstolarna ska ha några synpunkter på. Det här löser politiker själva. – Detta får väl sägas avslöja en viss okunnighet om hur EG-institutionerna fungerar och om deras inbördes maktförhållanden.

Jag skulle tro att man i stort sett kan säga detsamma om dagens diskussion. Jag ska inte föregripa vad som kan komma fram senare här i dag, men jag skulle tro att ett antal deltagare i panelen kommer att förespråka något slags status quo och inte vill argumentera för ökad maktdelning. Av dem har såvitt jag vet bara en någon känd politisk hemvist, nämligen Sten Heckscher, som tidigare har suttit i en socialdemokratisk regering och även har varit statssekreterare i Justitiedepartementet, men jag skulle tro att det även bland ämbetsmän och domare på mycket höga poster är en ganska ovanlig uppfattning att det skulle ligga något egenvärde i att myndigheter eller framför allt domstolar tillförs mer makt. Jag tror att många domare skulle känna sig väldigt ovana i den rollen.

Man kan då fråga sig om det över huvud taget finns någon poäng i att diskutera ökad maktindelning, om de som i första hand skulle gynnas av det och som kanske redan har gynnats av det till följd av europeiseringen av rättslivet själva inte tycker att det är någon särskilt bra idé eller inte finner sig väl till rätta i den situationen. Men det är väl ändå så – och det tycker jag är ganska obestridligt – att det finns väldigt många tecken i tiden som talar för att man måste börja tänka på maktindelning som en realitet. Man måste börja överväga konstitutionella reformer som reglerar detta på ett bra och ändamålsenligt sätt utifrån svenska överväganden.

Jag syftar inte i första hand på diskussioner som nyligen har ägt rum här i utskottet och som i sig kan aktualisera t.ex. behovet av ökad kontrollmakt. Jag antar att Shirin Ahlbäck kommer in på det. Jag tänker kanske snarare på sådana saker som att Demokratiutredningen nyligen, såvitt jag vet som absolut första svenska statliga utredning någonsin, har förespråkat ökad makt för domstolar att underkänna och åsidosätta grundlagsstridiga lagar.

Jag syftar på att Högsta domstolen för första gången någonsin i förra veckan i ett beslut från den 15 mars, i en s.k. mellandom i ett skattemål, förklarade att den s.k. skattebetalningslagen strider mot förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning, åtminstone i den tillämpning som skulle bli aktuell i det målet. Också det är ett historiskt beslut, som är intressant på många sätt.

Det pågår vidare sedan något år tillbaka ett antal forskningsprojekt som sätter de konstitutionella frågorna i fokus. Ordföranden hänvisade till SNS skrift, och det finns liknande projekt på gång inom Cityuniversitetet. Det finns också på olika universitet runtom i landet ett ökat intresse för detta. Man sätter detta i fokus vid seminarier osv.

I svensk rätt och i den svenska offentliga debatten har dessa frågor alltså fått starkt ökad uppmärksamhet under det senaste året. Därtill kommer, vilket kanske är ännu viktigare inte minst i riksdagens perspektiv, hela den internationella utvecklingen, som på olika sätt aktualiserar maktindelning och en judikalisering av den politiska makten, dvs. att domstolarna och över huvud taget rättsliga kontrollorgan får alltmer att säga till om och får större möjlighet att överpröva också politiska beslut.

Det finns en massa exempel på detta, och jag har nu inte tid att göra någon historisk exposé. Det är möjligt att vi kan komma tillbaka till det under frågestunden. Jag nämnde tidigare det brittiska parlamentet. I Storbritannien har Labourregeringen sedan den kom till makten 1997 satt upp en ganska omfattande konstitutionell reformagenda. Den inkluderar mycket: valregler, självstyre för Skottland och en del annat, men också införlivande av Europakonventionen i den brittiska rätten, med allt vad det för med sig av en förändrad position för de brittiska domstolarna, som inte alls är okomplicerad.

EG-rätten har nämnts här tidigare. Det har nu gått drygt fem år sedan Sverige gick med i EU. Samtidigt blev Europakonventionen en del av den svenska rätten. Det finns ett antal avgöranden från den tiden, inte minst från regeringsrätten, som visar hur EG-rätten slår igenom och hur svenska lagar måste åsidosättas därför att de strider mot klara bestämmelser inom EG-rätten eller rent av mot EG-rättens allmänna rättsprinciper, som har utvecklats i EG-domstolens praxis. En given fråga som man då måste ställa sig är varför EG-domstolen i Luxemburg eller Europadomstolen i Strasbourg ska

ha större möjligheter att underkänna svenska lagar stiftade av vår riksdag än vad de svenska domstolarna ska ha. Det är kanske rent av en fråga som borde sättas i fokus i den fortsatta diskussionen här.

Det finns dessutom redan flera mål där dessa två domstolar har undersökt svenska lagar och funnit att de strider antingen mot EG-rätten eller mot Europakonventionen. Det har rent av hänt beträffande lagar som godkänts av Lagrådet att de sedan har underkänts i EG-domstolen.

Jag tycker mig också märka en förändring i attityden till centrala politiska frågor. Där är det inte längre otänkbart att det blir domstolar eller andra expertorgan som i sista hand får avgöra utgången i dessa. Ett aktuellt exempel är den svenska alkoholpolitiken. Det var ju EG-domstolen som hösten 1997 prövade Systembolagets fortsatta öde. När man nu diskuterar fortsatta svenska undantag från EU:s importregler är det inget omöjligt perspektiv att tänka sig att de så småningom kommer att avgöras i EG-domstolen, om man inte kommer överens på annat sätt. Internt i den svenska rätten är det väl också naturligt att tänka på Barsebäckmålet som, oavsett vad man tycker om allt som hände där, trots allt är ett exempel på att en viktig politisk fråga till sist kan avgöras av domstol i stället för av riksdag och regering.

Detta innebär kanske också att det på något sätt blir svårare för dem som vill argumentera för status quo och motsätta sig alla slags konstitutionella reformer, för vad är i så fall status quo? Det har redan hänt ganska mycket under de senaste åren som i sig innebär att den idealiserade bilden av en total optimal folksuveränitet i det svenska statsskicket inte längre gäller.

Jag skulle också vilja hävda att en förändring i riktning mot ökad maktindelning som skrivs in i den svenska grundlagen inte behöver vara ett fullt så dramatiskt steg som man kanske föreställer sig. Det behöver exempelvis inte innebära att man inrättar ett helt nytt organ, t.ex. en författningsdomstol. Jag har själv aldrig förespråkat införande av en författningsdomstol i Sverige, av flera olika skäl. Det har att göra med att jag tycker att det finns en principiell skillnad mellan behovet av rättighetsskydd och minoritetsskydd som man kan ha vissa generella uppfattningar om och som gäller för de flesta demokratier och vilka institutioner som man ska anförtro detta skydd. Jag är mer inne på att man måste se på detta med utgångspunkt i rättstraditionerna i varje enskilt land. Jag är inte alls övertygad om att en författningsdomstol vore den optimala lösningen för svensk del. Det skulle kanske vara naturligare att man inledde med att ta bort uppenbarhetskravet i 11 kap. 14 § regeringsformen. Som också Lena Marcusson sade tycker jag att man på allvar borde utreda relationen mellan lagrådsgranskningen och den efterföljande domstolsprövningen.

Vad jag däremot avslutningsvis här skulle vilja säga är att jag för den framtida diskussionens skull skulle önska att man kom bort lite grann från den tanke som historiskt har dominerat svensk debatt och som då och då fortfarande kommer fram, nämligen att maktindelning, särskilt i form av ökad domstolsmakt, i sig skulle vara någonting odemokratiskt. Det handlar inte om det utan om olika demokratiuppfattningar och olika demokratibegrepp, där en ganska formell demokratiuppfattning som betonar majoritetsstyre och majoritetens rätt att bestämma ställs mot en kanske mera materiell eller pluralistisk – eller vad man ska kalla det – modell, där man också betonar indi-

videns skyddsbehov och minoriteternas svaga ställning och lägger in vissa materiella krav i själva demokratiuppfattningen.

Dessutom finns det skäl att erinra om det som Lena Marcusson kallade självbindningsperspektivet, dvs. att det kan finnas väldigt goda skäl även i väl fungerande demokratier för att se till att majoriteten i riksdagen är bunden av vissa normer, att det finns vissa gränser för majoritetens handlingsfrihet. I den vetenskapliga doktrinen har man olika liknelser för detta. Man talar om Odyssus, som kedjades fast vid masten för att inte kunna lyssna på sirenernas sång. von Hayek, en känd forskare, har talat om "an appeal from the people drunk to the people sober", alltså om de berusades behov av skydd från de nyktra. Det är kanske lite väl drastiskt, men man ska inte helt underkänna tanken att grundlagen och de överordnade rättsnormerna ger uttryck för mera överordnade, mer långsiktiga värden, som har en långsiktig förmåga att trygga samhällsutvecklingen och föra in den i gynnsamma banor. Det är värden som alltid behöver respekteras, medan tillfälliga riksdagsmajoriteter ibland tar mera kortsiktiga hänsyn, och det gäller att balansera dessa intressen mot varandra.

Shirin Ahlbäck: Jag instämmer med föregående talare: Det är väldigt trevligt att få komma hit och diskutera de här frågorna. Rubriken för dagens utfrågning är *Skall makten delas?* Maktdelning är ett begrepp som i den allmänna debatten har kommit att få innefatta en mängd olika företeelser, och det känns därför angeläget för mig att först försöka klargöra vad vi här pratar om. Vad är det mera precist som ska delas, och vad menar man när man i sammanhanget talar om makt? Det rimliga är att förhålla sig till någon typ av beslutandemakt.

När vi t.ex. talar i termer av olika styrelseskick associerar vi ofta maktdelningssidén till den amerikanska konstitutionen, där ingen av de tre statsmakterna – den lagstiftande, den verkställande och den dömande – ensam står över den andra. Här är idén att makt ska mötas av motmakt, dvs. att makten ska balanseras för att förhindra maktmissbruk.

Detta hindrar inte att det också kan finnas olika inslag av maktdelning även i ett parlamentariskt styrelseskick, som ju baserar sig på principen om folksuveränitet. Det gäller särskilt i det svenska fallet, där folksuveränitetstanken är väldigt betonad. Det gör det väl därför befogat att fundera på om och hur beslutandemakt kan fördelas utan att folkmakten allvarligt beskärs.

Vi kan i den här diskussionen göra åtskillnad mellan vertikal och horisontell maktdelning. Med vertikal maktdelning avses att makten delas mellan olika territoriella nivåer. I det svenska fallet handlar det om att vår grundlag t.ex. överlåtit beslutandemakt till den kommunala självstyrelsen. Den här typen av vertikal maktdelning har blivit än mer accentuerad, aktuell och påtaglig sedan EU-inträdet, varigenom Sverige har överlåtit beslutandebefogenheter till EU i vissa frågor. Redan den vertikala maktdelningen är alltså i vårt styrelseskick reell.

Därutöver kan vi tala om horisontell maktdelning, dvs. den typ av maktdelning som t.ex. lagprövning ger uttryck för, där domstolar ges rätt att underlåta att tillämpa en lag som inte överensstämmer med grundlagen, dvs. en lag som antagits av en demokratisk majoritet. Beslutandemakten är i detta

fall inte förbehållen folkets företrädare, utan även den för ansvarsutkrävande oåtkomliga domstolen har tillerkänts befogenheter som alltså kan förhindra att folkviljan – eller snarare majoritetsuppfattningen – får genomslag.

Det senare är en viktig precisering. Man bör skilja på maktindelning mellan organ som kan utsättas för ansvarsutkrävande genom demokratiska val – ett exempel på det är maktindelningen mellan USA:s president och USA:s kongress, där företrädarna väljs i allmänna val. Å andra sidan har vi en maktindelning som innebär att de folkvalda överlämnar makt till organ vilka inte kan avsättas genom demokratiska val. Det senare är naturligtvis mer problematiskt eller åtminstone mer utmanande ur demokratisynpunkt.

Problemet är alltså att när vi talar om horisontell maktindelning ges icke folkvalda organ, t.ex. domstolar, möjlighet att förhindra folkviljan – eller snarare majoritetsuppfattningen – att få genomslag.

En kort illustration hämtad från Jörgen Hermansson innan jag går över till revisionen. Det gäller tanken på författningsdomstol. Enligt mitt sätt att se är problemet att dess ställning kan förändra det partipolitiska spelet, eftersom domstolen alltid erbjuder en sista chans för minoriteten att förhindra att majoriteten får som den vill. Det är därför viktigt ur demokratisk synpunkt hur författningsdomstolens kompetens är reglerad. Dess uppgift kan allmänt sett sägas vara att värna om de demokratiska spelregler som finns uttryckta i författningen.

Problemet är emellertid att domarna, som vanligtvis är mer eller mindre oåtkomliga för normalt politiskt ansvarsutkrävande, också har utomordentliga möjligheter att påverka politikens sakliga inriktning. Författningsdomstolen blir då inte enbart ett kontrollinstrument för att garantera beslutsfattandets bundenhet till vissa procedurer. Den riskerar också att fungera som en balanserande motmakt gentemot de folkvalda.

Frågan är således om en sådan institution främjar eller hämmar demokratin. Jag tycker att det är svårt att ge ett slutgiltigt svar på den frågan, men det står klart att om inte tanken om folkstyret ska gå förlorad krävs det att en sådan institution i så fall ges ett noga preciserat mandat. Då är det väsentligt att själva författningsdomstolens referensram – grundlagen eller författningsdokumentet – är strikt utformat och helt befriat från ideologisk fraseologi, alltså att man minimerar tolkningsutrymmet. Annars skulle det kunna inträffa att man förutom prövning vad gäller legalitet även hamnar i synpunkter i sak.

Vad gäller tanken om en författningsdomstol och lagprövningsrätten menar jag således att det är rimligt att tala om maktindelning. Här handlar det de facto om att beslutandemakt överläts till en annan instans än den folkvalda folkförsamlingen. När det däremot gäller revisionens konstitutionella hemvist menar jag med mitt sätt att se att maktdelningsdiskursen inte fångar in vad som här bör avses med en oberoende revision. Oberoende, självständig och fristående har kommit att bli maktdelningsmarkörer i den offentliga diskussionen. Jag menar att det är en feltolkning när det gäller revisionsfrågan. Det framgår också tydligt av vad jag har skrivit i ämnet. Låt mig förklara varför.

Behovet av en fungerande statlig revision är uppenbart om man betänker att dagens demokratier utgörs av omfattande – och därmed svåröverskådliga – politiska system. Det krävs därför att medborgare och politiska besluts-

fattare regelmässigt har tillgång till kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt. Utan den kunskapen och informationen blir det politiska ansvarsutkrävandet inget annat än en tom formel.

