

Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets  
granskning

ISSN 1653-0942  
978-91-87541-30-8  
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2015

# Innehållsförteckning

Till konstitutionsutskottet .....	4
1 Inledning.....	5
1.1 Uppdraget.....	5
1.2 Sammanfattning.....	6
2 Riksdagens och kontrollmaktens ställning i statsskicket .....	18
2.1 Statsskicket grunder.....	18
2.2 Normgivningsmakten.....	19
2.3 Europeiska unionen.....	22
2.4 Finansmakten.....	27
2.5 Kontrollmakten.....	36
2.6 Kommentar.....	49
3 Konstitutionsutskottets granskning och inhämtande av upplysningar .....	50
3.1 Utskottets möjligheter att inhämta upplysningar .....	50
3.2 Underlag för konstitutionsutskottets granskning .....	59
3.3 Hanteringen av önskemål om att inhämta uppgifter i granskningen .....	66
3.4 Kommentar.....	67
4 Andra nationella parlament.....	69
4.1 Jämförande analys – en översikt över länderna .....	70
4.2 Kommentar.....	74
5 Utredarens överväganden och slutsatser .....	75
5.1 Inledning.....	75
5.2 Kontrollmaktens roll i statsskicket .....	75
5.3 Medverkan i konstitutionsutskottets granskning .....	77
5.4 Erfarenheter från andra länder .....	78
5.5 Bör lagstiftning tillgripas? .....	79
5.6 Förslag: krav från konstitutionsutskottet på regeringsbildaren.....	86
Käll- och litteraturförteckning .....	89
Källor.....	89
Litteratur.....	89
Bilaga 1 Direktiven.....	92
Bilaga 2 Vissa juridiska frågor .....	102
Bilaga 3 Vissa frågor om villkor för statsråd .....	130
Bilaga 4 Omröstningar i KU:s utredningsarbete och granskningen av regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon.....	135
Bilaga 5 Krav på medverkan i andra länders kontrollorgan.....	140

## Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 13 maj 2014 att en utredare skulle få i uppdrag att utvärdera frågan om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning. Den 5 juni 2014 beslutade utskottet att uppdraget som utredare skulle gå till Bertil Wennberg, f.d. kanslichef i utskottet, och att en parlamentarisk referensgrupp skulle utses. Uppdraget ska avrapporteras till utskottet senast den 30 september 2015.

Följande åtta ledamöter av konstitutionsutskottet utsågs den 4 november 2014 att ingå i den parlamentariska referensgruppen: Hans Ekström (S), Maria Abrahamsson (M), Jonas Åkerlund (SD), Agneta Börjesson (MP), Per-Ingvar Johnsson (C), Mia Sydow Mölleby (V), Mathias Sundin (FP) och Tuve Skånberg (KD). Den 5 februari 2015 beslutade utskottet att Fredrik Eriksson (SD) skulle ersätta Jonas Åkerlund. Utredaren har sammanträtt med referensgruppen fyra gånger.

Den 28 maj 2015 höll utredaren och den parlamentariska referensgruppen ett seminarium med docent Shirin Ahlbäck Öberg, jur.dr Patrik Bremdal, f.d. justitierådet Sten Heckscher, f.d. kanslichefen Magnus Isberg och professor emeritus Fredrik Sterzel.

Under utredningsarbetets gång har utredarna Rikard Bergman och Linda Helgeby vid riksdagens utredningstjänst skrivit promemorior. Utskottsrådet Hans Hegeland har varit sekreterare till utredaren.

Rapportens överväganden och slutsatser är utredarens egna.

Med överlämnandet av denna rapport är uppdraget slutfört.

Stockholm den 30 september 2015

Bertil Wennberg

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 13 maj 2014 att en utredare skulle få i uppdrag att utvärdera frågan om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning. I en promemoria som bilades beslutet redovisas en bakgrund i frågan. I promemorian anges att en diskussion om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning hade förts under våren 2014. I det sammanhanget diskuterades att utvärdera frågan. I promemorian anförs att såvitt bekant har det aldrig förekommit att ett sittande statsråd har vägrat att medverka i en utfrågning med KU. Två f.d. statsråd har tackat nej till inbjudan till en utfrågning (jfr bet. 1998/99:KU25 s. 21, bet. 2013/14:KU20).

I promemorian anförs att följande frågor bör behandlas i utvärderingen av statsråds skyldighet att medverka i utskottets granskning:

- Vilka överväganden har funnits inom konstitutionsutskottet när det gäller beslut om att inhämta uppgifter från statsråd och f.d. statsråd i granskningen?
- Vilken är utskottets praxis när det gäller att tillmötesgå önskemål i utskottet om att inhämta uppgifter från statsråd och f.d. statsråd i granskningen?
- Vilken reglering och praxis finns i andra parlament?
- Bör författningsmässiga krav på statsråds och f.d. statsråds medverkan i utskottets granskning införas?
- Bör sanningsplikt införas?
- Bör det finnas någon sanktion om ett statsråd eller f.d. statsråd vägrar att medverka i utskottets granskning?
- Kan eventuella regler gälla retroaktivt?
- Bör en eventuell lagreglering ske i regeringsformen eller i riksdagsordningen?
- Hur påverkar en eventuell reglering andra – t.ex. privatpersoner – som utskottet önskar ska medverka i granskningen?

