

Motion till riksdagen 2019/20:584

av **Matheus Enholm m.fl. (SD)**

Normprövning och granskning

Innehållsförteckning

Förslag till riksdagsbeslut.....	2
1 Motivering	2
2 Granskning av statsråd	3
2.1 Abstrakt normprövning.....	4
2.2 Val av forum	4
2.3 Tjänstemän med förordnande från regeringen.....	5
3 Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner	6
3.1 Offentliganställda	6
3.2 Sanktioner	6
3.3 Arbetsmarknadens parter	6
3.4 Ledamöter och arvoden	6

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att knyta konstitutionsutskottet, Justitieombudsmannen och domstolarna närmare varandra och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att statsråd, innevarande såväl som avgångna, och andra ska kunna föreläggas att vid vite, eller annan rättsverkan, infinna sig till konstitutionsutskottets utfrågningar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sanningsplikt och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett abstrakt normprövningssystem och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om normprövning av EU-rättsakter och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur ansvar kan utkrävas av regeringen om den agerat genom ombud, t.ex. en nationell samordnare eller en ombudsman, och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att reglerna för karens och ämnesrestriktion även bör omfatta myndighetschefer och andra offentliganställda och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sanktioner och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om arbetsmarknadens parter och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ledamöter och arvoden och tillkännager detta för regeringen.

1 Motivering

Riksdagens arbete har på senare år förändrats i flera avseenden. Från att ha ägnat sig åt detaljstyrning på många områden jobbar man idag mer med att sätta ekonomiska, juridiska och politiska ramar, varefter det mesta av genomförandet delegeras till i första hand regeringen. För att säkerställa att denna delegation fungerar som den ska, det vill säga att regeringen håller sig inom de angivna ramarna och avsikterna, krävs emellertid att riksdagen och övriga berörda instanser har verkningsfulla medel för kontroll och ansvarsutkrävande. Här har en del steg tagits på vägen men när det kommer till att granska juridiken och politiken jobbar man vidare med i princip samma verktyg som tidigare, främst Lagrådet och konstitutionsutskottet (KU), vars utlåtanden sällan förpliktar och vilkas roller varit förhållandevis oförändrade i modern tid. Även om riksdagen har möjligheterna att utkräva ansvar med konkreta och kännbara konsekvenser, såsom misstroendeförklaring eller åtal hos Högsta domstolen, så används inte dessa i praktiken (senaste gången ett statsråd åtalades var år 1854). Möjligheterna att utkräva personligt ansvar minskade också i och med att ämbetsansvaret avskaffades 1975. Vad det tillkännagivande som konstitutionsutskottet lämnade till regeringen förra mandatperioden om en översyn av lagstiftningen om tjänstefel kommer landa i vet vi

ännu inte. Det finns heller inget tvång att vare sig inställa sig eller tala sanning när konstitutionsutskottet kallar och i dagsläget ytterst få, om ens i realiteten några, rättssäkra sanktionsmöjligheter mot avgångna regeringsmedlemmar. Sverigedemokraterna presenterar därför ett antal förslag för att stärka den parlamentariska kontrollen.

2 Granskning av statsråd

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. I detta ligger att regeringen, förutom att fatta egna beslut, kan delegera ansvar och uppgifter. Detta är i sig inget konstigt men det är viktigt att riksdagen även ska kunna följa upp ansvaret om så har skett. Därför bör möjligheterna att utkräva ansvar finnas för de fall den som utövar eller har utövat delegerad makt inte håller sig inom angivna ramar och de intentioner som meddelats av riksdagen eller på annat sätt åsidosatt vad som är rimligt att förvänta sig av någon i den aktuella tjänsteställningen. En första åtgärd är förstås att införa ett fullödigt och heltäckande moderniserat, effektivt ämbetsansvar. Givetvis med sedvanlig preskriptionstid så att även exempelvis avgångna statsråd kan hållas ansvariga för uppenbar oskicklighet i sin tidigare ämbetsutövning, vad gäller till exempel bristfällig beredning av regeringsärenden. Uppdraget som statsråd är ingenting man bör vare sig få eller ta för lång och trogen tjänst, utan accepterar man att ikläda sig denna roll, med tillhörande ytterst väl tilltagna ekonomiska ersättning, så ska det vara för att man besitter sådan kompetens på området att man också är beredd att påta sig visst ansvar, eller risk, för resultaten. Vår förhoppning är att regeringen återkommer med fullödiga utredningsdirektiv med anledning av den kommande översynen av tjänstefel som tillgodoser ovanstående.