I det svenska statsskicket har t.ex. effektivitetsrevisionerna en ledande roll som kunskapsförmedlare om genomförandet av politiska beslut. Revisionens trovärdighet att fullgöra detta demokratiska uppdrag är emellertid helt avhängig av dess möjlighet och förmåga att bedriva oberoende granskningar som tas på allvar i den politiska diskussionen. Det är samma logik som i den typ av kunskapsproduktion som ska förekomma vid de fristående universiteten. Att producera kunskap om sakers tillstånd i den offentliga förvaltningen handlar alltså inte om att man tar beslutandemakt från de folkvalda, utan det handlar just om att tillhandahålla information.

Den idé som jag förespråkar i bl.a. min avhandling är att en revisionsmyndighet i vårt styrelseskicket ska – liksom andra kunskapsproducerande institutioner – stå fri från politiska intressen i själva granskningen. Det är där oberoendet ligger. Beslutet om vad som ska granskas, hur det ska granskas och vilka slutsatser som ska dras av granskningen ska alltid ytterst ligga hos granskarna själva.

Återigen: Med detta avhänder sig inte folkets representanter något slags beslutandesfär. Det väsentliga i detta sammanhang är att revisionen inte ges någon beslutandemakt, dvs. det åligger inte revisorerna att vidta åtgärder eller att utdöma sanktioner i den händelse man bedömer att det råder ineffektivitet i en viss verksamhet eller att fel påträffats vid granskningen. Denna beslutandemakt åligger i dag – och bör även fortsättningsvis åligga – de folkvalda. Det ska vara upp till folkets företrädare att bedöma om granskningsresultaten bör föranleda någon åtgärd eller ej, och det ska, oavsett vilket, offentligt motiveras. Det här är en öppenhet, menar jag, som främjar det öppna samhället och den demokratiska tanken.

En sak är då att procedurerna för mottagandet – alltså behandlingen – av granskningsrapporter och för hur de ska beredas bör ses över. Självständigheten i revisionssammanhang står alltså inte för samma sak som t.ex. en självständig riksbank signalerar. Vad gäller Riksbanken har ju riksdag och regering avhänt sig beslutandemakt på ett preciserat område inom en särskild beslutssfär, något som inte alls skulle behöva vara fallet med en oberoende revision, så som jag förstår det och så som det förstås i den internationella diskursen.

Ser man på den statliga revisionen som en viktig politisk institution för att få fram kunskap om sakernas tillstånd i förvaltningen är det snarare det oberoende som annan kunskapsproducerande verksamhet kräver som avses när revisionsfrågan diskuteras.

Vilken bör då den konstitutionella hemvisten vara för en oberoende revision? I Europa sorterar revisionsorganen under parlamentet och i flera fall har det föregåtts av en maktkamp. Till exempel i Danmark och i Storbritannien förflyttades revisionen, som tidigare låg under den exekutiva delen, till parlamentet efter diskussioner om i hur stor utsträckning som revisionen gick t.ex. Finansdepartementets ärenden. Jag menar att den statliga revisionen bör sortera under riksdagen.

Jag besökte Vietnam i december och föreläste om bl.a. demokrati. Det är ett av de få länder jag känner till där det högsta revisionsorganet sorterar under regeringen.

I Sverige utger vi oss för att ha en oberoende revision. Det framgår av RRV:s nuvarande instruktion. Som jag har redogjort för i andra sammanhang menar jag att en revisionsmyndighet som är satt att granska den verkställande maktens verksamhet inte kan lyda under den huvudman som den ytterst sett är satt att granska. Det är ett väldigt olyckligt beroendeförhållande.

Det finns flera problem med en sådan beroendeställning. Revisionen kan av rena överlevnadsskäl tvingas att bli alltför lyhörd i förhållande till huvudmannens granskningsönskemål. Problemet är än mer påtagligt givet att vårt högsta revisionsorgan saknar grundlagsstöd, ekonomisk trygghet och anställningstrygghet för ledningen. Det senare har övertydligt illustrerats under det gångna året. I fallet med RRV:s nuvarande konstruktion har det uppgivna oberoendet till trots alltför väl framkommit att förespeglingen om RRV som det oberoende revisionsorganet i vårt styrelseskick har varit en produkt av Regeringskansliets retorik och RRV:s önsketänkande. Kollisionen i somras och i höstas vittnar om detta.

Det viktiga i sammanhanget är att en granskare ges reell möjlighet att även leverera ovälkommen eller oönskad kritik utan att av den anledningen behöva oroa sig för strypt resurstillgång eller andra reprimander. Tilltron till revisionen handlar om det politiska systemets legitimitet. Ytterst handlar det om möjligheter till att det politiska ansvarsutkrävandet annars inte blir något annat än en tom formel, om vi inte har tillgång till självständiga granskningar.

För att det politiska ansvaret ska vara reellt ända ut i de yttersta kapillärerna i förvaltningen, att det ska gå igenom hela den parlamentariska styrelsekedjan från folket till riksdagen, från riksdagen till regeringen, från regeringen till de verkställande myndigheterna, ligger det både i medborgarnas och i de styrande politikernas intresse att ha tillgång till självständigt fungerande revisioner om hur leveransen av de politiska programmen går till.

Att vår svenska förvaltningsmodell skulle motivera nuvarande lösning är inte ett hållbart argument. Det vittnar bl.a. det finska exemplet om. Låt mig då förtydliga på ytterligare en punkt. Det är fullständigt rimligt att regeringen med vår förvaltningsmodell – och även utan vår förvaltningsmodell har behov av att hålla sig med en utrednings- och stabsresurs, alltså den typ av resurser som krävs för att styra riket. Detta handlar dock inte om den oberoende revisionen.

Avslutningsvis vill jag poängtera att vi i Sverige inte har en medvetet övervägd ordning för revisionens organisering. Dagens ordning är inte frukten av en djupare politisk diskussion, utan revisionens organisering och roll i dag är snarare resultatet av en pragmatiskt framväxt ordning där t.ex. regeringens organ RRV självt har drivit frågan om att representera Sverige i internationella sammanhang som *Supreme Audit Institution*. Frågan har under 1990-talet varit föremål för åtminstone fem översyner utan att det egentligen har lett någonvart. Om man tittar på författningsarbetet inför den senaste regeringsformen lämnar det inte mycket vägledning.

I författningsarbetet inför den nya regeringsformen koncentrerade man sig mycket på de politiska institutionernas utformning vad gäller demokratiskt beslutsfattande. Det finns många tankegångar utvecklade som handlar just om valsystem, kammersystem och folkomröstningar. Men när vi ser vad som faktiskt kommer ut, det som vi som medborgare kommer i kontakt med, den typ av myndighets- och maktutövning som medborgarna dagligen är satta att hantera, finns det väldigt lite vägledning. Därför tycker jag att det är alldeles utmärkt att det här diskuteras nu.

Ordföranden: Tack ska du ha för detta. Därmed slutförde du den första rundan av introduktioner på detta ämne. Jag frågar då utskottet om man har någonting att tillägga, anföra eller undra över med anledning av det sagda, och det har utskottet i riklig mängd. Här kommer frågeställandet så småningom att ransoneras av den hårda klockan. För enkelhetens skull gör vi så att alla som vill fråga någonting anmäler sig i ett svep och ställer sina frågor. Sedan tar vi svaren i ett sammanhang. Annars riskerar detta att gå över intet redan i första avdelningen.

Nils Fredrik Aurelius: Jag vill bara kort säga angående Demokratiutredningen som jag var med i att det krav, som man kom fram till i stor enhällighet, på ett större inslag av domstolsprövning växte fram mot den internationella bakgrunden med Europakonventionen och EU-inträdet, men också mot bakgrund av den diskussion som fanns om att Sverige är mindre homogent i dag, som det står mycket om i utredningen. Just frågan om minoritetsskydd kan bli aktuell här. Det gäller inte minst mot bakgrund av kravet på starkare kommunalt självstyre som förs fram i utredningen och som också kan kräva en viss judikalisering.

Frågan är om inte rubriken *Skall makten delas?* är något missvisande för detta seminarium. Ligger det då inte antytt att det handlar om ett nollsummespel? Så är det ofta formulerat i den politiska debatten. Men de som motsätter sig större inslag av domstolsmakt menar kanske att någonting demokratiskt kan gå förlorat.

Det var intressant att lägga märke till att flera av talarna här argumenterade för att det från ren demokratisk synpunkt kan vara en vinst med större inslag av lagprövning. Vad man möjligen kan invända är att en viss fördröjning kan uppstå i den demokratiska processen. Om en domstol konstaterar att en del av politikens vardagsarbete strider mot grundlagen och därför får göras om eller ytterst att man får ändra grundlagen, då blir det en viss fördröjning. Det kan man möjligen se som något slags förlust för folkstyret. Å andra sidan kan man hävda att kvaliteten på beslutet blir bättre.

Frågan till de fyra föredragshållarna blir följande: Är det någon som menar att det inte är felaktigt att säga att frågan om maktindelning i det här avseendet är ett nollsummespel – dvs. är det någon som hävdar att det är ett nollsummespel – eller kan man tänka sig att bägge vinner? I så fall kunde det kanske vara lösningen på en viss ideologisk blockering i frågan.

Ordföranden: Nu kommer jag att tillämpa den mera brutala formen av ledning. Mycket korta frågor som därefter ger upphov till preciserade svar! Går

det dessutom att rikta frågan till en av föredragshållarna i stället för till alla kommer samtalet att vinna på detta.

Pär-Axel Sahlberg: Jag hoppades också på den generella metoden att skicka ut en hagelsvärm.

Jag tycker att det vore värdefullt om Shirin ytterligare sade någonting om det som jag förstod av din redovisning, att det är olyckligt att klumpa ihop domstolsfrågan, riksbanksfrågan och revisionsfrågan, eftersom det är väldigt skilda frågor. Det som möjligen skulle kunna höra hemma i maktfrågan är domstolarnas roll. Nu kanske jag svarade på frågan, men om jag inte gjorde det skulle jag gärna vilja höra ett svar.

Ordföranden: Intressant sätt att ställa frågor.

Kenth Högstöm: Jag skulle vilja ställa frågor till två av dem som har varit uppe i talarstolen. Jag vänder mig först till Torsten Persson.

Du sade i en bisats att domstolsväsendet är ett exempel på reell maktindelning, frånsett några skönhetsfläckar. Jag skulle vilja att Torsten utvecklade skönhetsfläcken så att den blir tydlig för oss.

Min andra fråga riktar sig till Shirin, och den handlar om Riksdagens revisorer som ju ändå är ett av riksdagen ägt revisionsorgan. Eftersom du har haft en lång exposé över revisionsverket kanske du kan ge en kommentar om Riksdagens revisorer.

Mats Einarsson: Jag vill återvända till grundfrågan: Varför ska makten delas, om den nu ska delas? I och för sig är demokrati det enda system där två fattiga vinner över en rik, som Göran Greider brukar påpeka. Det där har ju varit en ständig källa till oro för de besuttna klasserna. Men för att ställa frågan lite mer akademiskt: Vilka empiriska belägg finns det för att den relativa frånvaron av maktindelning i Sverige leder till oönskade resultat? Vilka är dessa oönskade resultat? Och hur ser orsakssambandet i så fall ut?

Kenneth Kvist: Jag vill fylla på med en annan basal fråga, och jag kom att tänka på den redan när Torsten Persson inledde. Menar inledarna – och framför allt den förste inledaren – att det finns en av sociala och politiska intressen helt oberoende rättsapparat? Och hur ser i så fall de personerna ut?

Det diskuterades också om den fristående ekonomiska politiken över inflationen som förs via Riksbanken. Eftersom jag sitter i riksbanksfullmäktige kan jag säga att diskussionerna där är ju inte helt befriade från vare sig ideologiska eller andra förtecken när fullmäktige ska ta ställning. Finns det någon oberoende ekonomisk politik? Finns det någon objektiv sanning i ett sådant fält för olika intressen i samhället som står i konflikt med varandra där vi har en så att säga neutral, objektiv, över alla intressen och politiska och andra motsättningar stående ekonomisk politik? Det är egentligen en variant av den första frågan.

Ingvar Svensson: Jag studsade lite när Shirin Ahlbäck talade om den vertikala maktindelningen. Hon sade att den var reell. Jag undrar vad hon egentligen menar med det. Vi hade ju ett illustrativt exempel i våras när Lagrådet i samband med en bostadspolitisk proposition konstaterade att den kommunala självstyrelsen rimligen borde ha ett innehåll, men att den faktiskt inte har det.

Riksdag och regering kan gå in och intervensera precis hur de vill. Det finns egentligen ingen rättslig grund för det i grundlagen utöver portalparagrafen.

Björn von der Esch: Jag tror att det var Shirin Ahlbäck som sade att våra svenska myndigheter har avhämt sig makten över Riksbanken och att den kan ses som självständig. Är inte det ett missförstånd att vår riksbank är självständig? Den ingår i europeiska centralbankssystemet och där finns det en stadga – ECB-stadgan – som talar om vad man får och inte får göra. Förutsättningen för alla beslut som Riksbanken fattar är väl fortfarande att de ska vara godkända av ECB. Så självständigheten är väl enkelriktad gentemot de svenska politikerna, men inte i övrigt.

Ordföranden: Jag tror att vi för enkelhetens skull kör ett varv till i samma ordning som vi började. Det är nog enklast, även om tanken var att vi skulle kalla upp alla till att sitta och se prydliga ut uppe på podiet, att ni sitter kvar på era platser. Det är bara att trycka i gång mikrofonen med den långa knappen.

Torsten Persson: Det var intressanta frågeställningar. Jag ska kvickt ta upp några få av dem, framför allt de som var direkt riktade till mig.

En fråga gällde de skönhetsfläckar som nämndes när det gällde domstolarnas ställning. Det finns ett par frågetecken som man kan resa inför domstolarnas ställning t.ex. när det gäller möjligheten att delegera normgivningsmakten från riksdagen till lägre myndigheter och föreskriva hur domstolarna ska bete sig. Möjligen kan man också sätta frågetecken för tillsättningsförfarandet beträffande en del av domarna. Men det tror jag att andra – t.ex. Joakim – kan bättre.

Sedan kom också frågan om Riksbankens ställning upp. Skälet till att jag nämnde det var just att vilja kontrastera de olika formerna av oberoende och syftena bakom. Vad jag ville säga var att Riksbanken är väldigt annorlunda än domstolarna, som i sin tur är väldigt annorlunda än en fristående revision.

Till Kenneth Kvist vill jag säga att det är klart att det är så att Riksbanken inte verkar i ett vakuum. Tvärtom har man en tydlig målformulering som är lagfäst. Man har också ett ansvar mot sin huvudman riksdagen som tar sig olika uttryck. Så jag tror inte att det finns någon expertstyrd, oberoende politik. Däremot finns det många tecken – både empiriska och teoretiska – som tyder på att en viss självbindning när det gäller penningpolitiken kan vara till fördel för utfallet. Men den diskussionen kan nog bli väldigt lång.