Konstitutionsutskottets beslut med bakgrund och frågor för utvärdering finns i sin helhet som *bilaga 1*.

## 1.2 Sammanfattning

Rapporten inleds med en allmän beskrivning av riksdagens och kontrollmaktens ställning i statsskicket (avsnitt 2). Syftet är att sätta in konstitutionsutskottets granskning i ett aktuellt konstitutionellt sammanhang, för att göra det möjligt att i ett principiellt perspektiv bedöma frågan om statsråds medverkan i utskottets granskning. Regler och praxis i konstitutionsutskottets granskning redovisas i avsnitt 3, särskilt i fråga om utskottets inhämtande av uppgifter. Möjligheterna för andra nationella parlaments kontrollorgan att hämta in uppgifter behandlas i avsnitt 4. Efter detta avsnitt presenteras utredarens allmänna överväganden och förslag (avsnitt 5). Utredningens slutsats är att lagstiftning åtminstone för närvarande inte bör anses nödvändig för att säkerställa att granskningen av regeringen kan förtgå i de former som konstitutionsutskottet vid varje tillfälle finner vara mest ändamålsenliga. I stället föreslås att utskottet verkar för en på visst sätt förstärkt kontroll av regeringsbildningen.

I bilaga 1 finns konstitutionsutskottets beslut med bakgrund och frågor för utvärdering. I bilaga 2 finns mer detaljerade genomgångar av vissa juridiska frågor om s.k. kvardröjande förpliktelser, retroaktivitet och sanktioner samt lagtekniska aspekter. Vissa frågor om villkor för statsråd redovisas i bilaga 3. I bilaga 4 redovisas förekomsten av omröstningar i konstitutionsutskottets utredningsarbete och granskningen av regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon. I bilaga 5 beskrivs krav på medverkan i andra länders kontrollorgan.

I det följande sammanfattas de olika avsnitten.

### **Riksdagens och kontrollmaktens ställning i statsskicket (avsnitt 2)**

#### *Statsskicket grunder, normgivningsmakten, EU och finansmakten*

Riksdagen är folkets främsta företrädare, stiftar lag, beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget (finansmakten). Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Riksdagen prövar talmannens förslag om statsminister och kan rikta en mistroendeförklaring mot statsministern eller något annat statsråd.

1974 års regeringsform bygger på att riksdagen är den lagstiftande makten. Riksdagen har dock under decenniernas gång avhänt sig lagstiftningsmakt genom att i regeringsformen sätta upp begränsande regler för lagstiftningen, om t.ex. rättighetsskydd och lagprövning.

Riksdagen har överlåtit lagstiftningsmakt inom många områden till EU. Därmed kan EU besluta om regler som blir direkt bindande i Sverige utan att riksdagen medverkar genom lagstiftning. Riksdagen har dock vidtagit åtgärder för att skaffa sig instrument för att kunna följa och påverka EU-politiken och ligger i det avseendet väl till jämfört med parlamenten i andra EU-länder.

Sammantaget skapar nya omständigheter begränsningar för riksdagens lagstiftningsmakt som inte fanns när 1974 års regeringsform beslutades. Riksdagen har genom beslut medverkat till förändringarna, både genom att stärka rättighetsskyddet och genom att överlåta beslutsrätt inom ramen för samarbetet i EU.

Förändringarna inom finansmaktens område de senaste 20–30 åren har påverkat riksdagens ställning på olika sätt. Riksdagen anvisar färre och större anslag, vilket innebär att detaljstyrningen har minskat. Budgeten byggs inte längre nedifrån och upp utan i huvudsak uppifrån och ner.

Rambeslutsprocessen innebär att riksdagen i steg två inte kan besluta om ett enskilt anslag skilt från beslut om övriga anslag inom utgiftsområdet. Det samlade beslutet om anslagen inom utgiftsområdet måste också hålla sig inom den ram som riksdagen har fastställt i ett enda beslut som omfattar ramar för alla utgiftsområden och en beräkning av inkomsterna. Riksdagen har därmed begränsat sin egen möjlighet att fatta beslut. I den bemärkelsen har riksdagens makt minskat.

Den nya budgetprocessen innebär att riksdagen fattar tydligare övergripande beslut om budgeten. Riksdagens roll har ändrats från operativ medspelare till granskare. Ökade krav ställts på regeringen att redovisa genomförandet av budgeten. Regeringen har fått en starkare roll genom den nya budgetprocessen. En minoritetsregering har fått ökade möjligheter att få igenom sin budget.

Sammantaget har riksdagens ställning i fråga om normgivningsmakten och finansmakten förändrats. Riksdagens roll har försvagats åtminstone i den bemärkelsen att också EU kan besluta om regler som riksdagen tidigare ensam beslutade och att budgetbesluten är mer övergripande. Sammantaget pekar detta mot att riksdagens granskande roll, kontrollmakten, har blivit än mer betydelsefull.