En annan fråga som bör övervägas är om KU, eventuellt via Högsta domstolen, borde kunna förelägga vite eller besluta om annan rättsverkan för såväl innevarande som före detta regeringsmedlemmar och andra personer som vägrar inställa sig när konstitutionsutskottet kallar. Möjlighet torde då också finnas för utskottet att belägga berörda personer med sanningsplikt på motsvarande sätt som redan kan göras med tystnadsplikt, varifrån Högsta domstolen får bedöma och avgöra eventuella avsteg ifall misstanke härom skulle uppstå. På så sätt kan rättssäkerheten säkerställas utan att själva utskottets karaktär för den sakens skull förändras till att bli mer domstolsliknande, samtidigt som deltagandet i processen inte längre överläts åt den granskades godtycke.

En ytterligare effekt av att skärpa upp de möjliga konsekvenserna av en KU-granskning skulle vidare kunna bli att den utveckling vissa tycker sig se, nämligen att en del riksdagsledamöter alltmer verkar använda sig av KU-anmälningar för politiska nålstick, kan vändas. Så länge ådragen kritik mest är allmänt klandervärd för berört statsråd och regering, men utan någon egentlig risk för åtal eller dylikt, behöver man som anmälare inte heller känna något större ansvar för eventuella följder av sin anmälan. Skulle det emellertid föreligga en verklig och betydande risk för den som anmäls blir också ansvaret för den som anmäler mer påtagligt. Härigenom skulle förmodligen såväl digniteten på inlämnade anmälningar som KU:s anseende i stort öka.

2.1 Abstrakt normprövning

Ibland inträffar det att riksdagen har fattat beslut som av någon anledning efter ett tag visat sig vara motstridigt i något avseende eller på annat sätt svårhanterligt i den praktiska rättstillämpningen. Detta trots den omfattande granskning, och ibland även kritik av förslaget som genomförs, av bland annat Lagrådet innan en lag röstas igenom i riksdagen. Men om en domstol eller myndighet därefter finner att en lag eller annan föreskrift strider mot någon annan lag eller grundlag får domstolen och/eller myndigheten inte tillämpa den aktuella bestämmelsen. Detta kallas för konkret normprövning, och ogiltigförklarandet gäller formellt endast för det enskilda fallet eller målet. Så även om den nuvarande ordningen kan sägas fungera tillfredsställande för specifika ärenden bör den utökas så att en domstol också kan granska befintliga lagar och liknande om man bedömer att samhällsutvecklingen fortskridit på ett sådant sätt att av riksdagen tidigare fattade beslut inte längre kan tillämpas så som ursprungligen var avsett. Det handlar alltså om att också införa en abstrakt normprövning. Dock bör denna vara begränsad till att i så fall ske på domstolens eget initiativ, alternativt av någon för ändamålet särskilt utsedd myndighet. Möjligen skulle en sådan myndighet, till exempel JO, då också kunna agera på sådana anmälningar från allmänheten som den bedömer lämpliga. Men i övrigt bör inte enskilda kunna väcka talan enkom för att få en viss bestämmelses lagenlighet prövad, med mindre än att saken som idag hör till ett specifikt ärende och då redan kan hanteras inom ramen för till exempel den kommunala besvärsrätten. I kombination med befintliga möjligheter till hänskjutning från tingsrätt till Högsta domstolen i vissa civilrättsliga mål samt det tillkännagivande Sverigedemokraterna ställt sig bakom om möjlighet att erhålla skadestånd för det fall en offentlig aktör bryter mot regeringsformen torde härigenom såväl det allmännas som enskildas intressen vara tillbörligt tillvaratagna. Det är emellertid väsentligt för demokratin att en domstol, med ett fåtal tjänstemän, aldrig får upphäva de folkvaldas regler och beslut helt och hållet. Förslagsvis blir istället resultatet av en abstrakt normprövning först och främst prejudicerande för undertillhörande instansers fortsatta rättstillämpning, intill dess riksdagen med anledning av detta förhoppningsvis återkommer med nya beslut som är mer samstämmiga och ändamålsenliga. Dessa får förstås i sin tur sedan också underkastas motsvarande prövning, med ett då förmodat mer gynnsamt resultat. Tillsammans med Lagrådets arbete och befintliga möjligheter att värna särskilt angelägna rättsprinciper inom ramen för det grundlagsskyddade området torde denna abstrakta normprövning i efterhand dessutom komplettera och bidra till en större motståndskraft mot populistiska dagsländor inom politiken.