Lena Marcusson: Jag vet inte om jag fick några direkta frågor. Men jag tänkte i alla fall ta upp frågan om nollsummespelet. Det har ibland framställts som att om politikerna vinner så förlorar juristerna och tvärtom. Jag försökte diskutera det lite grann i mitt inlägg.

Det är inte så intressant om politikerna eller juristerna ska vinna utan tanken är ju att vi ska ha en så väl fungerande demokrati som möjligt. Där är grundlagen medlet för att åstadkomma det. I grundlagen kan man då sätta upp institutionella eller andra begränsningar som reglerar i vilka fall den politiska majoriteten i riksdagen inte ska ge ett omedelbart utslag. Då är frågan om ifall man ser ett värde i en rättsordning som inte bara garanterar att lagar följs vid myndighetsutövning mot enskilda medborgare, utan också

att grundlagen följs när riksdagen utövar sin makt. Det är alltså inte fråga om att jurister eller politiker ska vinna, utan att vi ska få ett så bra system som möjligt.

Joakim Negelius: Jag ska kommentera några saker. Jag kan först haka på det som Lena Marcusson sade om nollsummespelet, där jag helt ansluter mig till de synpunkter som framfördes.

Jag tycker att det är fullkomligt självklart att det inte handlar om något nollsummespel. Om man ska använda en viss terminologi här skulle jag kunna ansluta mig till vad Olof Pettersson har skrivit om detta, nämligen att man bör eftersträva ett slags renodling av både politikernas och juristernas roller, där politikerna främst ägnar sig åt att ställa upp långsiktiga mål för samhällsutvecklingen – att försöka styra samhället på olika sätt – medan domstolarna ägnar sig åt ett slags korrektion, en korrigerande verksamhet när saker och ting går snett. Man slår också vakt om mera grundläggande principer på vilka samhället vilar.

I den internationella doktrinen kan man då hänvisa till en auktoritet som den amerikanska rättsfilosofen Ronald Dorkin som har varit inne på liknande tankegångar om skillnaden mellan *principles and policies* och att det kan förstärka både domstolarnas och de politiska organens ställning.

Sedan var det frågan om vad det finns för empiriska belägg för att maktkoncentration har varit av ondo. Det är en intressant fråga. Nu ställdes den utifrån ett renodlat klasskampsperspektiv – jag vet inte om det var så allvarligt menat – men det är den typen av retorik som jag verkligen kunde önska att man skulle avhålla sig från i den här diskussionen. Jag tycker att det är en lite mer allvarlig principiell fråga än så.

Men för att besvara frågan skulle jag vilja ta upp några både svenska och utländska exempel på att maktkoncentration kan vara av ondo. Min avhandling är ju en komparativ undersökning av rättighetsskyddet utifrån ett ganska stort antal rättssystem. Det bästa exemplet, som jag har funnit på att maktkoncentration i en moderna demokrati verkligen är av ondo och som har lett till att medborgarnas rättigheter kan få en svag ställning om man saknar domstolsmakt och domstolars möjligheter att korrigera lagar som är olyckliga, finns att hämta från Storbritannien.

Storbritanniens förra regering – framför allt Toryregeringen under 1980-talet – drev igenom ett stort antal lagar som var mycket tveksamma från rättighetssynpunkt. Man ville t.ex. dra in en viss bok, Spycatcher, som skildrade det brittiska spionväsendet. Det kom en ny offentlighetslagstiftning i anslutning till detta. Man förbjöd anställda vid olika försvarsanläggningar att organisera sig fackligt, och det vidtogs en mängd sådana åtgärder. Det handlade alltså inte om den typen av perspektiv som Mats Einarsson anförde här när man ville stärka rättighetsskyddet. Det var en mycket livlig kampanj för detta i Storbritannien under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet när olika organisationer bildades.

Detta var alltså ett reellt samhällsproblem. I valrörelserna 1992 och 1997 var de konstitutionella frågorna väldigt centrala med framför allt det liberala partiet som pådrivande för olika konstitutionella reformer. Så småningom anslöt sig Labourpartiet till detta och fick stort genomslag för det i 1997 års

valrörelse. Den här frågan är väldigt principiellt intressant, men den observeras alldeles för lite i svensk debatt.

Sedan över till konkreta exempel på att maktkoncentration kan vara av ondo för svensk del. Som jag sade inledningsvis har det under de senaste fem sex åren i praktiken skett en ökad maktindelning. Därför är det svårare att hitta exempel från de allra senaste åren. Samtidigt är det precis som Nils Fredrik Aurelius sade, att samhället i sig har blivit mer komplicerat. Det är mer pluralistiskt, multikulturellt osv. och det leder i sig till ett behov av att skydda svaga minoriteters ställning, vilket man bl.a. kan göra genom ett ökat rättighetsskydd och stärkt domstolsmakt.

Ska man hitta exempel från perioden dessförinnan på att avsaknaden av rättighetsskydd har ställt till allvarliga problem, är det bästa exemplet jag vet den grupp av kurdiska flyktingar som behandlades väldigt illa för cirka tio år sedan. De var belagda med kommunarrest och saknade möjlighet att få till stånd en rättslig prövning av detta samtidigt som de misstänkliggjordes på en mängd andra sätt. Det var alltså en grupp av personer som blev riktigt illa behandlad i Sverige bl.a. på grund av avsaknad av rättighetsskydd. Så nog går det att hitta exempel, även om den fredliga svenska historien innebär att exemplen kanske inte är så tydliga som i många andra sammanhang.

När det gäller den internationella tendensen i stort är anledningen till att rättsliga organ får alltmer att säga till om i flera länder runtom i Europa också ett slags allmänt ökad misstro mot politiska organ. Det ska man inte dra sig för att föra fram här i riksdagen. Det gäller kanske inte den svenska riksdagen så mycket, men man talar om ett ökat politikerförakt, och i flera länder i Europa finns det väldigt goda skäl för det i form av olika korruptionsskandaler som har rullat i gång under de senaste åren i Frankrike, Spanien och Italien. Resultatet har blivit att rättsliga organ – inte nödvändigtvis domstolar utan snarare undersökningsdomare och rannsakningsdomare av olika slag – har fått en väldigt ökad makt och blivit något slags folkhjärtar genom att de har gett sig på politiker som man med rätt eller orätt menar har fifflat och finansierat sina kampanjer på olagligt sätt osv.

Sedan ställdes en fråga om domartillsättningar. Jag ska kort kommentera det. Torsten Persson höjde en varningsflagga här. Det finns problem när det gäller domartillsättningar. Det är regeringen som tillsätter flertalet domartjänster. Till de högsta domstolarna rekryterar man i väldigt hög grad personer som tidigare har tjänstgjort i kanslihuset och i de olika departementen och som har avancerat till rättschefer och gått den vägen. Det är tänkbart att just denna bakgrund – även om det rör sig om förträffliga personer och kunniga jurister – kanske inte är den bästa grunden för att tillgodogöra sig ett maktodelningsperspektiv. Man får snarare ett inifrånperspektiv då man tenderar att identifiera sig med riksdag och regering i väldigt hög grad, och det kan ses som ett problem.

Shirin Ahlbäck: Jag tänkte först ta upp Pär-Axel Sahlbergs fråga om det här med revisionen, Riksbanken och författningsdomstolen, om jag tycker att det är fel att placera dem under en gemensam maktodelningsrubrik. Det är mycket riktigt så.

Författningsdomstolar har en typ av beslutandemakt som inte består av folkvalda representanter. Folkmakten delar alltså med sig till juristerna. Vid en lagprövning kan en domstol sätta sig över ett beslut eller en lag som en demokratisk majoritet har fattat beslut om.

När det gäller revisionen är det ju inte en fråga om att man avhänder sig beslutsmakt, utan revisionsorganet beslutar, på grundval av de granskningsresultat som kommer fram, vilken typ av åtgärder som bör vidtas. Det är någonting som helt, liksom enligt dagens ordning, överlämnas åt de folkvalda att ta ställning till. De folkvalda behöver inte ens känna sig tvingade att vidta någon åtgärd. Oavsett vilket måste man motivera det offentligt. Det menar jag är bra för det politiska systemets legitimitet i allmänhetens ögon.

Jag är ingen riksbanksexpert, men som jag uppfattar det är det en aning maktdelning. Man har avhändert sig en beslutssfär på ett annat sätt än vad som skulle vara fallet t.ex. med en oberoende revision.

Sedan tänkte jag ta upp detta med Riksdagens revisorer. Jag är ledsen att jag förbigick dem, men jag koncentrerade mig på det högsta revisionsorganet. Jag har visat i mina undersökningar att Riksdagens revisorer har som institution betraktat bättre institutionella förutsättningar att verka som oberoende granskare. Men det finns ett problem, och det är att revisorerna själva är partipolitiskt tillsatta. Det finns en stor ambition hos Riksdagens revisorer, ett slags enighetsnorm, att man ska sätta sig över de partipolitiska hänsynstagandena när man granskar offentlig politik och offentliga program. Det är en vällovlig ambition, men när dessa enhälliga rapporter når utskottsmiljön, som har en annan kultur, tenderar de partipolitiska ställningstagandena och lojaliteterna ändå att träda in.

Jag har läst igenom alla betänkanden som har behandlat riksdagsrevisorsrapporter från enkammarriksdagens början fram till förra året. Det är ingen överdrift att säga att dessa granskningsrapporter är väldigt styvmoderligt behandlade av riksdagen. Jag uppfattar det som att utskottet uppfattar det som ett intrång i dess pastorat.

Ingen av de organisationer för statlig revision som vi har i dag fungerar optimalt när vi talar om en oberoende revision. Om vi vill ha en oberoende revision ska den ligga under parlamentet. Det ska vara medborgarnas och de folkvaldas instrument för att tillförsäkra politisk ansvarighet ända ut till förvaltningen. Revisionen ska inte bedrivas av politiker utan av tjänstemän, men granskningsrapporterna ska hanteras och mottas av de folkvalda. Så ser jag det.

Ingvar Svensson frågade om det som jag sade om det här med reell maktdelning. Han måste mena det som jag sade om den vertikala maktdelningen mellan olika territoriella nivåer. Du har rätt i att man när det gäller den kommunala självstyrelsen verkligen kan fråga sig hur det är med den saken. Därför kan jag justera mig lite och säga att EU-inträdet definitivt har gjort att det även i vårt väldigt starkt majoritetsinriktade parlamentariska styrelseskick finns inslag av maktdelning. Med det vill jag mera ha sagt att folksuveränitet och maktdelning inte är ömsesidigt uteslutande kategorier ens i dag.

Slutligen vill jag kommentera Nils Fredrik Aurelius fråga om nollsummespel. Jag är inte helt enig med juristerna i det här avseendet. Den svenska politiska historien är präglad av samförstånd och enighet, och det mesta

fungerar rätt bra. Men när man diskuterar sådana här institutioner är frågan: Hur vill man att det ska fungera i händelse av konflikt? Jag har inget bra svar. Men är det möjligt att både juristerna och de folkvalda vinner med en typ av maktindelning? Det är möjligt att det i hög utsträckning är så, men när saker ställs på sin spets undrar jag om det inte ändå blir ett nollsummespel till slut. Tack!

Ordföranden: Tack för detta! Det var en god inledning på denna utfrågning. Vi hastar raskt vidare till Finland, som är intressant av tusen och ett skäl. Det finns alltid någonting att lära av Finland, kanske i synnerhet nu när Finland har begåvats med den mest moderna av de nordiska författningarna. Därför har vi inbjudit Paavo Nikula som är ordförande i den finska grundlagskommittén och som till vardags dessutom råkar vara Finlands justitiekansler.

Välkommen hit, ordet är ditt!

Paavo Nikula: Hjärtligt tack, herr ordförande, för inbjudan till det här seminariet, som jag uppskattar mycket högt. Jag får också tacka för ordförandens ord om den finska grundlagen. Men det lät kanske lite bättre än den faktiska situationen. Jag ska försöka utreda det här.

Det finns en promemoria som troligen har utdelats till deltagarna i seminariet. Den har författats av Lars Bjurström. Där redovisas motiven till vår reform när det gäller de aktuella frågorna. Men jag ska göra några kompletterande randanmärkningar till den här promemorian.

I Finland har vi ett problem som ni inte känner till här i Sverige. Det är det faktum att vi har två folkvalda institutioner: republikens president och riksdagen. Regeringen måste ha förtroende från riksdagen, men presidenten är oberoende. Även i dag fattar hon beslut i första person. Hon säger ”jag godkänner förslaget” och inte ”förslaget godkänns”. Det betyder att presidenten har sina egna viktiga maktbefogenheter. Men när vi förberedde den här reformen var den enkla men stora fråga som måste lösas i olika sammanhang: Vem ska hålla vakt över de vakthavande – who’s watching the watch? Jag skulle tro att det är en kärnfråga vid alla grundlagsreformer, och den frågan måste besvaras olika i olika sammanhang. Det är fråga om republikens president och regeringen, regeringen och riksdagen, riksdagen och domstolsväsendet, revisionsverket, övervakningen av lagligheten genom riksdagens ombudsman och justitiekanslern osv. Vi möter alltid den här stora frågan.

I Finland var det fråga om att följa den utveckling som vi har haft genom nästan hela 1900-talet och utveckla vårt system mot parlamentarism så att riksdagen och regeringen, som styrelse till riksdagen, är ansvariga för samhällsutvecklingen. Alla andra organ i samhället måste liksom lyda eller följa den politiska vilja som kommer från riksdagen och regeringen genom lagstiftningen, budgetbesluten och allt sådant.

Det finns ett stort traditionellt problem. I hur stor utsträckning ska riksdagen ta hand om administrativa ärenden? Det är den stora frågan. Jag läser den svenska grundlagen. Det står: ”Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.” Det är alltså regeringen, inte riksdagen, som styr riket. I Finland var slutsatsen att riksdagen inte fick så många administrativa uppgifter. Riksdagen tillsätter justitieombudsmannen, som å riksdagens vägnar

övervakar lagligheten och berättar för riksdagen hur lagarna fungerar. Nu ska också riksrevisorerna flyttas till riksdagen, men de ska vara oberoende. Revisorer berättar för riksdagen hur budgeten åtföljs i riket. Vi tycker att riksdagen ska stifta lagar och besluta om budgeten men inte ta hand om utnämningar av högre tjänstemän, domare eller sådant. I det fallet var vi ganska traditionella.