### *Kontrollmakten*

Konstitutionsutskottet har en central roll i konstitutionella frågor och vakar genom granskningen och andra uppgifter över att grundlagarna efterlevs. Utskottets granskning har blivit mer omfattande sedan 1970-talet och har vuxit till ett centralt inslag i kontrollen av regeringen. Regeringens handläggning av EU-frågor granskas både i den allmänna och den särskilda granskningen. Genom konstitutionsutskottets granskning kontrolleras att regeringsarbetet i vid mening bedrivs i rättsenliga former. Utskottets kontroll är den enda generella rättsliga tillsynen över regeringsarbetet.

Användningen av misstroendeförklaringsinstitutet har varit sparsam. Endast sex omröstningar har hållits under de 40 år som det existerat. Att redan möjligheten att kunna väcka en misstroendeförklaring har haft betydelse har dock manifesterats vid andra tillfällen.

Under enkammarriksdagens tid har frågeinstitutet kommit att användas i allt större utsträckning. Det har skett vissa förändringar med bl.a. införande av

muntliga frågestunder varje vecka när kammaren är samlad. EU-frågor tas upp inom ramen för frågeinstitutet.

Riksdagens ombudsmannainstitution, JO, har funnits i över 200 år. I takt med att förutsättningarna för JO:s arbete har förändrats, t.ex. genom den stora ökningen av ärenden, har riksdagen beslutat om ändringar av verksamheten. JO är inte ett kontrollinstrument som riksdagen och dess ledamöter direkt disponerar, men JO:s iakttagelser används inom ramen för t.ex. konstitutionsutskottets verksamhet.

Riksrevisionen kan sägas huvudsakligen vara en del av den ekonomiska kontrollmakten. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar också själva hur granskningen ska genomföras och vilka slutsatser som ska dras.

Riksdagen sätter genom lag upp ramar för vad Riksrevisionen ska granska men givet dessa ramar beslutar riksrevisorerna självständigt. Regeringen är skyldig att i skrivelser redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtar med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporter från effektivitetsrevisionen. Genom att regeringens skrivelser föranleder motionsrätt, utskottsbehandling och beslut i kammaren uppmärksammas effektivitetsrevisionens rapporter i riksdagen.

Sammanfattningsvis var kontrollmakten viktig redan i och med 1974 års regeringsform. Utvecklingen sedan 1970-talet i fråga om normgivningsmakten och finansmakten innebär att kontrollmakten har blivit en än tyngre vägande beståndsdel av riksdagens funktion i det demokratiska systemet. Kontrollmakten har utvecklats, och det är påtagligt att konstitutionsutskottets granskning har blivit mer omfattande.

### **Konstitutionsutskottets granskning och inhämtande av upplysningar (avsnitt 3)**

Konstitutionsutskottets rätt att för granskningen få ut handlingar från regeringen har varit grundlagsstadgad i såväl 1809 års som 1974 års regeringsform. Genom grundlagsreformen 2010 utvidgades rätten att få del av handlingar. Konstitutionsutskottets metoder för att inhämta underlag i granskningsärenden har utvecklats sedan 1974 års regeringsform infördes. Skriftliga frågor och muntliga utfrågningar är numera vanliga.

Varken statsråd eller enskilda tjänstemän är uttryckligen förpliktade att inställa sig till utfrågningar som utskottet håller. Det finns inte heller någon reglering av f.d. statsråds medverkan. Samtidigt får utskottet i regel svar på sina frågor, både skriftligen och vid utfrågningar. Detta gäller såväl statsråd som andra personer. Den tydliga praxis som finns på området har spelat en stor roll för utskottets möjligheter att inhämta upplysningar i samband med granskningen. Såsom rättsområde betraktat har konstitutionsutskottets befogenheter beskrivits som ”präglad av en formell vaghet balanserad av relativt fasta sedvänjor”.



Det finns endast knapphändiga regler om vilken information konstitutionsutskottet ska ha tillgång till vid sin granskning. Frågan om före detta statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning tycks inte ha uppmärksamats alls i förarbeten och grundlagskommentarer.

Önskemål från utskottets ledamöter om att utskottet ska inhämta upplysningar har normalt hörtsammats av utskottet.

#### **Andra nationella parlament (avsnitt 4)**

I detta avsnitt riktas blicken mot andra länder för att undersöka vilken reglering som finns i fråga om medverkan i granskningsarbete motsvarande det som sker i konstitutionsutskottet. De länder som ingår i studien är Finland, Norge, Danmark, Nederländerna, Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Kanada, Nya Zeeland och USA. I gruppen ingår således de nordiska grannarna samt några centrala europeiska länder och anglosaxiska länder.

I de studerade länderna finns ett flertal kontrollorgan som har en rättsligt stark ställning för att kunna säkerställa att efterfrågade uppgifter och annat material faktiskt kan inhämtas. Merparten av organen har möjlighet att agera om en person inte hörssammar en kallelse till en utfrågning eller en uppmaning att ge in handlingar. Det kan exempelvis handla om att använda sig av en mer formell inkallelseorder som är förenad med påföljder. Den typen av befogenheter finns både i nordiska länder och bland de övriga länderna. Konstitutionsutskottet synes vid en jämförelse ha föga utvecklade befogenheter av denna karaktär.