2.2 Val av forum

Sverigedemokraterna vill utreda om detta som nämnts ovan bör samlas i en särskild nyinrättad författningsdomstol alternativt hos någon eller några redan befintliga myndigheter. Med tanke på att en nyinrättad författningsdomstol förmodligen ändå skulle rekrytera merparten av sin kompetens från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen skulle ett möjligt alternativ kunna vara att istället arbeta vidare med de instanser som redan finns och utöka dessas befogenheter. Exempelvis kan Lagrådet beredas möjlighet att ombesörja den abstrakta normprövningen i efterhand alternativt skulle samtliga nu aktuella ansvarsområden kunna läggas över på Högsta domstolen, delvis enligt österrikisk förlaga, varvid denna får organisera sig och samråda

med den kompletterande expertis från till exempel Högsta förvaltningsdomstolen som den bedömer nödvändig för att kunna fullgöra sina uppdrag på ett fullödigt sätt. Skulle å andra sidan utredningen komma fram till att instiftandet av en ny domstol vore att föredra bör övervägas om inte denna i så fall också ska ta över befintlig verksamhet från Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Lagrådet, så att allt kan samlas där på ungefär motsvarande sätt som för United States Supreme Court.

Oaktat form bör valt forum även ha till uppgift att pröva huruvida anhängiggjorda påbud och dekret från EU är förenliga med svensk grundlag, på motsvarande sätt som EU-domstolen anser sig ha tolkningsföreträde över svensk grundlag.

Men målet är alltså inte att införa en renodlad författningsdomstol, där alla författningar eller beslut från alla myndigheter ska kunna överprövas.

2.3 Tjänstemän med förordnande från regeringen

Ytterligare en angelägen utredning som skulle behöva tillsättas i sammanhanget, förslagsvis i form av en parlamentariskt sammansatt kommitté, berör visst ansvarsutkrävande gentemot regeringen för det arbete särskilt utsedda s.k. nationella samordnare bedriver på regeringens uppdrag. Detta då nuvarande regelverk endast medger att en regering, alternativt ännu värre ett enskilt statsråd, som misstänks äventyra kommunernas och myndigheternas grundlagsskyddade självständighet kan KU-anmälas samt underställas en misstroendevotering. Denna kontrollmakt med påföljande sanktionsmöjligheter innehas då alltså av riksdagen. Men vad händer om och när motsvarande istället sker genom en av regeringen tillsatt samordnare med ett pådrivande uppdrag från regeringen, varvid denne går in och gör i princip samma sak för att förverkliga regeringens ambitioner? Då en tjänsteman inte kan KU-anmälas eller röstas bort i riksdagen övergår helt plötsligt ansvarsutkrävandet till regeringen, som alltså var den part som egentligen ville få den aktuella åtgärden utförd. Här uppstår förstås en uppenbar intressekonflikt och ett osäkert rättsläge, vilket måste utredas och klargöras.