En fråga som var ganska ny och mycket svår att lösa gällde den utveckling som kan betecknas som privatisering av statliga verk – privatisering av postverket och skogshushållningen, nationalekonomins basis. Man förlorar offentlig makt och också kontroll av laglighet när man först inrättar statens affärsverk i stället för myndigheter och sedan aktiebolag. Man kan fråga vad det här betyder när det gäller mänskliga rättigheter eller regeringens ansvar för att styra eller helt enkelt riksdagens befogenheter. Det sägs i vår grundlag att statsmakten hör till folket, och statsmakten minskas hela tiden när den här privatiseringen fortgår.

Herr ordförande! Jag vet att detta är en stor politisk fråga. Jag har varit politiker själv, så jag kan urskilja när man försöker föra fram sina politiska sympatier i skuggan av juridisk argumentation. Men jag pekar bara på det faktum att frågan om privatisering var en stor fråga när vi förberedde den här reformen.

Herr ordförande! Jag ska helt kort kommentera de frågor som har tagits upp i den utmärkta promemorian *Skall makten delas?* När det gäller en författningsdomstol var diskussionen i Finland nästan densamma som här i Sverige av vad jag kan utläsa från den här promemorian. Jag känner till några av de här utredningarna och även de diskussioner som förs i de motioner som utskottet nu har att behandla. I Finland ville vi i varje fall inte inrätta en författningsdomstol i den här reformen. Jag kanske kan tillägga att en författningsdomstol i Tyskland eller USA, som det hänvisas till, har sin roll i förbundsstaten när det är fråga om centralregeringen och delstaterna. Det är alltså fråga om en delad lagstiftningsbefogenhet, och en författningsdomstol kan avgöra vilken lagstiftningsbefogenhet som delstatsparlamenten eller de centrala parlamenten har.

Jag tycker att det är tillräckligt att liksom här i Sverige ge domstolarna möjlighet att pröva grundlagsenlighet i fråga om någon speciell stadga. Vår stadga är kanske lite snävare skriven än den som är i kraft här i Sverige. I Finland får en domare inte tillämpa en lag om det är uppenbart att tillämpningen skulle vara i strid med grundlagen. Det är alltså inte fråga om att säga att lagen är grundlagsstridig utan domarens skicklighet förutsätter att han eller hon kan tillämpa lagen och grundlagen tillsammans så att det inte finns någon stridighet i slutsatsen.

Vi har också diskuterat att sammansluta högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, men jag skulle tro att de här domstolarna har så stor auktoritet att de kan hindra det politiska beslutet att sammansluta dem. Domstolarnas ställning i Finland är nästan densamma som domstolarnas ställning i Sverige. Jag tycker mycket om de stadgar som finns i Sveriges regeringsform om att ingen får ge råd åt domstolen i enstaka mål. I Finland säger man ofta att självständighet hos domstolsmakten förutsätter att domstolarna är oberoende också i administrativt hänseende. De behöver inte ha effektivi-

tetskrav när det gäller den inre administrationen och liknande. Jag skulle tro att det viktigaste är att domstolarna är oberoende när de behandlar och beslutar om enskilda rättsmål. Men som myndighetsenheter är de en del av den offentliga sektorn och måste följa dess allmänna regler om effektivitet, publicitet och allt sådant.

När det är fråga om utnämningar av högre tjänstemän måste man hålla i minnet att Finland är en stat som hela tiden har mångpartiregeringar. I dessa dagar börjar Lipponen sitt sjätte år med Vänsterpartiet, Socialdemokraterna, De gröna, Svenska folkpartiet och Moderaterna i samma regering och dessutom en opartisk minister. Det betyder att regeringen i sin utnämningsspolitik alltid måste ta hänsyn till de olika partierna. Om man skulle gynna någon gunstling blir det en offentlig diskussion och en diskussion inom regeringen. Den traditionella frågan är: *Who's watching the watch?* När det är fråga om utnämningar är svaret: *It's the ministers watching themselves.* Annars tror jag att det är mycket svårt. Jag har varit aktiv i lagstiftningsarbete och i politik i 35 år. Jag vet inte vilken som är den bästa vägen för att utnämna högre tjänstemän. Om man väger meriter mycket noga och tänker på vilka meriter som behövs i tjänsten kanske resultatet blir det bästa. Men det finns alltid en möjlighet att gynna någon riktning i samhället eller någon person. Det här är svårt.

Som jag sade har man också i Finland i grundlagen beslutat att revisorerna ska vara oberoende men arbeta i samband med riksdagen. Nu är det bara fråga om vad man ska göra med riksdagens revisorer, eftersom de här INTOSAI-reglerna kan vara svåra. Vi hade samma lagberedningsuppgifter som ni här i Sverige. Jag skulle tro att vi kommer att läsa er utredning och era beslut.

Herr ordförande! Till slut vill jag berätta lite om arbetet i Finlands grundlagsutskott. Det är det utskott som motsvarar det här konstitutionsutskottet. Jag var medlem av det utskottet 1991–1998 innan jag blev utnämnd till justitiekansler. Vårt utskott arbetar som förhandsgranskare av lagförslag på det sättet att vi kallar in statsvetenskapligt sakkunniga – det är normalt tre fyra men någon gång är det ett helt dussin – och får skriftliga utlåtanden om det aktuella förslaget är i strid med grundlagen eller inte. Utskottet kan sedan ställa frågor, liksom man gör vid det här sammanträdet. Utskottet skriver sitt utlåtande om förslaget är i strid med grundlagen eller inte till något annat utskott. Om slutsatsen är att det är i strid med grundlagen talar grundlagsutskottet om vilka ändringar som måste göras. När det är fråga om dessa slags utlåtanden kan jag säga att medlemmarna i utskottet fattar sina beslut på basis av de sakkunnigas utlåtanden. De tolkar grundlagen och fungerar inte som politiska beslutsfattare. Det finns förstås också lagförslag i grundlagsutskottet med politiskt innehåll som utskottet skriver betänkande över. Då är medlemmarna politiker. Det låter kanske lite konstigt, men med min egen erfarenhet kan jag säga att det här systemet fungerar ganska bra i Finland.

Det finns förstås en omröstning i de här sammanhangen, men både de som är i minoritet och de som är i majoritet kan stödja sina åsikter på något utlåtande av sakkunniga. Det är alltså något slags författningsdomstol som har lekmän som domare och sakkunniga som föredragande.

Herr ordförande! Jag kanske kan avsluta nu. Jag är förstås redo att svara på alla de frågor som de ärade utskottsmedlemmarna kan ha.

Ordföranden: Tack så hjärtligt för detta!

Med ändring av vad jag tidigare sade, lovade och heligt förpliktade mig tror jag att vi bryter nu för det kaffe som alla sitter och väntar på. Sedan lägger vi frågorna till Paavo Nikula tillsammans med frågorna till de övriga fyra. Jag misstänker att en del av frågorna från det första varvet kommer igen när ny belysning har kommit i dagen. Det är lika bra att vi samlar ihop allt till slutet. Detta innebär emellertid inte att ni kommer att få dricka kaffe en så speciellt lång stund eftersom tiden för kaffet redan i huvudsak är förbrukad. Utskottet återupptar sitt sammanträde igen kl. 10.35.

Ordföranden: Vi återupptar våra diskussioner och hälsar hovrättspresidenten över Skåne och Blekinge, Bo Broomé, välkommen till talarstolen.

Bo Broomé: Man kanske ska säga att vad sägas ska är redan sagt. Det är svårt att så här lite senare under dagen komma med helt originella synpunkter, men något ska jag i alla fall försöka.

Maktodelning är ett oerhört komplext ämne. För egen del tänker jag, såvitt gäller maktodelningen, bara ta upp en fråga, och det blir naturligtvis frågan om förskjutning av makt till domstolarna, gränsen mellan politik och juridik. Jag kommer mot slutet att något behandla frågan om garantierna i regeringsformen för domstolarnas självständighet. Frågan om domstolarnas inflytande har många olika aspekter, som vi hört tidigare, men jag ska koncentrera mig på den klassiska frågan om lagprövningsmakten eller – som det egentligen borde heta – normprövningskompetensen.

Frågan är: Ska svenska domstolar mera aktivt och närgånget än vad de gör i dag pröva lagar och förordningar mot grundlagarnas bestämmelser? För enkelhetens skull lämnar jag förordningarna åt sidan. Då tänker man särskilt på bestämmelserna i grundlag om de grundläggande fri- och rättigheterna. En sådan expansion skulle vara ett delinslag eller t.o.m. ett huvudinslag i en, som det heter, judikalisering av politiken, en riktning som Joakim Nergelius så värtaligt och kunnigt gjort sig till tolk för.

Vi har hört att Demokratiutredningen gör gällande att en utvidgning av lagprövningsrätten innebär en pluspoäng just för själva demokratin. Andra talare här har också förfäktat denna mening. Som ett led i denna argumentering förordar man att uppenbarhetsrekvisitet i regeringsformen tas bort. Det har råkat bli så att jag under senare tid på lediga stunder läst i boken *Demokratin och dess antagonister*, skriven av den framstående amerikanske statsvetaren Robert A Dahl. Han behandlar lagprövningsrätten under den för dess anhängare inte helt uppmuntrande rubriken "Pseudoförmynderi". Kort sagt är han skeptisk till domstolarnas lagprövning, även den som förekommer i hans eget hemland Förenta staterna. Hans betänkligheter sammanhänger med hans omtanke om den demokratiska processens omfång. Såvitt jag förstår syftar han med demokrati mera renodlat på demos, folkstyrets, inflytande.

Ja, vad ska man tro så här ställd mellan olika auktoriteter? Jag ska försöka att i all blygsamhet ange en egen ståndpunkt. Jag är medveten om att det kanske delvis handlar om en trosfråga.

Utgångspunkten är att Sverige är en demokrati och en rättsstat. För det mesta stöder folkstyret och rättssamhällets funktioner varandra. Rättssäkerhet och legalitet är på en gång en förutsättning och ett delmotiv för en demokratisk ordning. Ett outhärligt inslag i denna ordning är domstolarnas uppgift att skipa rätt i full immunitet mot alla order eller påtryckningar i det särskilda fallet från politiska makthavare eller vem det i övrigt vara må. Vi brukar tala om domstolarnas självständighet och knyter den i vanliga fall till denna funktion. På det viset har denna självständighet en konstitutionell innebörd, särskilt om man betänker att regeringsformen faktiskt i princip förbjuder riksdagen att utöva såväl rättskipning som förvaltning.

Men blir det fråga om att domstolarna – eller till äventyrs andra myndigheter – skulle underkänna av folkrepresentationen beslutade lagar kommer vi, eller kan komma, i harnesk mot det rena folkstyret, mot folksuveränitetens princip. Frågorna är: Är det godtagbart? Är det önskvärt?

Jag vill för egen del säga att om man menar allvar med maktens bundenhet av rätten är det följdriktigt att domstolarna värjer sig mot att tillämpa även regler beslutade av riksdagen, när dessa står i strid med riksdagens egna direktiv i grundlagen för lagstiftningen. Domstolarna blir på det viset kontrollanter av legaliteten i riksdagens och regeringens och andra myndigheters beslutsfattande. Här får domstolarna ganska tydligt en konstitutionell funktion.

Men vid en viss punkt stegrar jag mig, en punkt som förvisso är svårplacerad men där man har anledning att besinna sig. Det är när domstolens prövning i praktiken upphör att vara rättstillämpning. Det sker när de överordnade reglerna till sitt innehåll är vaga, svepande, allmänt hållna, värdeöppna – vilket uttryck man nu vill använda. Då har man nog hamnat på den politiska spelplanen. Ett rimligt test kan vara att fråga sig följande: Om diskussionen inför domstolen om tillåtligheten av en ny lag i sak rör sig med samma argument som har använts eller skulle användas i en utomjuridisk, rent politisk, inte nödvändigtvis partipolitisk, debatt i frågan, då har man beträtt den politiska domänen. Att domstolen i sådana situationer, annat än i rena ytterlighetsfall, skulle underkänna den nya lagen och därmed få sista ordet kan enligt min mening bara försvaras med domarnas förment större klokskap och bättre värderingar i största allmänhet. Men då har man fallit för elitstyrets lockelse, till nackdel för medborgarstyret. Det kanske förvånar er med hänsyn till min bakgrund som domare, men för min personliga del väljer jag här medborgarstyret.

Vad jag har sagt kan illustreras med ett par enkla exempel, delvis skolbetonade. Regeringsformen förbjuder dödsstraff. Man behöver inte vara någon stjärnjurist för att konstatera huruvida strafflagen stämmer överens med detta direktiv eller inte, och dödsstraff ska naturligtvis inte få dömas ut i strid med grundlagen. Ser vi sedan på yttrandefriheten – ett baselement i själva den demokratiska ordningen – blir bilden en annan. Då bortser jag tills vidare från tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, som jag ska återkomma till.

Visserligen slår regeringsformen fast yttrandefriheten, men den konstaterar också att den får begränsas. Den går vidare och säger att det gäller vissa restriktioner för begränsningsmöjligheterna. Då arbetar man med begrepp

som ”ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle”, begränsningen får ”aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen,” ”begränsningar – endast om särskilt viktiga skäl föranleder det” och ett par till liknande uttryckssätt. Här gäller det värderings- och omdömesfrågor där domarnas auktoritet i denna deras roll inte är så förkrossande men där en demokratisk förankring av ett beslut har ett egenvärde.

Exemplet visar en annan sak. Talet om att lagprövning ska skydda medborgarnas fri- och rättigheter mot ingrepp eller t.o.m. övergrepp från majoriteten i parlamentet kan verka bestickande. Men då tycks man utgå från att rättigheterna på något vis betecknar ett färdigt paket med ett givet innehåll som man packar upp. Så kan det vara i en del fall, men ofta är det inte så. Den som går i närkamp med rättighetsregleringarna finner snart att det vimlar av gränsdragningsproblem, undantag, modifikationer och kollisioner mellan rättigheter inbördes eller mellan rättigheter och andra högst legitima behov och intressen. Avvägningarna här är i första hand av politisk natur och bör behandlas därefter.

Jag kan oroa riksdagsledamöterna med att peka på en fråga som ni snart får ta ställning till, nämligen om man ska tillåta s.k. buggning, dvs. avlyssning i hemlighet av lokaler. Det är otvivelaktigt en inskränkning av rätten till den personliga integriteten. Oavsett vilken åsikt man har här kan man säga att man har förståelse för motsidans åsikter. Det finns ingen given högre sanning som några jurister kan plocka fram.

Den svenska regeringsformens hållning till lagprövning ska ses mot den bakgrund som jag har tecknat. Ju öppnare referensreglerna, dvs. de styrande grundlagsreglerna är, desto större respektutrymme bör riksdagen kunna göra anspråk på för sina lagbeslut och desto större försiktighet bör domstolarna visa vid sin grundlagsprövning. Detta är enligt min mening en sund och klok avvägning. Det glädde mig att höra någon liknande uppfattning deklarerats här av Shirin Ahlbäck.