#### **Utredarens överväganden och slutsatser (avsnitt 5)**

Grundläggande för den svenska folkstyrelsen enligt 1974 års regeringsform är att riksdagen är folkets främsta företrädare. Regeringen styr riket med ansvar inför riksdagen.

Det har skett olika förändringar sedan regeringsformen trädde i kraft. Genom ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen har utrymmet för riksdagens omedelbara beslutsfattande begränsats. Domstolarnas ställning har stärkts. Sverige har blivit medlem i EU, vilket innebär att beslut som tidigare fattades av riksdagen nu fattas inom EU, där det är regeringen som företräder Sverige. Riksdagens beslut om statens budget är mindre detaljerade än tidigare.

Kontrollmakten är en central del i riksdagens ställning som det främsta statsorganet. Det kan hävdas att riksdagens förändrade roll när det gäller både normgivningsmakten och finansmakten innebär en starkare koncentration på uppföljning och kontroll. Riksdagens insatser för uppföljning och kontroll i olika avseenden har utvecklats. Regeringen är skyldig att informera och samråda med riksdagen om EU-arbetet. Riksdagens beslut om anslag och statens budget är mer bindande för regeringen än tidigare. Den övergripande kontrollen över statens finanser är större.

Sedan 1974 års regeringsform trädde i kraft har kontrollinstrumenten fortlöpande förändrats, delvis även utan att regeringsformen har ändrats. Regler och praxis har förändrats sedan 1974 mot bakgrund av vunna erfarenheter och förändrade omständigheter. Att i ljuset av detta överväga ändringar i fråga om skyldigheten att biträda konstitutionsutskottet i dess granskning av regeringen ter sig inte främmande.

Kontrollmakten har sammantaget fått en viktigare roll i statsskicket. En fungerande kontrollmakt framstår som vital för att säkerställa det politiska systemets demokratiska legitimitet. Detta understryker betydelsen av att de som utsätts för granskning också bidrar med uppgifter som de granskande organen behöver.

### *Medverkan i konstitutionsutskottets granskning*

Riksdagen och konstitutionsutskottet har att värna om kontrollmaktens ställning. Utskottets granskning kan sägas syfta till att långsiktigt vårda genomslaget för allmänna principer om legalitet och rättsstatlighet i utövandet av regeringsmakten.

Mot bakgrund av kontrollmaktens betydelsefulla roll i statsskicket är en rimlig slutsats att de som utsätts för granskning ska bidra med uppgifter som de granskande organen behöver. Det kan redan sägas ligga i det levande statsskicket att den som ombeds inkomma med uppgifter till konstitutionsutskottet gör det i den form som utskottet finner lämplig. Detta är alldeles särskilt fallet för den som är eller har varit statsråd.

Utskottet får i regel svar på sina frågor, både skriftligen och vid utfrågningar. Detta gäller såväl statsråd som andra personer. Den tydliga praxis som finns på området har spelat en stor roll för utskottets möjligheter att inhämta upplysningar i samband med granskningen.

Ett sittande statsråd har aldrig vägrat att komma till en utfrågning med konstitutionsutskottet. Om ett sittande statsråd skulle vägra att komma borde statsrådet rimligen bli föremål för en misstroendeförklaring från riksdagen. Således talar både erfarenheten och existerande regelverk för att några ändringar när det gäller konstitutionsutskottets möjligheter att begära upplysningar från ett sittande statsråd inte är påkallade.

Trots att det kan sägas att det är en del av statsskicket att konstitutionsutskottets inbjudningar höras har det inträffat att f.d. statsråd inte har infunnit sig. Uppgifter från f.d. statsråd kan vara värdefulla i utskottets granskning av att regeringsarbetet bedrivs i rättsenliga former. Före detta statsråds medverkan kan också bidra till att klarlägga hur en viss fråga har hanterats och hur ansvarsförhållandena ser ut.

Frågan om f.d. statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning tycks inte ha uppmärksamrats alls i förarbeten och grundlagskommentarer. Den fråga som emellanåt diskuteras är sanningsförpliktelse när uppgifter lämnas till konstitutionsutskottet. En förklaring till att frågan om närvaro inte har diskuterats kan vara att det har tagits för självklart att den som bjuds in till

konstitutionsutskottet kommer. Nu när det, trots upprepad inbjudan, har inträffat att f.d. statsråd har avböjt att infinna sig aktualiseras frågan om vilka krav som kan ställas. Någon form av åtgärd kan anses påkallad.

### *Erfarenheter från andra länder*

Genomgången av andra länder visar att det förekommer lagstiftning och möjlighet att använda tvångsmedel även om det är svårt att fastställa hur regelverken tillämpas i praktiken. Det är uppenbart att det förekommer att länder med liknande konstitutionellt system som det svenska har mer långtgående formella krav på medverkan i granskningen av regeringsmakten än Sverige.

Regleringen i varje land måste emellertid bedömas mot bakgrund av ländernas historiska och konstitutionella erfarenheter. Den svenska konstitutionella ordningen har inte inneburit att parlamentariskt sammansatta organ har kunnat tillgripa tvångsmedel i sitt arbete. Det bör krävas starka skäl för att bryta den ordningen.