Utan att föregripa en sådan utredning skulle en framkomlig väg kunna vara att göra den som utsett samordnaren direkt ansvarig för dennes agerande. Med en potentiell risk att själv kunna drabbas av KU-anmälningar och/eller misstroendevotum finns en klar ansvarskedja och tydliga incitament att hålla respektive samordnare under uppsikt och i strama tyglar. Vid ett avsättande eller avgång av statsråd skulle också av denne utsedda samordnares förordnanden automatiskt upphöra inom förslagsvis tre månader. Förordnanden som sträcker sig över regeringsombildningar alternativt -skiften förutsätter då att ett nytt statsråd under denna tid skriftligen övertar ansvaret för av tidigare statsråd utsedda samordnare, för att dessa ska vara fortsatt giltiga. Först efter uppenbart trots, där även nya statsråd fortsätter att ta på sig ansvaret för uttalat oönskade samordnares förordnanden, kan det vara proportionerligt att riksdagen som idag måste avsätta hela regeringen, med påföljande ny talmansrunda och eventuellt extra val, för att säkerställa en rimlig möjlighet att kunna avpollettera olämpliga samordnande. Utredningen bör i så fall med anledning av detta även överväga lämpligheten i att samordnare organiseras som egna myndigheter eller huruvida dessa, liksom till exempel statssekreterare, uteslutande bör inrymmas i Regeringskansliet.

3 Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner

Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner infördes 1 juli 2018 och har till uppgift att pröva frågor om övergångsrestriktioner för personer som är eller har varit statsråd eller statssekreterare och som avser att börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet. Sverigedemokraterna välkomnade detta men hade förslag på förbättringar. Dessa vann emellertid inget stöd i riksdagen varför vi nu för fram dessa förslag igen.

3.1 Offentliganställda

Regelverket bör även omfatta myndighetschefer och andra offentliganställda vars övergång kan orsaka intressekonflikter, otillbörliga fördelar för någon enskild, ekonomiska skador för staten eller för övrigt påverka det allmännas förtroende för staten. Som exempel kan nämnas att det vore djupt olämpligt om t.ex. riksbankschefen gick över till någon av storbankerna. Samtidigt är det viktigt att påtala att denna reglering inte får utgöra ett yrkesförbud genom att omöjliggöra eller kraftigt försvåra för myndighetschefer att övergå till en anställning i det privata näringslivet. Varje fall ska betraktas enskilt, och nämndens bedömning bör således göras utifrån detta.

3.2 Sanktioner

När nämnden infördes anförde regeringen att inga sanktioner var behövliga för att säkerställa efterlevnaden av regleringen. Regeringen hänvisade till den praxis som numera anses gälla hos KU där statsråden försäkrar att de kommer att infinna sig till ett KU-förhör. Det är principiellt olämpligt att instifta lagar och regler om det inte medför några rättssäkra konsekvenser att bryta mot desamma. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med en komplettering av förslaget i denna del, till exempelvis skulle ett underlåtande att följa en restriktion kunna förenas med ett vite.

3.3 Arbetsmarknadens parter

Lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet bör även omfatta arbetsmarknadens parter. Intressekonflikten mellan att vara statsråd och att sedan anta en högt uppsatt post i till exempel ett fackförbund riskerar att skada allmänhetens förtroende för staten. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med en förändring.

3.4 Ledamöter och arvoden

Nämnden tillsätts av riksdagen och består av fem ledamöter. Nämnden ska ledas av en domare eller en f.d. domare. Därutöver ska nämnden bestå av ytterligare minst en person med domarbakgrund, som ska vara ersättare för den ordinarie ordföranden, minst en person som ska ha varit statsråd och minst en person som ska ha varit statssekreterare.

Då nämnden de facto tillsätts av riksdagen är det oundvikligt att det trots dessa kriterier föreligger en politisk koppling. Självklart bör nämnden ha stöd av personer med god juridisk kunskap, exempelvis domare eller f.d. domare. Utöver detta bör dock partierna äga frihet att nominera de som de finner lämpliga att ingå i nämnden.

Nämndens ledamöter uppbär ett årsarvode för uppdraget. Det är rimligt att anta att nämndens arbetsbelastning framgent kommer att bli mycket varierande. Det kan exempelvis vara betydligt fler ärenden att behandla efter ett regeringsskifte än under långa tider av stabil regeringsbildning. Således är det mer lämpligt att nämndens ledamöter erhåller ett mötesarvode, snarare än årsarvode.

Matheus Enholm (SD)

Fredrik Lindahl (SD)

Per Söderlund (SD)

Mikael Strandman (SD)

Patrick Reslow (SD)