Den här deklarerade uppfattningen är min. Hur domarkåren rent allmänt ställer sig kan jag inte på något sätt gå i godo för. I Skånska hovrätten finns det säkert flera domare med sympati för en mer vidsträckt lagprövning till skydd för medborgerliga rättigheter än den jag har gjort mig till tolk för. Om domare lutar åt min mera restriktiva inställning kan jag tänka mig att de också beaktar andra skäl än de mer ideologiskt betonade som jag har fört till torgs. Ett är oro för politisering av domstolarna, särskilt de högsta, en politisering som skulle vara av helt annat slag än den man nu är orolig för, nämligen utnämningen av t.ex. rättschefer i departementen till de högsta domstolarna. I realiteten är detta ingen politisk utnämning.

Ett annat gäller risken för att domstolarna dras in i politiskt färgade kontroverser och därmed tappar en del av det förtroendekapital som domstolarna onekligen behöver i den ”vanliga” dömande verksamheten, där de inte sällan hamnar i opinionsvindarnas snålblåst. Kanske finns det också en ängslan för att respekten för lagstiftningen ibland skulle svikta när möjligheten av att ny lag underkänns av domstolen upplevs alltmera som en realitet att ta hänsyn till.

Hur ska det då gå med uppenbarhetsrekvisitet? Det kanske inte förvånar om jag säger att det enligt min åsikt bör stå kvar, men mera kanske som uttryck för en princip. Jag tror inte att dess avskaffande eller bibehållande har så väldigt stor praktisk betydelse. Jag ska försöka leda detta i något slags bevis.

Anta att det behålls. Man har då att inse att rekvisitet inte tillämpas i konflikt med EG-rättsakterna. Ju mer vi kommer i konflikt med den europeiska rätten och vad den innebär i form av prövning av lagkonflikter, desto mer kommer domstolarnas hesitation inför att underkänna svenska lagar att vittra. Man kanske inte kommer att känna samma motstånd som man har gjort hittills.

En viktig fråga är hur lagprövningen förhåller sig till de två grundlagar som särskilt är inriktade på att bevara våra demokratiska fri- och rättigheter, nämligen tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Jag vågar det djärva påståendet att uppenbarhetsrekvisitet redan i dag har en mycket försvagad betydelse i förhållande till de grundlagarna. Det har att göra med att dessa grundlagar inte innehåller svepande bestämmelser av ideologisk natur utan ganska konkreta regler som det så att säga är lätt att konfrontera en annan lag med. Dessutom riktar sig tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, som de är uppbyggda, precis som en vanlig lag på det hela taget till domstolarna och andra myndigheter. Ofta kan man helt enkelt anta att riksdagen, när den stiftar lag som berör yttrandefriheten gör det med tyst förbehåll för att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller.

Anta å andra sidan att uppenbarhetsrekvisitet skulle slopas. Jag tror att de svenska domstolarna ändå skulle vara försiktiga med att finna lagar eller enstaka bestämmelser – och kanske också förordningar – grundlagsstridiga och därför icke-tillämpbara. Jag kan erinra om att Europadomstolen, alltså den i Strasbourg, har gett visst svängrum för nationell lagstiftning vid tillämpningen av Europakonventionen, en *margin of appreciation*. Denna hållning skulle troligen få både direkt och indirekt betydelse för de svenska domstolarnas rättstillämpning i fall av normkonflikt även om man slopade uppenbarhetsrekvisitet.

Är det sagda riktigt skulle alltså uppenbarhetsrekvisitets avskaffande knappast få några dramatiska effekter i vare sig den ena eller den andra riktningen.

Min inställning till domstolarnas konstitutionella ställning skulle rätt bra kunna beskrivas med ord från detta utskott i en något äldre upplaga, nämligen från 1809 i det bekanta memorialet till 1809 års regeringsform där det gjordes ett uttalande om domarmakten. Det sades att den borde vara "självständig under lagarna med ej självhärskande över dem".

Det första kännetecknet, självständigheten under lagarna, oavhängigheten, integriteten, är viktigt nog. I själva verket står det i praktiken mycket väl till med detta i Sverige. Svenska domstolar lyssnar absolut inte på några order eller faller undan för några påtryckningar från politiska organ eller andra utomstående med sikte på enskilda mål. De har härvidlag lyckligtvis stöd av den politiska kulturen som lojalt avhåller sig från sådana aktioner. Är man

missnöjd med rättsutvecklingen brukar man följa den sunda demokratiska metoden att överväga en lagändring.

Detta motsäger emellertid inte att självständigheten behöver garantier av olika slag. Det kan gälla sådana faktorer som domstolarnas arbetssätt, organisation och administration samt domarnas ställning och deras utnämning. Redskapen kan vara flera, varav grundlagsregleringen är ett. Garantierna behövs med tanke på tider då domstolsoberoendet kan upplevas som hindrande men också som en gardering mot obetänksamma åtgärder som motiveras av krav på effektivitet e.d. De bidrar också till att vidmakthålla en stark moral inom domarkåren, varav man ytterst är beroende.

Det görs ofta gällande att domstolarna har ett svagt konstitutionellt stöd i vår nuvarande regeringsform. Jag vill inte utan vidare hålla med; i vart fall är domstolarnas position allmänt sett snarare bättre än enligt 1809 års regeringsform. Bättre, men kanske inte riktigt bra. Jag ska peka på några svagheter.

Det finns ett förbud som vi hört talas om här, bl.a. av Paavo Nikula, i 11 kap. 2 § regeringsformen för riksdag och regering och annan myndighet att gripa in i rättskipningen genom formliga beslut. En sådan bestämmelse, som kan te sig något verklighetsfrämmande, täcker bara en del av kravet på domstolarnas oberoende. Jag tycker att den borde förenas med en principdeklARATION i regeringsformen om att domstolarna är självständiga i sin dömande verksamhet och står fria från utomståendes inflytande.

Det finns också ett krav på att det i en domstol ska finnas ordinarie domare, men det är så lågt ställt att det skulle räcka med en ordinarie domare i Stockholms tingsrätt. Det är ett väl lågt ställt krav. Man skulle kunna hävda att det ska föreskrivas att i princip alla domare borde vara ordinarie.

Den generella styrningen av domstolarna är ett kapitel för sig. Normgivningsbefogenheten visavi domstolarna ger nog för lite åt riksdagen och domstolarna själva och för mycket åt regeringen och förvaltningsmyndigheten, läs Domstolsverket. Det finns skäl att se över denna fördelning. Då bör man också beakta riskerna med en styrning genom anslagsvillkor – från regeringen eller Domstolsverket. Just Domstolsverket har på senare tid fått kreera en ny, mera aktiv roll gentemot domstolarna. Hos många domare har detta väckt oro för domstolarnas självstyre och självständighet. Det är nog befogat att på nytt begrunda Domstolsverkets uppgifter, befogenheter och ställning och att då skaffa sig också en konstitutionell infallsvinkel.

Jag vill ansluta mig till Lena Marcussons förord för att slå samman de högsta domstolarna till en. Det vore en god reform. Det förenar för övrigt önskemålet om att göra någonting bättre med önskemålet om att göra det billigare.

Till slut: Det brukar sägas att demokratin ständigt måste visas omsorg för att vara livskraftig. Motsvarande kan också sägas om rättssamhället.

Ordföranden: Tack! Sedan ska vi kasta oss över Sten Heckscher, chef för Rikspolisstyrelsen, som är ett av de många ämbetsverk som är en del av staten men ändå står fritt från regeringen i sin ämbetsutövning.

Sten Heckscher: Det var trevligt att du började med att säga att ni skulle kasta er över mig. Det var ungefär så det kändes när det låg en telefonlapp att jag skulle ringa KU.

Ordföranden: Så bör det kännas när det ligger sådana lappar!

Sten Heckscher: Jag tänker lufta lite synpunkter på alla de frågor som finns upptagna i det utsända materialet och de flesta som finns i motionerna. Jag kanske ska tala lite mer om det som inte så många har talat om, nämligen relationen regeringen – myndigheter. Det är naturligt att jag gör det, eftersom jag sett de relationerna från olika håll.

Först som något slags konstitutionell utgångspunkt apropå maktindelning. Jag är djupt skeptisk mot mina skollärare som försökte trumma i mig att det var på det viset. Nu har jag så småningom kommit fram till att vårt statsskick inte bygger på maktindelning utan i stället på folksuveränitet och parlamentarism, med sina former för att kräva ut ansvar sin och funktionsfördelning.

Det här med maktindelning är bl.a. ett sätt att försöka se till att man kan kräva ut ansvar. Vi glömmer bort – det är lite lustigt när vi befinner oss i Riksdagshuset – det sätt på vilket vi faktiskt kräver ut ansvar för maktutövning. Det är i första hand oppositionen som ska göra det. Sedan är maktskifte en form av maktindelning, och det tycker jag man inte ska glömma bort när man diskuterar detta. Det är inte bara fråga om horisontell och vertikal maktindelning utan också fråga om maktindelning och kontroll över tid som härvidlag är ett viktigt perspektiv.

Det här betyder t.ex. att riksdagen kan ta över hela normgivningsmakten, det finns inga gränser. Man kan pilla i allt det som regeringen nu ger normer om och det som myndigheter ger normer om. Men makten och staten är en och odelad.

Och all maktutövning, oavsett vem som ägnar sig åt den, legitimeras ytterst av medborgarens valhandling. Där har vi folksuveräniteten. Detta får faktiskt också betydelse för domstolarnas ställning, låt vara att jag lämnar det åt sidan här.

Som någon av de första inledarna sade är Sveriges författning faktiskt monolitisk och inte maktdelad. Detta kan jämföras med renodlade maktindelningssystem som i t.ex. USA. Men där väljs ju de olika organen oberoende av varandra. De har var och en sin egen legitimitet. Man väljer presidenten, den styrande makten, för sig och den lagstiftande makten för sig. Sedan väljer man faktiskt också i betydande utsträckning domarna för sig. Alla får då sin legitimitet direkt från folket och genom skilda valhandlingar. Då tycker jag att man kan tala om maktindelning och möjligheter – något som jag tycker är viktigt också – att kräva ut ansvar separat för de olika delarna.

Okej, detta får diverse konsekvenser. Relationen regering, myndigheter och utnämningsmakten då? Då kanske vi glömmer bort en annan sak som är ganska speciell för det svenska systemet, nämligen att vad som i så gott som varje annat land är en del av ett regeringskansli hos oss i stället är myndigheter med en viss, i alla fall logistisk, självständighet. Dessutom finns ett viktigt undantag i regeringsformen 11:7 för vad den som styr inte får lägga sig i.

Men myndigheterna är helt tydligt och klart ett utflöde av den styrande makten och inte oberoende av den styrande makten. Detta är väldigt viktigt

att komma ihåg. Här talas mycket om detta med självständiga myndigheter. Det är klart att i viss utsträckning är myndigheter självständiga, men det är de till följd av ett undantagsstadgande i regeringsformen och bara i den mån som där anges. Huvudregeln i regeringsformen är precis tvärtom, att de inte är självständiga och oberoende. Det tycker jag viktigt att slå fast.

Likaväl som normgivning är en fråga om arbetsfördelning och inte maktindelning mellan riksdag och regering, en fråga som riksdagen har fullständig kontroll över, gäller i princip detsamma mellan regeringen och myndigheterna. Regeringen kan delegera en massa befogenheter till myndigheterna, men i motsats till vad som sades i ett tidigare inlägg här betyder ju inte delegerad makt maktindelning, för delegerad makt kan man ju ta tillbaka när man vill. Det här präglar också förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. Dock ska man tänka på det domstolsliknande undantag som finns i 11:7 regeringsformen som jag nyss nämnde.

Det är också viktigt att komma ihåg att myndigheterna är operativa. Myndigheterna är politikgenomförare. Det förs t.ex. en diskussion om de s.k. tematiska ombudsmännens förhållande till regering respektive riksdag. De som vill att de ska komma in under riksdagen bortser ofta från att deras roll då omedelbart skulle förändras. De skulle inte längre kunna vara operativa politikgenomförare, därför att vara operativ politikgenomförare är att vara en del av den styrande makten. Som politikgenomförare är myndigheterna underställda regeringen och egentligen regeringens verktyg. Det är fullständigt legitimt och helt i överensstämmelse med vårt statsskick att det förhåller sig på det sättet.

Detta begränsar myndigheternas oberoende högst väsentligt. Det begränsar också myndigheternas möjligheter till oberoende högst betydligt. Det går inte att i ett sådant här system säga att myndigheterna är oberoende. Jag skulle vilja gå så långt som att säga att en helt oberoende myndighet vore en absurditet i det svenska systemet.

Ett fullständigt oberoende är väl över huvud taget otänkbart. Detta oberoende svävar runt på något vis. Var och en som utövar makt måste ju kunna bringas till ansvar för maktutövningen. I den meningen måste alla vara beroende. Ingen kan få vara fullständigt oberoende, svävande fritt ovanför allting, utan att man ska kunna kontrollera vederbörandes maktutövning. Dessutom tror jag att det är viktigt att ansvarskedjorna i sådana här system är väldigt tydliga och klara.

Det finns en liten bagatell som diskuteras i bl.a. Norge och Danmark kring deras, enligt min uppfattning, lite lustiga system för domstolsadministration, där man kan fråga sig vem som är beskyddare av den som är oberoende t.ex. Man kan t.ex. fråga sig vem som ska stå i riksdagens talarstol och argumentera budget för ett organ som är fullständigt oberoende och som ingen tar ansvar för eller bryr sig om.

Men en annan sak i detta oberoendeperspektiv är att en klok regering kan välja att ge sina myndigheter höga frihetsgrader också på de områden där man har rätt att styra dem. Det finns många goda skäl för det: vettig arbetsfördelning, möjligheter för en regering att hålla vissa frågor på ett lagom stort avstånd och dessutom att kvaliteten möjligen blir högre om en regering

inte hela tiden går in och rattar och styr i detaljer. Men det är en annan sak, en lämplighetsfråga.

Allt detta får i sin tur konsekvenser för utnämningssmakten. Jag tänker då på en del förslag som finns i motionerna.

Om det skall vara möjligt för regeringen att ta sitt ansvar för sin verksamhet att styra riket och om det skall vara möjligt för riksdagen att kräva ut detta ansvar av regeringen, måste rimligen regeringen ha kontroll över hur och med hjälp av vilka personer arbetet ska utföras. En modern princip för hur man styr alla organisationer är att låta chefen bestämma vilka chefen ska anställa på sin lilla enhet för att få sitt gjort, så att chefen ska kunna ta ansvar för resultatet. Det betyder, enligt mitt sätt att se det, att riksdagens kontrollmakt egentligen skulle gräpas ur om riksdagen fick inflytande och därmed delansvar för utnämningarna i enskilda fall. Då skulle riksdagen bli tvungen att kräva ut ansvar av sig själv. Riksdagen skulle inte kunna säga: Det här gjorde regeringen fel. Riksdagen skulle då vara tvungen att ta ett delansvar för utnämningarna. På det viset skulle kontrollmakten inte längre vara lika stark.