### *Bör lagstiftning tillgripas?*

En utgångspunkt vid allt arbete med normgivning är frågan vilket som är det bästa sättet att uppnå den avsedda effekten. I vad mån regler verkligen fungerar på det avsedda sättet beror på en rad faktorer, bl.a. deras utformning. Man kan säga att lagstiftning bör tas till när frågan så kräver.

Möjligheten till offentliga sammanträden i utskott infördes 1988. Konstitutionsutskottet har sedan dess inom ramen för granskningen hållit ca 160 utfrågningar med sittande statsråd och ca 40 utfrågningar med f.d. statsråd. Ytterligare 220 personer har hörts, exempelvis statssekreterare, företrädare för myndigheter och privatpersoner.

I två fall, sedan den nya regeringsformen infördes på 1970-talet, har f.d. statsråd inte hörsammat en inbjudan till utskottet. Problemens omfattning kan således inte anses vara stort, vilket dock inte hindrar att själva förekomsten är principiellt betänkelig och i strid med grunderna för kontrollmaktens och därmed statsskickets funktionssätt.

Det finns en skyldighet att medverka i förhållande till ett flertal jämförbara länders parlamentariska kontrollorgan. En sådan ordning är med andra ord inte främmande för en folkstyrelse i parlamentariska eller andra demokratiska former. Varken vid en internationell jämförelse eller från svensk konstitutionell synpunkt tycks det finnas något hinder mot att genom lag införa ett sådant krav även i Sverige.

Det finns argument för att i lag reglera f.d. statsråds skyldighet att medverka i konstitutionsutskottets granskning. En reglering i lag skulle innebära en tydlig markering av frågans vikt och det oacceptabla i att f.d. statsråd inte biträder konstitutionsutskottet. Lagstiftning innebär också att riksdagen har den avgörande makten över frågan eftersom det är riksdagen som stiftar lag.

Det uppkommer emellertid en rad frågor av juridisk och lagteknisk karaktär innan lagstiftning kan förordas.

Det är inte något okänt i det svenska rättssystemet att ett rättsförhållande kan föra med sig vissa kvarstående förpliktelser även efter det att det upphört. En i lag föreskriven förpliktelse för f.d. statsråd att medverka i KU:s granskning skulle alltså inte vara ett helt främmande inslag i den svenska rättsordningen, även om kvarstående förpliktelser som regel avser skyldighet att underlåta att handla på något visst sätt.

En i lag föreskriven förpliktelse skulle kunna begränsas till att gälla statsråd och f.d. statsråd. En i lag föreskriven förpliktelse skulle kunna gå ut på att medverka i granskningen i den form konstitutionsutskottet begär, dvs. att infinna sig till utfrågning eller att lämna en skriftlig redogörelse.

En fråga i konstitutionsutskottets beslut om denna utredning (direktiven) är var man skulle placera en föreskrift om skyldighet att medverka. De enda föreskrifter om granskningen som finns i dag finns i 13 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen. Det naturliga skulle vara att placera föreskriften där, t.ex. som ett nytt andra stycke i 1 §. Det är å andra sidan inte uteslutet att riksdagen skulle stifta en särskild lag om saken på vanlig lagnivå. Det ter sig dock mindre tilltalande med tanke på ämnets art och på det angelägna i att hålla regleringen samlad och lätt överblickbar. En placering i riksdagsordningen ligger mindre nära till hands, eftersom denna författning i princip riktar sig till riksdagen.

Sammanfattningsvis *går* det att lagstifta om f.d. statsråds skyldighet att medverka i konstitutionsutskottets granskning. Även om frågan är viktig innebär dock inte det att lagstiftning *bör* väljas.

Principen att lagstiftning bör tas till endast när andra styrmedel inte är tillräckliga innebär att alternativ ska övervägas. Man kan säga att en viktig del av den svenska folkstyrelsen är att innebörden och förutsättningarna för styrelseskicket respekteras, utan att allting regleras i grundlag eller annan normgivning. Det finns skäl att nogsamt försöka finna en väg som löser problemet utan lagstiftning.

Som en del i diskussionen om förutsättningarna för lagstiftning behandlas direktivens frågor om sanktioner, retroaktivitet och sanningsplikt.

### *Sanktioner*

I direktiven ställs frågan om det bör finnas någon sanktion om ett statsråd eller f.d. statsråd vägrar att medverka i utskottets granskning.

Det är givetvis en betydelsefull fråga hur efterlevnad av en skyldighet att medverka skulle framtvingas, dvs. vilka sanktioner som kan tänkas för den som trotsar skyldigheten. I andra parlament finns lösningar på sådana frågor, men de framstår som tämligen komplicerade, kanske också tidsödande. Regler om böter och sanktionsavgift för den som inte hörsammar en inbjudan till konstitutionsutskottet skulle inte passa in i den svenska rättsordningen, eftersom de är eller liknar påföljder för brott. Den möjlighet som står till buds är för svensk del i praktiken att använda vite som tvångsmedel.