Däremot kan jag inte se några hinder mot att riksdagen anlägger principiella synpunkter på utnämningsspolitiken, vilket måste vara helt i sin ordning, och att riksdagen dessutom har möjlighet att i efterhand uttrycka kritik eller t.o.m. misstroende mot en regering som utsett en dålig chef eller, och det är det fina i kråksången, uttrycka kritik mot en regering som utsett en bra verkschef som riksdagen sedan tycker inte är bra. Riksdagen behöver nämligen vid sin kontroll i efterhand inte ta hänsyn till om regeringens beslut var bra när det fattades, utan kan nöja sig med att vid en valfri tidpunkt finna att beslutet har fått oönskade effekter eller framstår som en olämplig lösning. Riksdagen behöver då inte alls bry sig om ifall det var ett bra beslut när det fattades, utan kan vid precis vilken tidpunkt som helst gå in och säga att beslutet är dumt. Men en sådan långtgående kontrollmakt vore omöjlig om riksdagen på något vis vore delaktig i beslutet. En sådan delaktighet i utnämningssmakten minskar utrymmet för kontrollmakten.

Däremot vore det naturligtvis tacknämligt med reformer som medför att urvalet breddas lite. Jag har haft olika typer av funktioner i Regeringskansliet. Att försöka göra kandidatlistor för viktiga befattningar är ett arbete som präglas av en viss fantasilöshet – det tror jag att de flesta som har varit inblandade tycker. Det är klart att lite mer inspiration och fantasi där vore välkommet, hur det nu ska gå till.

Jag måste säga att jag blev förvirrad av diskussionen om revisionens ställning. Om jag inte är fullständigt felunderrättad har vi i dag en revision under riksdagen och en revision under regeringen. Det är klart att ingen av revisionerna är fullständigt oberoende, därför att i det ena fallet är den under regeringen och i det andra fallet under riksdagen. Apropos vad Shirin Ahlbäck säger, att RRV skulle vara det högsta revisionsorganet, ställer jag mig utomordentligt skeptisk. Det tror jag inte ett ögonblick. Om några av dessa skulle vara överställda är det väl i så fall Riksdagens revisorer. Den omständigheten att det är Riksrevisionsverket som representerar Sverige i internationella sammanhang är ju bara ett utflöde av att regeringen enligt vår konstitution har monopol på utrikespolitiken.

Det må vara hur som helst med vem som är högst och vem som är lägst. Men det ter sig ju rimligt och nödvändigt att både riksdagen och regeringen har revisionsorgan likaväl som att både riksdag och regering bestämmer över sina revisorer. En huvudman är ofrånkomlig. Men mot bakgrund av att riksdagen har direkt kontroll över regeringen, och ska ha det, och därmed indirekt över förvaltningen via regeringen, måste ju riksdagen ha goda möjligheter att granska förvaltningen, bl.a. genom revision. Det är jätteviktigt, tycker jag. Men lika självklart är att också regeringen måste ha goda möjligheter att revidera sin förvaltning. Låt oss kalla det för internrevision, om ni vill. Jag kan inte förstå att det ena skulle utesluta det andra.

För mig kokar frågorna om revisionen i stort sett ned till detta. Vi behöver revision hos både riksdag och regering. Sedan kan man diskutera hur de ska organiseras, hur resurser ska fördelas osv. Men jag kan inte se att frågan konstitutionellt är särskilt dramatisk.

Författningsdomstol ska jag inte säga så mycket om. Jag vill bara ge en vinkel på detta som inte har tagits upp. Det är att den traditionella författningsdomstolen, t.ex. i USA, Tyskland, EG osv., till sin karaktär är till för att lösa – jag tror att Paavo var inne på detta – kompetensvister mellan en federation och federationens delar. Vem får bestämma vad? I och för sig kan man då säga att detta också rör normhierarkier, vilket skulle kunna göra ett sådant system möjligt också utanför federationen. Men då för att lösa andra sorters konflikter. Här är det lustigt att höra att EG-rätten på något vis betraktas som utländsk rätt.

Jag var med och skrev den svenska anslutningslagen till Europeiska unionen. Vad vi då gjorde var att vi gjorde EG-rätten till svensk rätt. Jag tycker att vi inte ska glömma bort att EG-rätt är svensk rätt. Det är inte utländsk rätt. Det är en del av den svenska rätten, men någonstans i den här normhierarkin, och det tycker jag är viktigt att komma ihåg. Dessutom står det empiriskt fullständigt klart att en författningsdomstol tar till sig politisk makt på de folkvaldas bekostnad och att möjligheten att kräva ut ansvar och möjligheten att kontrollera en författningsdomstol därmed försvagas. Makt går från folkvalda parlamentariker till jurister som inte har sin bas eller sin legitimitet i valhandlingen. Dessutom utses de, som framkommer i en av de utmärkta uppsatser i den gröna boken som ni har, i hög grad efter politisk inställning. Jag delar Bo Broomés uppfattning att rekryteringen till våra högsta domstolar verkligen inte går efter politisk inställning. Men till författningsdomstolen i Tyskland och i USA t.ex. rekryteras domare i hög grad efter politisk inställning, vilket är ganska naturligt eftersom dessa domstolar i så hög grad har politiska uppgifter. Det finns lysande exempel på det. Jag har tre exempel från USA:s högsta domstol: deras politiska insatser mot rasdiskriminering, deras politiska insatser i abortfrågan och deras politiska insatser i frågan om dödsstraff.

Låt oss ta exemplet EG-domstolen och den utveckling av federationen som den åstadkom främst före *single act* och dess genomslag. Det var ju ett lysande exempel på en domstol som tog sig massvis av politisk makt. Man sade: Eftersom de politiska beslutsinstanserna inte fattar de beslut som vi tycker att de bör fatta, får väl vi se till att besluten ändå blir verklighet. Det var ju verkligen att en domstol tog sig politisk makt.

Min slutsats blir densamma som Bo Broomés, nämligen att sådana här system begränsar den politiska makten och demokratins genomslag i systemet.

Detta var några reflexioner.

Ordföranden: Tack för detta, Sten Heckscher. Vi går nu vidare till den sista avdelningen, nämligen de som benämns publicister. För säkerhets skull har vi dessutom valt två publicister som båda två har försett sina titlar med "före detta". Med detta markeras att de förväntas att till följd av denna tilläggstitel ha förtjänat sig en ännu större vishet än vad de möjligen hade medan de fortfarande hade blad att ge uttryck för sina åsikter i. Varsågod, Svante Nycander.

Svante Nycander: Först ett litet påpekande med anledning av motionerna om lagprövning. Om konstitutionsutskottet överväger att föreslå att man ska ta bort uppenbarheten, måste utskottet rimligen också pröva frågan huruvida lagprövningsrätt också innebär lagprövningsplikt. Med dagens regler är detta knappast något problem, därför att det är ganska självklart att en myndighet eller en domstol inte ska tillämpa en föreskrift som är uppenbart felaktig. Men det kommer att ställa sig annorlunda om man tar bort uppenbarheten. Om en myndighet eller en domstol ska avgöra ett ärende och någon part hävdar att den föreskrift som ska tillämpas är grundlagsstridig, ska då myndigheten eller domstolen ha rätt att fritt avgöra om man ska företa en lagprövning eller inte?

Min bakgrund är i den politiska debatten. Jag blev först intresserad av frågan om lagprövning när jag besökte denna kammare en gång på 50-talet och lyssnade på en diskussion mellan Östen Undén och Elis Håstad, professor i statskunskap i Stockholm och högerman. Jag läste en bok av Herbert Tingsten om amerikanskt statsliv. Jag blev då väldigt intresserad av dessa frågor och har i växande grad blivit kritisk mot tanken på lagprövning. Jag ska redogöra för de tre viktigaste argumenten.

Det första argumentet är att lagprövning innebär rättsosäkerhet. Det tar ju alltid en viss tid från det att en föreskrift tillkommer fram till dess att den blir lagprövad. Under tiden vet man inte vad som gäller. Justitierådet och professor Bertil Bengtsson har skrivit en uppsats om detta, där han pekar på att det ingalunda är något litet problem. Han tar som ett exempel plan- och bygglagen. Under diskussionen om lagen fanns vissa frågetecken vad gällde grundlagsenligheten i vissa delar.

Om man tänker sig att det efter några år hade skett en lagprövning och en domstol då hade sagt att vissa delar av plan- och bygglagen inte var giltiga, så hade detta haft retroaktiv verkan. Följden hade kunnat bli att massor av planbeslut runtom i landet i efterhand hade förklarats ogiltiga, med oöverskådliga verkningar för enskilda och kommuner.

Han nämner ett annat exempel, nämligen att människor skatteplanerar med utgångspunkt i en skattelag som i efterhand förklaras felaktig. Han nämner också att människor kan träffa avtal med utgångspunkt i lagar som i efterhand förklaras ogiltiga. Han säger ungefär så här: Det kan komma krav på resning av domar som grundats på ogiltiga lagregler. Det kan bli fråga om återkrav av betalning som erlagts på grund av en underkänd lag. Folk som

ingått vissa avtal kan hävda att avtalen är ogiltiga på grund av att de slöts utifrån ogiltiga förutsättningar.

Det här är inte någon liten komplikation. I Amerika är detta ett jätteproblem. Massor av lagar, både delstatliga och federala lagar liksom presidentbeslut, befinner sig i en gråzon där man inte vet om de gäller eller inte. Detta är en av anledningarna till att Amerika är ett advokaternas paradys.

Mitt argument nummer två antydde här av Bo Broomé, alltså risken för politisering av domstolarna.

Om en vidgad lagprövningsrätt införs kommer många domare att hålla fast vid den svenska traditionen och vara väldigt försiktiga. Andra kommer att ha en mer aktivistisk inställning. Själva beslutet att slopa uppenbarheten kommer att uppfattas som en signal om att domarna ska utöva lagprövning mer aktivt, så man hamnar i ett annat läge än om uppenbarheten aldrig hade stått i grundlagen.

När en justitieminister ska utse domare till Högsta domstolen kommer vederbörande att vara intresserad av att veta vilken rättspolitisk attityd som domarkandidaterna har. En borgerlig justitieminister kommer antagligen att resonera på ett annat sätt än en socialdemokratisk justitieminister. Därmed får man in politiken i dömandet.

Mitt tredje argument mot lagprövning är risken för en juridifiering av den politiska debatten.

Under 70- och 80-talen fanns det framträdande rättslärda som ansåg att löntagarfonder var oförenliga med grundlagen, eftersom de innebar en form av förmögenhetsöverföring som inte var förutsedd i regeringsformen. Men det gick ju inte att hävda att detta var uppenbart. Därför blev det aldrig någon prövning av löntagarfonderna ur den synpunkten. Däremot gick frågan till Europadomstolen.

Anta att vi hade haft en friare lagprövning och att det hade blivit en stor rättsprocess genom flera instanser om löntagarfondernas grundlagsenlighet. Detta hade styrt in den politiska diskussionen i en juridisk fåra, och politiska motsättningar hade klätts i en juridisk dräkt. Detta hade bidragit till en mystifiering av löntagarfondsfrågan.

Nu blev det inte så, utan vi fick i stället en bred politisk debatt där de sakliga skälen för löntagarfonder vädrades. Vi diskuterade löntagarfondernas förenlighet med demokrati och marknadsekonomi. Vi diskuterade korporativism, fackföreningarnas roll i samhället osv. Vi lärde oss alla mycket av den diskussionen. Det bidrog till att öka allas vår samhällsförståelse. Det var en insats för folkbildningen.

Juridifiering av samhällsfrågor innebär, enligt min mening, en risk för att diskussionen blir mer emotionell, därför att människor som tror att de har grundlagen och de överordnade rättsprinciperna på sin sida i en diskussion tenderar att vara egenrättfärdiga och övertygade på ett patetiskt sätt. Då blir de inte lika benägna att diskutera sakligt. Det påverkar idéklimatet och den politiska debatten negativt.

Ordföranden: Tack för detta, Svante Nycander. Nu lämnar jag sist och slutligt ordet till Mats Svegfors.

Mats Svegfors: Tack för inbjudan. Jag ska löna inbjudan med att säga någonting som jag inte vet något speciellt om. Sedan ska jag gå över till att säga någonting som jag speciellt inte vet någonting om, nämligen medier. Därefter ska jag komma med några synpunkter som jag inte tror att utskottet efterfrågar.

Den hittillsvarande redovisningen har framför allt varit präglad av ett rättsligt paradigm och ett statsvetenskapligt paradigm. Nu finns det ju andra sätt att se på frågan om maktindelning, ett antal andra paradigm som man kan anlägga på detta. Man skulle kunna gå vidare från det rättsliga, det statsvetenskapliga och se den på ett mer företagsekonomiskt sätt. Om det hade stått en företagsekonom i den här talarstolen, hade han eller hon beskrivit maktindelning delvis på samma sätt men också på ett rätt annorlunda sätt, vidgat utanför de institutioner som är studieobjektet för juristen och för statsvetaren.

Torsten Persson hade kunnat vara en mer traditionell nationalekonom och tittat mer på resurser och diskuterat vad som har hänt med maktindelningen utifrån ett resursperspektiv. Han skulle möjligen kunnat säga att det numera är så många myndigheter, så pass många intressegrupper som äger så pass stora delar av de resurser som riksdagen formellt förfogar över, så att i praktiken har riksdagen förlorat mycket makt.

Här skulle ha kunnat stå en statsvetare eller nationalekonom som företräder *public choice*-skolan och som skulle givit ytterligare ett eller flera perspektiv mot detta. Han eller hon kanske hade talat mer om maktindelning och om vad som händer i och med att personval införs, hur detta förändrar det politiska systemets funktion. Måhända hade diskussionen förts utifrån byråkratiteorier om vad som händer.

Det hade här kunnat stå en sociolog som diskuterat rekryteringen till riksdagen, rekryteringen till förvaltningen, och studerat hur makten ser ut i ett sociologiskt perspektiv.

Det hade kunnat stå en kultursociolog här – det finns inte så många i Sverige – som i Pierre Bourdieus anda studerat makten och han eller hon hade omedelbart börjat tala om budgetavdelningen i Finansdepartementet, alltså den kärna i den svenska statsapparaten vars föreställningar styr det allra mesta.

Det hade här kunnat stå en marxist som beskrivit riksdagen som en överbyggnad och konstaterat att makten väsentligen bestäms av utvecklingen av produktivkraften och produktionsförhållandena.

Det hade här kunnat stå en historiker som framför allt hade haft ett dynamiskt perspektiv och som jämfört hur saker och ting förändras. Dessutom hade det kunnat vara en historiker som specialiserat sig på rättsliga aspekter, statsvetenskapliga aspekter osv., osv.

Varför säger jag detta? Jo, jag säger inte detta för att försöka försvaga det konstitutionella paradigm, för jag tycker också att det är konstitutionsutskottets utomordentligt viktiga uppgift att försvara just det konstitutionella paradigm. Men diskussionen förs naturligtvis med utgångspunkt i den stora frågan vad som händer med demokratin och demokratins legitimitet. När människor uppfattar maktfördelningen finns alla dessa mönster lagda ovanpå. Människor urskiljer naturligtvis inte i sin vardag om de ser detta *public choice*-mässigt eller om de ser det marxistiskt. Men alla dessa beskrivnings-

modeller, även den marxistiska enligt min uppfattning, fångar någon liten del av verkligheten – en relevant del av verkligheten. Därför tror jag inte att konstitutionsutskottet kan bortse från alla dessa olika perspektiv. Se att det här är ett mönster som man lägger över verkligheten och att man sedan urskiljer något – större eller mindre – som är viktigt och karakteristiskt för verkligheten. Verkligheten är hel och odelad, men de olika mönsterschablona ger möjlighet att avläsa olika egenheter i verkligheten. Jag tror att alla perspektiven måste finnas med.

För att sedan komma till det som jag speciellt inte vet någonting om, dvs. mediernas framtid, men som jag tror är väldigt viktigt. Människor formar sin bild av den politiska makten utifrån sin egen erfarenhet. Där är verkligheten hel och odelad. Men vi har hittills varit vana vid att människor väsentligen uppfattar politiken via mediescenen. Det är där som det i mycket stor utsträckning avgörs hur det kommer att gå med legitimiteten för den demokratiska makten, och mediescenen är på väg att just i detta avseende förändras mycket genomgripande, kanske inte i företagsperspektivet, tre fyra år, men i det konstitutionella perspektivet, fem till tio år.

Vi har haft en enhetlig scen, framför allt konstituerad genom TV. Den scenen är på väg att upplösas. Vi har kommit rätt långt redan nu. Men upplösningen av den gemensamma scenen där politiken utspelas kommer att bli radikal. Skälet till upplösningen är det som är aktuellt precis i dagarna, nämligen integrationen TV–Internet – bredbandsutbyggnaden. Den är önskvärd, den är oundviklig, men den innebär att TV som massmedium kommer att börja fragmenteras. Det kommer i stället att bli ett slags integrerad Internet-TV, ett slags individualmedium. Ni kommer aldrig att ha tittat på samma TV-program kvällen innan.

Det här riktar enligt min uppfattning uppmärksamheten mot – kalla det den offentliga maktens transparens, tydlighet och begriplighet. Redan är det svåröverskådligt för den medborgare som ska försöka förstå det som Sten Heckscher beskriver som den enhetliga makten, den som inte är så förfärligt enhetlig. Man väljer till kommunfullmäktige. Man väljer till landsting. Man väljer till riksdag. Man väljer till EU-parlament. Hur ska man redan i dag kunna förstå hur saker och ting hänger ihop, var min röst betyder någonting och vem som gör vad? Jag har alltid tidigare varit en varm anhängare av en utveckling mot ökad maktindelning. Från den här utgångspunkten ifrågasätter jag det. Jag undrar om inte den största uppgiften är att gå mot just större transparens, större tydlighet, större begriplighet.

Då tror jag inte att morgondagens konstitutionella fråga är lagprövningsrätten. Jag tror att Bo Broomé har helt rätt. Jag tror att den frågan är avgjord. Jag tror inte heller att det är att komplicera systemet genom att inrätta en ny författningsdomstol. Jag tror inte att det är att börja inleda nya stora grundlagsreformer och ytterligare snickra på det ingenjörsverk som den svenska regeringsformen utgör. Jag tror snarare att det gäller att söka sig mot förenkling för att nå tydlighet och i ett mycket mer komplicerat mediasamhälle trots allt göra politiken och demokratin så begriplig som möjligt.

Ordföranden: Tack för detta, Mats Svegfors! Därmed är hela rundan av den andra delen av presentationer avslutad. Vi har nu 30 minuter på oss innan en

del av det regelverk, nämligen riksdagsordningen, som ligger till grund för denna diskussion säger att detta sammanträde måste ta slut, eftersom kammaren då börjar sina debatter i en lokal härjämte. Får jag då, innan jag släpper in någon, anteckna vilka det är som vill säga något. Kenth Högström vill säga något. Helena Bargholtz vill säga något. Göran Magnusson vill säga något. Nils Fredrik Aurelius vill säga något. Per Lager vill säga något. Ingvar Svensson vill säga något. Sedan får ingen mer säga något, för då bryter vi mot riksdagsordningen, och det vore väl just en fadäs om *denna* församling skulle göra det. Det finns en liten reservutgång, men den ska jag inte avslöja ännu. Vi gör så att vi tar alla frågor i ett svep, och sedan släpper vi in de fem, inklusive Paavo Nikula, för eventuella kommentarer som svar på frågorna. Jag misstänker att detta kommer att fylla vår halvtimme. Varsågod, Kenth Högström!

Kenth Högström: Tack för det. Jag ska koncentrera frågorna till våra f.d. publicister, som ju uppenbarligen inte visade sig vara några föredettingar utan tvärtom utomordentligt kraftfulla och bestämda. Jag skulle önska att du, Svante Nycander, utvecklade din syn på den amerikanska domstolsprövningen, som du ju har studerat mer än de flesta. Jag skulle gärna vilja att du också gav en lite historisk exposé över densamma, för jag vet att du kan det. Det andra är till Mats Svegfors, som alldeles uppenbart hamnade precis på det jag själv tänker: Hur ska vi kunna klara av en ökad transparens med en ökad fragmentisering? Då tänkte jag att nu har ju du lämnat din publicistiska gärning och återbördats till staten. Nu har du stor chans att tänka fritt. Hur ska man kunna öka enkelheten, tydligheten och överblickbarheten för dem som ska vakta makten? Jag tänker på journalister, som ju har denna granskningsmakt för medborgarna. Hur ska man öka den i ett läge där allting fragmentiseras – och kanske också juridiseras?

Ordföranden: Tack för det. Jag konstaterade tidigare i fråga om Mats Svegfors att han under ytterligare tre veckor lever i det goda tillstånd där han varken är chefredaktör eller statens tjänare. Tre veckor till kan han alltså tänka fritt. Helena, varsågod!

Helena Bargholtz: Jag vill först tacka samtliga talare för fantastiskt bra och intressanta inlägg. Det är när man får höra sådant här som man tycker att det känns meningsfullt och stimulerande att vara ledamot i konstitutionsutskottet. Jag vill ställa min fråga till Paavo Nikula. Jag blev väldigt intresserad när du talade om det här dubbla ansvaret, de dubbla rollerna som ledamöterna i grundlagsutskottet har. Vi har ju som ledamöter i konstitutionsutskottet också känt att vi har dubbla roller. Jag tänker då framför allt på hur det är när vi ägnar oss åt den här granskningen av regeringens sätt att sköta sina fögderier och de olika statsrådets handhavande av dessa. Då ska vi inte agera som politiker. Men jag måste medge att det inte är alldeles enkelt att känna hur man ska utöva sina dubbla roller. Min fråga till dig är då: Är det så när partierna nominerar ledamöter till grundlagsutskottet att man tar hänsyn till deras förmåga att utöva sina dubbla roller? Och vad har de för bakgrund? Är det kanske en övervägande andel jurister och statsvetare som får i uppdrag att vara ledamöter i grundlagsutskottet?

Ordföranden: Tack. Göran Magnusson avstår till förmån för de övriga tre, Nils Fredrik Aurelius, Per Lager och Ingvar Svensson. Varsågod!

Nils Fredrik Aurelius: Sten Heckscher argumenterade ju i förbifarten lite om författningsdomstolen, eller den funktionen, och sade att den ju mest är förståelig i en förbundsstat. Det är en del av den historiska bakgrunden, men det diskussionen mera gäller här är förstås inte detta i Sverige. Det gäller snarare om andra organ, t.ex. kommunerna, eller enskilda och minoriteter, har ett tillräckligt försvar för sina positioner i den nuvarande ordningen. Tittar man på den tyska författningsdomstolen i Karlsruhe är det ju uppenbart att den är ett starkt värn också för kommunerna, som i övrigt inte har så stark ställning i Tyskland som här. Har du någon förståelse för att exempelvis kommunerna kan behöva få sin ställning judikaliserad på något sätt? Funktionen behöver ju inte nödvändigtvis vara i form av en författningsdomstol.

Jag vill också passa på och fråga Paavo Nikula en sak. Du antydde på ett rätt intressant sätt att det faktum att det var många samregerande partier politiserade utnämningmakten om jag uppfattade dig rätt. Nu har det väl ofta varit samregerande partier i Finland, men det kan ändå vara intressant att få höra om det finns någon empirisk studie som visar ett samband mellan antalet samverkande partier och politiseringen.

Per Lager: Herr ordförande! Jag tycker speciellt att Mats Svegfors inlägg här var oerhört intressant. Det är något som jag själv har funderat mycket på. Jag skulle vilja att ni andra kanske något kommenterade detta. Lurar egentligen makten någon annanstans än i våra förträffliga institutioner och konstitutionella konstruktioner? I vilken grad missar vi i så fall egentligen den riktiga, reella maktutövningen och själva maktindelningen i och med att den finns någon annanstans än där vi tror att den finns?

Ingvar Svensson: Herr ordförande! Mats Einarsson ställde ju tidigare frågan om varför makten ska delas. Det är klart att man kan ha den utgångspunkten om man kommer från ett parti med den historia som hans parti har. Men det viktigaste för de flesta här är väl att komma in på frågan om *hur* makten ska delas. Vi har tydligen lite olika uppfattningar om hur detta ska ske. Men jag tror att det finns en betydande gemenskap i synen på att makten på något sätt måste delas. Det är inte så konstigt. Vi är ju ofullkomliga människor. Det finns inga perfekta människor, alltså ska ingen människa ha en perfekt makt i något sammanhang. Det ska finnas någon form av maktdelning.

Jag tycker att Mats Svegfors var intressant, för han pekade på innehållet. Konstitutionen och de bitarna är ju formella regler, men de är ingen garanti för att det fungerar på ett bra sätt i ett samhälle. Jag har ett exempel. För 15 år sedan besökte jag El Salvador, som länge har haft en formellt sett demokratisk konstitution men där man inte tillämpat denna i praktiken. Det är klart att tilliten och värdegemenskapen i ett samhälle är det avgörande. Det är ju så att när vi får problem, det är då vi har behov av tydliga regler i konstitutionen. Det är precis som att en organisation har behov av tydliga regler i stadgarna, vilket man har hjälp av när man ska utstöta medlemmar osv. – det kan ju bli aktuellt ibland – eller när det gäller hur man ska hantera röstsituationer.

Det är i stormen som rotsystemet provas. Då kan man fråga sig om det inte är rimligt att tänka sig att man kan utöka den maktindelning som många ändå är överens om att vi ska ha. Jag är lite förvånad över en del negativa saker. Det gäller t.ex. rättsosäkerheten, som Svante Nycander tog upp. Den viktiga funktionen med den utvidgade lagprövningsrätten är ju den preventiva. I dag får vi många gånger slarviga propositioner till riksdagen, alltså propositioner som inte är genomtänkta, och de kanske går igenom. Har man inte den utvidgade lagprövningsrätten har man ingen möjlighet att pröva det här och korrigera slarvigheten.

Jag vill också säga något om politiseringen av domstolarna. Inget är så lätt som att uttala sig om framtiden. Men inget är heller så osäkert. När det gäller det här med politiseringen av domstolarna förstår jag inte heller oron. Borde inte Regeringsrätten, om vi bortser från Högsta domstolen, vara ett sådant område där det kunde finnas en frestelse för politiker att politisera utnämningarna? Regeringsrätten är ju en förvaltningsdomstol.

Ordföranden: Tack för detta! Nu visar det sig att vi har 20 minuter kvar. Jag tänkte göra på samma sätt som tidigare och gå i samma ordning som herrarna – för det var bara herrar i det här varvet – har introducerat sina ämnen. Får vi sedan några minuter kvar, vilket jag hoppas och väddar om, så skulle jag vilja ge övriga inledare, från den första avdelningen, möjlighet att om de så skulle vilja också komma med någon kommentar i anslutning till det här, alltså efter det att vi har konsumerat våra 20 minuter. Då ger jag först ordet till Paavo Nikula.

Paavo Nikula: Tack, herr ordförande! Jag vill först svara på det här med om det finns några speciella kriterier i Finlands riksdag för hur partierna och grupperna väljer medlemmar i konstitutionsutskottet, eller grundlagsutskottet som det heter hos oss. Medlemskapet i grundlagsutskottet värderas mycket högt. Det betyder att kriteriet i de olika grupperna är förtjänsten. Det finns också i Sveriges regeringsform som en utnämningsgrundande faktor som härstammar från förenings- och säkerhetsakten 1789. I Finlands riksdag betyder det att tjänsteåren som riksdagsledamot är avgörande, och inte t.ex. att man är jurist. Jag tror att kanske 35–40 % av medlemmarna i grundlagsutskottet i dag är jurister.

Det här systemet med att höra sakkunniga, läsa deras utlåtanden och diskutera med dem betyder att inom ett par år har de medlemmar som inte är utbildade jurister blivit ganska goda experter. De kan värdera och säga att om det här lagförslaget tolkas på ett visst sätt betyder det en kollision med grundlagen. De kan tolka och tillämpa stadgarna om grundrättigheter i vår grundlag ganska bra. Nu är jag inte längre medlem där, och fast mina redogörelser granskas varje år i grundlagsutskottet skulle jag vilja säga att det är ett mycket vackert politiskt fenomen, det här utskottet i Finland. Det betyder att demokratin har kraft. Det är ordinära människor som har blivit valda till riksdagen som får förmågan att behandla mycket komplicerade grundlagsrättsliga frågor.

Ganska många medlemmar gör på det sättet att de frågar sig själva eller varandra: Skulle jag rösta på det här sättet om jag vore medlem av regeringspartiets grupp och inte oppositionens – och vice versa. Ledamöterna ser sig

som domare mer än som politiker. Det är också på det sättet när det är fråga om flerpartiregering att ordförandena i regeringspartigrupperna i Finlands riksdag sammanträder varje vecka för att diskutera svårigheter i utskottet, alltså vilka svårigheter regeringen har. Det är ofta så att regeringen har stora svårigheter. I Finland är det ju fråga om flerpartiregering. Sedan försöker ordförandena kompromissa fram förändringar i lagförslagen och budgeten.