En möjlighet torde vara att genom lag ge konstitutionsutskottet möjlighet att vid behov förena sina kallelser till utfrågning inom ramen för granskningsförfarandet med vite. På samma sätt som gäller för Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern skulle utskottet också kunna ges rätt att utdöma vitet.

Mot en sådan ordning skulle dock kunna invändas att den innebär ett nytt avsteg från huvudregeln att rättskipningsuppgifter inte ska fullgöras av riksdagen. Det är inte heller uteslutet att vitesförelägganden eller beslut om utdömande av vite skulle kunna leda till diskussion och oklarheter om rätten till domstolsprövning, särskilt med hänvisning till Europakonventionen. Mot en ordning med vitesföreläggande skulle givetvis också kunna anföras invändningen att utskottets granskning får en mer domstolsliknande karaktär.

I bilaga 3 redovisas ekonomiska förmåner för f.d. statsråd. Indragning av ekonomiska förmåner kan knappast fungera som sanktion om ett avgånget statsråd vägrar att medverka i KU:s granskning. Många avgångna statsråd skulle undgå sanktionen. Den skulle slå mer eller mindre slumpmässigt och inte bli så effektiv att den skulle kunna anses motiverad.

Frågan om innehav av statlig uppdrag har aktualiserats. Det ter sig dock svårt att som generell sanktion föreskriva att regeringen till vissa uppdrag inte får utse ett f.d. statsråd som inte hörsammat en inbjudan till konstitutionsutskottet.

Sammanfattningsvis skulle rättsliga sanktioner medföra flera komplikationer. Det finns således skäl att inte ha en ordning där utskottet fattar beslut som innebär sanktioner av mer rättsligt slag.

Denna slutsats innebär ett argument mot lagstiftning. Lagstiftning som innebär skyldigheter för enskilda bör normalt innebära någon sanktion om skyldigheten inte uppfylls.

### *Retroaktivitet*

I direktiven ställs frågan om eventuella regler kan gälla retroaktivt. Begränsningar av möjligheten att införa tillbakaverkande bestämmelser gäller i olika utsträckning på olika rättsområden. Allmänt framstår det som att ju mer ingripande ny lagstiftning blir för enskilda, desto större tveksamhet bör gälla avseende retroaktiv tillämpning. Den större vikt som tillmäts allmänna rättsgrundsatsar som rättssäkerhet, berättigade förväntningar och proportionalitet har lett till en generellt striktare syn på frågan om retroaktivitet i svensk rätt. Sammanfattningsvis kan konstateras att föreskrifter om skyldighet att medverka skulle utgöra betungande offentligrättsliga ålägganden för enskilda. Sådana ålägganden bör inte riktas mot enskilda i efterhand. En lagreglering med verkan för andra än dem som är statsråd när lagen träder i kraft eller senare bör alltså inte komma i fråga.

### *Sanningsplikt*

Den i 1 kap. 9 § RF föreskrivna objektivitetsprincipen är av betydelse för frågan om sanningsplikt vid utfrågningar av statsråd och tjänstemän. Principen innebär ett krav på att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta samt ge en adekvat bild av sakernas tillstånd; väsentliga fakta ska inte ha utelämnats. Bestämmelsen omfattar enligt ett motivuttalande även regeringen ”när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen”. Uppgiften att leva upp till saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF är ett centralt krav på tjänstemännen i Regeringskansliet. Konstitutionsutskottet har understrukit att den konstitutionella kontroll som utförs av utskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan inte utskottet lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen. Betydelsen av objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF skulle stå kvar även efter tillkomsten av en lag om sanningsplikt, låt vara mer supplementärt.

Kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (säkerhetstjänstkommissionen, SOU 2002:87) fick rätt att hålla förhör under straffansvar med den som kunde antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet. Under beredningen av lagärendet framhöll Lagrådet att den formella hanteringen vid ett förhör av t.ex. sekretessfrågor och frågan om en parts rätt att vägra yttra sig förutsätter en betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. I fråga om ordförandeskapet vid kommissionens förhör betonade konstitutionsutskottet att det faktum att förhören sker under straffansvar ställde särskilda krav på den som skulle leda dem. Lagrådet hade noga utvecklat skälen för att förhören borde ledas av någon som hade betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. Lagrådet hade således förordat att lagen skulle innehålla bestämmelsen att förhöret skulle hållas under ledning av någon som var eller hade varit ordinarie domare. När ärendet behandlades i konstitutionsutskottet var kommissionens sammansättning känd. Den innehöll bl.a. en f.d. ordförande i Högsta domstolen och som sekreterare en ordinarie domare. Konstitutionsutskottet utgick från att kommissionen skulle beakta de rättssäkerhetsaspekter som Lagrådet pekat på.

Den diskussion som förekommit om sanningsplikt i förhållande till konstitutionsutskottet synes ha utgått från att frågan gäller skyldighet att hålla sig till sanningen vid utfrågningar inför utskottet. I det hänseendet har det förblivit en allmän inställning att det inte bör införas en ordning med edsavläggelse etc. Om sanningsplikt i förhållande till konstitutionsutskottet skulle föreskrivas i lag, skulle dock lagen kunna anses böra gälla även i fråga om skriftliga uppgifter som lämnas till utskottet i granskningsförfarandet.