Men ordförandena tar aldrig upp utlåtanden från grundlagsutskottet till diskussion. Alla vet att de inte ska diskuteras politiskt, utan att det är fråga om tolkning av grundlagen. Det finns förstås många politiska aspekter när man tolkar grundlagen, det är onekligen sant. Men det finns en viss skillnad när man sitter i grundlagsutskottet och behandlar ett lagförslag för att skriva betänkandet, alltså behandlar det politiskt, och när man behandlar ett lagförslag för att besluta om ett utlåtande om vilka problem förslaget har i förhållande till grundlagen. Man kan urskilja de här två rollerna.

Sedan var det utskottsledamoten Aurelius som frågade om flerpartiregeringar kan leda till att utnämningar politiseras. Det stämmer. Jag kommer ihåg regeringar från 70- och 80-talen där det var en viss ministergrupp som delade ut tjänster. Men i dag och under hela 90-talet, alltså både regeringen före Lipponen, den borgerliga regeringen, och den regering som går över den här heliga gränsen mellan, låt oss kalla det höger och vänster, båda dessa regeringar har varit mycket restriktiva när det gäller politiska utnämningar.

Det finns undantag. Jag har t.ex. blivit utnämnd till justitiekansler från riksdagen. Men just därför kan jag kanske omvittna att det för närvarande är skicklighet och kompetens som är avgörande. Jag tror att båda statsministerrarna, Esko Aho från Centern och Paavo Lipponen från Socialdemokraterna, har gjort det mycket klart för regeringen att de stöder det föredragande statsrådet. Och det är det föredragande statsrådet som måste hitta kandidater till de högsta tjänsterna på basis av meriter och inte på basis av det politiska.

Massmedierna har också varit mycket kritiska när det gäller utnämningar under hela 90-talet. Det betyder förstås att politikerna har blivit restriktiva. När vi i Finland frågar vem som ska vakta över de vakthavande är ett av svaren att det är de oberoende massmedierna vi måste lita på.

Bo Broomé: Jag blev inte särskilt apostroferad av frågeställarna nu, så jag ska inte ta upp tiden med något långvarigt tal. Jag har bara två synpunkter när jag ändå har ryckt åt mig ordet. Den ena är att jag helt instämmer med Svante Nycanders uppfattning att man ska undvika att juridisera politiken. Det är en viktig synpunkt som jag själv har drivit vid tidigare tillfällen. Den andra synpunkten är att vi har en viss motsvarighet till det finska systemet genom vår Lagrådsgranskning, som vi alla är väl medvetna om. Den är naturligtvis inte utan sina komplikationer och svårigheter, men den fungerar på det hela taget ganska bra. Såvitt jag förstår finns det också en långtgående politisk acceptans omkring den nuvarande ordningen såvitt gäller Lagrådets granskning som är av värde. Jag stannar vid detta.

Sten Heckscher: Jag vill först vända mig till Nils Fredrik Aurelius. Jag hyser verkligen förståelse för det du säger. Ett yrkesliv så långt att jag t.o.m. har lyckats få en klocka för det har lärt mig att det inte finns några lösningar som är riktigt bra. Oavsett hur vi försöker lösa det här kommer lösningen att ha

olägenheter – lika väl som det nuvarande systemet har olägenheter. Det finns många intressanta mekanismer att se på här. Man kan ta ett system som man tycker är jättedåligt och som man skäller ut. Sedan är det någon som sätter i gång och funderar på om man ska ändra på det. Då framstår plötsligt det rådande systemet som om allt vore bröllop, medvind, nedförsbacke och allt vad det kan vara. Konservatismens krafter slår till direkt när man ska bedöma det nya. Det är klart som sjutton att det inte finns några perfekta lösningar.

Då får man fundera på vilka korrektiv man kan ha, t.ex. när det gäller det här med kommunerna. Vi får ändå inte glömma bort Lagrådet, som Bo Bromé nämnde. Det är naturligtvis en viktig faktor. Jag föreställer mig att en regering är utomordentligt försiktig med att gå fram med en proposition till riksdagen om Lagrådet har förklarat att det tänkta förslaget strider mot grundlagen i det ena eller andra avseendet. Man kan ha alla möjliga funderingar kring det här, men där har man faktiskt ett korrektiv – låt vara att ett och annat kan slinka igenom där också och att dessutom ett och annat yttrande från Lagrådet inte heller är perfekt. Det får vi inte glömma. Även lagrådet kan hitta på tokigheter.

Sedan har vi det andra viktiga korrektivet, nämligen riksdagen själv. Jag tycker att ni hela tiden underskattar er själva. Riksdagen själv är ju på sätt och vis det viktigaste korrektiv vi har, att riksdagen själv säger att nej, det där kan vi inte bestämma för vi tycker att det strider mot de regler som gäller – eller i vart fall är tveksamt i förhållande till de regler som gäller. Då vill inte vi fatta ett beslut på tveksamhetsmarginalen, utan vi vill i stället försöka se till att det inte blir tveksamt. Ni själva är ett viktigt korrektiv.

För det tredje har vi ett annat av demokratins egna korrektiv som vi talar väldigt lite om, nämligen medborgarna. Om det är så att makt i det ena eller andra avseendet missbrukas och att man överträder grundlagen osv. är det ju sist och slutligen medborgarna som ska kasta ut en ur riksdagen. Det betyder att den regeringen måste avgå. Det är de rena korrektiven som finns i en demokrati. Det är faktiskt riksdagen själv och dess uppdragsgivare, nämligen väljarna. Vi får inte glömma bort den dimensionen. Vi får inte inbilla oss att alla svåra problem kan lösas genom särskilda institutioner och ställföreträdande ansvarstagande. Ansvar måste egentligen ut till dem som har det. Det tror jag i längden leder till det bästa korrektivet.

Till Per Lager vill jag säga att man kan diskutera, jag håller fullständigt med Mats Svegfors om det också, om de svåra demokratiproblemen är just de *här*. När det gäller det här med systemens svårtillgänglighet, bristen på transparens och andra saker som Mats på ett så värtaligt sätt tog upp kan jag inte annat än hålla med honom. Alla de aspekter av skilda slag som Mats lägger in i det här är hur viktiga som helst. Nu råkar det vara så att vi, som Mats mycket riktigt påpekade, av födsel och ohejdad vana – det gäller i viss utsträckning även Svante och Mats – är dominerade av det juridiska och statsvetenskapliga perspektivet. Jag befinner mig någonstans mitt emellan. Det är klart att det blir en liten aning ensidigt.

Då är ju andra maktfaktorer, som Per efterfrågar, viktiga. Pengar är makt. Medierna har jättestor makt, också makt i förhållande till den politiska makten. Samma sak gäller i förhållande till den politiska makt som utövas genom förvaltningen, under förutsättning att medierna har något slags accept hos

medborgarna – hos vilka den yttersta legitimiteten rimligen måste finnas för all maktutövning oavsett om det är medierna, riksdagen, domstolar eller vilka det nu är som utövar makten. Jag tror inte att man får glömma bort den grundläggande faktor som medborgarna utgör när det gäller kontroll av maktutövning.

Svante Nycander: De som i Sverige argumenterar för att domstolarna ska vara en självständig maktfaktor, en motvikt mot riksdagens och regeringens politiska makt, alltså för ett maktodelningssystem, har i allmänhet Amerika som förebild. Det är där som detta är mest utvecklat. För mig framstår snarare den amerikanska modellen som något tämligen avskräckande i det här avseendet, och jag ska kort säga varför. Först vill jag påpeka ett par fakta. Det finns inte någon författningsdomstol i Amerika, vilket uppges i någon av motionerna. Det finns inte heller inskrivet något om lagprövningsrätt i författningen, utan den amerikanska lagprövningsrätten är något som domstolarna själva har tagit sig i praktiken. De har själva givit sig enormt vidsträckt befogenheter härvidlag.

Samhällsvetare i Amerika har under lång tid diskuterat något som kallas för *american exceptionalism*, alltså Amerika som det stora undantaget. Det finns särdrag i den amerikanska demokratin jämfört med länderna i Väst Europa. Ett sådant särdrag är det extremt låga valdeltagandet, 36 % i det senaste kongressvalet och 49 % i det senaste presidentvalet. Ett annat särdrag gäller partiväsendet. Det finns i Amerika inte något arbetarparti, vilket finns i alla länder i Väst Europa.

Ett tredje särdrag gäller arbetsmarknaden. Fackföreningarna organiserar bara 10 % av löntagarna på den privata arbetsmarknaden. Det finns en gemensam nämnare för de här särdragen och det är det mycket svaga arbetarinflytandet i Amerika. Det gäller både politiskt och på arbetsplatserna. Min bild av det här, som bygger på forskning i Amerika som har kommit fram under 90-talet från rättshistoriker, är att domstolarnas lagprövningsrätt har spelat en helt avgörande roll för framväxten av särdragen.

Sambandet har att göra med vad som hände under skedet från inbördeskriget fram till ungefär 1930-talet. Då utgjorde domstolarna en verklig betongmur mot fackföreningarna. Domstolarna underkände systematiskt lagar om fackliga rättigheter. De underkände lagar om arbetstidsreglering och arbetarskydd. De hävdade den fria marknadens evangelium och ställde sig på arbetsgivarnas sida. Mellan 1877 och 1903 gav domstolar klarsignal för militär att ingripa i 500 arbetskonflikter. Det var en radikalt annorlunda bild än i Europa. Fram till år 1920 underkände amerikanska domstolar 300 lagar till förmån för arbetare. Delvis som en följd av detta sjönk valdeltagandet, som under 1800-talet hade legat vid ungefär 75 % vid presidentvalen och ibland 80 %. Det sjönk fram till 1920- och 1930-talen till en mycket låg nivå. Jag menar att domstolarnas roll har en ofantlig betydelse för förståelsen av den amerikanska samhällsutvecklingen.

Jag vill här påpeka att vi alla naturligtvis är anhängare av maktodelning. Ingen förespråkar ett monolitiskt samhälle. Det ska finnas maktodelning mellan väljare och valda, mellan regering och opposition, mellan myndigheterna och det civila samhället, mellan politiker och massmedier, mellan företag

och fackföreningar osv. Bara detta att man avböjer tanken att domstolarna skulle vara en politisk motvikt mot regering och riksdag innebär inte att man är anhängare av någonting monolitiskt.

Ordföranden: Tack! Till slut, får det nog bli med tanke på hur tiden utvecklade sig, har vi Mats Svegfors.

Mats Svegfors: Jag vill svara på frågan om hur man skulle kunna öka tydligheten. Jag har i verkligheten inget universalrecept, men jag har tre punkter. För det första vill jag förorda något som skulle kunna kallas en konstitutionell försiktighetsprincip, dvs. att försöka bygga på det som finns, det som är känt, och att så småningom göra det så pass tydligt att det blir fullt begripligt i en i övrigt alltmer föränderlig värld. I detta första ligger självklart att då bygga på det kanske starkaste vi har i det här avseendet, nämligen vår svenska förvaltningstradition.

Det för mig över till den andra punkten; att verkligen värna de delar av denna förvaltningstradition som är viktiga just i det här kommunikativa perspektivet. Det gäller naturligtvis öppenhetsprincipen. Men det gäller också, som vi har tangerat här, Riksrevisionsverket. Det finns ju några myndigheter, kanske främst Riksrevisionsverket men också t.ex. SCB, som man kan kalla kunskapsmyndigheter. De spelar oerhört stor roll i mitt tredje perspektiv, nämligen detta mediala, det mer renodlade mediala. Jag ska bara nämna två punkter som är rätt nya. Vi har traditionellt diskuterat hur vi räddar andratidningar. Jag tror inte att det går att bygga ut presstödet så att det startas nya andratidningar. Jag tror att den stora uppgiften framöver kommer att vara att värna även förstатidningarnas arbetsförutsättningar.

Det här säger jag inte längre som intresseföreträdare, utan i den utveckling med Internet som jag har beskrivit kommer mycket stora delar av det som kallas eftertextsintäkter att försvinna från förstатidningarna.

Den andra punkten medialt är den stora utmaning som public service-TV står inför. Det kommer i dagarna ut en bok från den utredning som Anders Ljunggren leder. Hur finner man en ny och bestående roll för en public service-television i detta integrerade mediasamhälle? Det här är några punkter som svar på frågan hur inte öka men väl värna den tydlighet som finns.

Ordföranden: Tack för detta. Det här innebär att herrarna hjälpte mig att gå vid mål den tidpunkt som riksdagsordningen säger att vi måste. Stort tack till alla er plus Lena Marcusson, som var tvungen att gå tidigare, för en berikande förmiddag.

Ni som har undrat över vad som sker bakom ryggen på oss har förstätt alldeles rätt: Alla klokskaper som har sagts har tecknats ned. Det innebär att vi på något sätt ska göra offentliga i en vidare form de utskrifter som den här förmiddagen resulterar i, dock efter nödtorftig bearbetning av de huvudinledningar som vi haft ifall att man kommer på att de bibringat oss någon uppfattning som tills vidare får strykas ur protokollet.

Stort tack för er medverkan. Den här debatten, misstänker jag, har egentligen bara börjat. Även om det var ett antal motioner som var den formella anledningen till att vi beslutade oss för att samlas i den formen vågar jag i

efterhand medge att dessa motioner också fick bli lite grann av en ursäkt för ett samtal med vidare syften än bara att om någon vecka slutföra behandlingen för gott av en fråga som förtjänar mycket samtal under åren framöver.

Jag vill rikta ett stort tack till er som har inlett och till er som har lyssnat.

1993/94:URD1	FÖRSVARsutskottet: Uppföljning av vapenstölder och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURUTskottet: Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARsutskottet: Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTskottet: Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSUTskottet: Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSUTskottet: Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGUTskottet: Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSUTskottet: Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSUTskottets seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSUTskottet Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSUTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forsk- ningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funk- tionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

1998/99:URD1	BOSTADSUTSKOTTET Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1 under statsbudgetens utgiftsområde 18
1998/99:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Pedagogisk utbildning för högskolans lärare Undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan
1998/99:URD3	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet – FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992 – FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995
1998/99:URD4	UTRIKESUTSKOTTET En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet – Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?
1998/99:URD5	UTRIKESUTSKOTTET Internationell konflikthantering Quo vadit Europa? – freden, säkerheten och demokratin inför 2000-talet Paneldiskussion med Natos generalsekreterare Javier Solana Mänskliga rättigheter i interna konflikter och det civila samhällets roll
1998/99:URD6	SOCIALUTSKOTTET Läkemedel i framtiden

SVERIGES
RIKSDAG

Beställningar:

Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm

Tel 08-786 58 10

Fax 08-786 61 76