I fråga om skriftliga uppgifter skulle en sanningsplikt få föreskrivas generellt i lag. Vid utfrågningar skulle ed få avläggas. Straffrättsligt ansvar för osann försäkran och för mened skulle komma i fråga. Ett sådant brott faller

vid en strikt lagtolkning möjligen inte under konstitutionsutskottets åtalsbehörighet enligt 13 kap. 3 § RF i fråga om statsråd.

En sanningsplikt skulle påverka formerna för konstitutionsutskottets utfrågningar. Det skulle böra krävas att domarerfarenhet fanns representerad bland utskottets ledamöter. Uppstår misstanke om brott i tjänsten under en utfrågning i de former som för närvarande tillämpas bör granskningen avbrytas och förundersökning inledas. Huruvida konstitutionsutskottets granskning av en viss sak borde kunna fullföljas om misstanke om mened uppstått i en utfrågning under sanningsplikt skulle få avgöras från fall till fall, men sannolikt skulle granskningen få avbrytas.

Sammanfattningsvis skulle lagstiftning om sanningsplikt inför konstitutionsutskottet skapa flera problem i fråga om hur utfrågningarna ska genomföras och i olika situationer som kan uppkomma. En lagstadgad sanningsplikt är knappast nödvändig av samma skäl som kan sägas gälla för vittnesmål inför domstol. Bristande sanningsenlighet inför konstitutionsutskottet kan i och för sig tänkas förekomma, men det framstår ändå knappast som ett mycket omfattande eller påtagligt samhällsproblem. Det finns knappast kriminalpolitiskt sett tillräckliga skäl att använda straff som sanktion för bristande sanningsenlighet inför konstitutionsutskottet. Lagstiftning om sanningsplikt bör inte införas.

#### *Sammanfattande bedömning av frågan om lagstiftning och därmed sammanhängande frågor*

En genom lag föreskriven skyldighet för statsråd och f.d. statsråd att medverka i konstitutionsutskottets granskning i den form som utskottet begär, skriftlig eller muntlig, är i och för sig tänkbar. Ett skäl för lagstiftning är att det är riksdagen som ska ha det avgörande inflytandet över frågan. Frågan om f.d. statsråds skyldighet att hörsamma en inbjudan från konstitutionsutskottet blir således inte en fråga som är avhängig t.ex. regeringens eller statsministerns uppfattning.

Förfarandet i konstitutionsutskottet skulle dock få en mer domstolsliknande karaktär om lagstiftningsinstrumentet används. Lagstiftning möter vissa problem i fråga om effektiviteten, dvs. möjligheten att se till att den följs.

Lagstiftning är rimligt att använda som åtgärd när andra former av styrmedel inte kan användas. Den aktuella frågan är hur f.d. statsråd ska förmås medverka i konstitutionsutskottets granskning. Som tidigare konstaterats är det normala att den som bjuds in till konstitutionsutskottet också kommer. De avvikelser som har skett motiverar att frågan uppmärksammas, men strävan bör vara att lagstiftning används endast när det är väl motiverat och andra medel inte är tillräckliga.

Det finns sammanfattningsvis flera argument mot att föreslå lagstiftning. Frågan är om det finns andra medel än lagstiftning för att uppnå det eftersträfvade målet, dvs. att även f.d. statsråd hörsammar inbjudningar från konstitutionsutskottet. I utredningen redovisas en möjlighet att nå det

eftersträvade resultatet utan lagstiftning. Utredaren förordar att den ordning som skisseras i det följande förverkligas.

*Förslag: krav från konstitutionsutskottet på regeringsbildaren*

I oktober 1991 tillkallades en regeringens etikkommitté inom Regeringskansliet som i november 1993 överlämnade promemorian intressekonflikter för statsråd. I skrivelse 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd redovisades strävanden att utveckla rutiner som säkerställer att statsråds förmögenhetsinnehav eller engagemang i andra verksamheter inte leder till intressekonflikter, insiderproblem eller jäv i uppdraget som statsråd. Särskilt påpekades att rutinerna byggde på överenskommelser mellan statsråden. De rutiner som överenskommit gällde bl.a. offentlig redovisning av värdepappersinnehav genom en förteckning hos Statsrådsberedningen.

Konstitutionsutskottet behandlade skrivelsen 1996/97:56 i sitt betänkande 1996/97:KU25. Utskottet hade ingenting att invända mot redovisningen i skrivelsen men noterade att de redovisade rutinerna till stor del byggde på överenskommelser mellan de sittande regeringsledamöterna. Utskottet ansåg det önskvärt att principer som var gemensamma för olika regeringar kunde nås för hur jävssituationer och andra intressekonflikter ska undvikas. Det kunde därför enligt utskottets mening finnas anledning för regeringen att initiera partiöverläggningar i dessa frågor. Några sådana partiöverläggningar har veterligen inte ägt rum.

Dåvarande statsminister Fredrik Reinfeldt berörde i en utfrågning inför konstitutionsutskottet i april 2014 statsministerns ansvar. Statsminister Stefan Löfven framförde i en utfrågning inför konstitutionsutskottet i april 2015 att han talade med samtliga tilltänkta statsråd och att han såg till att alla tilltänkta statsråd fick ett fördjupat samtal för att 6 kap. 2 § regeringsformen (om bisysslor) skulle uppfyllas.

Under arbetet med denna utvärdering har ett dokument med rubriken *Åtagande av statsråden i den regering som tillträdde den 3 oktober 2014* inhämtats från Statsrådsberedningen. Det nämns där att det inte finns någon formell skyldighet för statsråd eller tidigare statsråd att delta i konstitutionsutskottets utfrågningar. Vidare sägs:

Statsråden i den regering som tillträdde den 3 oktober 2014 har emellertid åtagit sig att alltid medverka i den konstitutionella granskningen fullt ut och detta även efter det att uppdraget som statsråd upphört. Åtagandet innebär alltså att dessa alltid kommer att delta i utfrågningar som konstitutionsutskottet kallar till med anledning av sin granskning.

Mot bakgrund av denna redovisning är möjligheten att tillträdande statsråd när de tillträder gör ett åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd tilltalande. Det bör förväntas att statsministern ställer sådana krav.

En inbjudan att medverka i konstitutionsutskottets granskning bör ses som en kallelse eller anmodan, även om medverkan i utskottets granskning kan ses



som en möjlighet för en person att få ge sin bild av frågan. Utskottet avgör i vilken form uppgifterna ska lämnas, muntligt eller skriftligt. Utskottet beslutar också om en muntlig utfrågning ska hållas vid ett offentligt eller slutet sammanträde.

Den lösning som här förespråkas påverkar i sig inte andra personer än statsråd. Av resonemanget om kontrollmaktens roll i det svenska statsskicket följer dock att också andra personer som har haft någon form av offentlig anställning eller uppdrag bör bistå konstitutionsutskottet om utskottet så önskar. När det gäller privatpersoner är slutsatsen måhända inte lika självklar, men i princip bör även de ställa upp med de uppgifter som utskottet önskar.

Utskottet kan i sin allmänna granskning av regeringsbildningen och regeringens sammansättning återge vilka krav statsministern har ställt på tillträdande statsråd. Därigenom kan man säga att det skulle komma att ske en löpande redovisning och uppföljning av ordningen. Hållbarheten i en sådan ordning prövas självfallet inte förrän f.d. statsråd som gjort dessa åtaganden bjuds in till KU. Givet att tydliga krav har ställts på statsråden, och att dessa krav har gjorts offentliga, bör den politiska debatten vara en tillräcklig sanktion för att motverka vägran att komma till KU.

Den lösning som här föreslås bör vara tillräcklig för att uppnå det önskade målet, dvs. att avgångna statsråd lämnar uppgifter till konstitutionsutskottet i den form, muntligen eller skriftligen, som utskottet önskar.

Det finns inget som hindrar regeringen från att ta initiativ till en överenskommelse mellan partierna om vilka krav en statsminister bör ställa på tillträdande statsråd. Konstitutionsutskottet kan dock, utan att det finns någon särskild överenskommelse mellan partierna i frågan, verka för att en statsminister ställer sådana krav. Det ligger nära till hands att tänka sig att detta skulle ske inom ramen för utskottets konstitutionella granskning av regeringen.

Först om det skulle visa sig att den nu föreslagna lösningen inte är tillräcklig bör lagstiftning komma i fråga. Sådana nya lagregler skulle böra tas in i regeringsformen. Det skulle förutsätta ett brett förankrat beredningsarbete av sådant slag som normalt föregår lagstiftning på grundlagsnivå.

## 2 Riksdagens och kontrollmaktens ställning i statsskicket

I detta avsnitt behandlas frågan om riksdagens och kontrollmaktens ställning i statsskicket. Syftet är att sätta in konstitutionsutskottets granskning i ett aktuellt konstitutionellt sammanhang, för att göra det möjligt att i ett principiellt perspektiv bedöma frågan om statsråds medverkan i utskottets granskning. Detta syfte motiverar en viss utförlighet i framställningen. Varje avsnitt avslutas med en kommentar med de viktigaste iakttagelserna.

### 2.1 Statsskickets grunder

Det svenska statsskickets grunder är fastlagda i det första kapitlet i regeringsformen (RF). Där framgår bl.a. följande:

- All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Statsskicket är representativt och parlamentariskt. (1 kap. 1 §)
- Den offentliga makten utövas under lagarna. (1 kap. 1 §)
- Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. (1 kap. 2 §)
- Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. (1 kap. 4 §)
- Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen. (1 kap. 6 §)
- Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. (1 kap. 9 §)
- Sverige är medlem i Europeiska unionen. (1 kap. 10 §)

Riksdagen är således folkets främsta företrädare, stiftar lag, beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget (finansmakten). Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Riksdagen prövar talmannens förslag om statsminister och kan rikta en misstroendeförklaring mot statsministern eller något annat statsråd.

Regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen. I motiven sägs att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av bestämmelserna i olika kapitel i RF.<sup>1</sup> Enligt 8 kap. 7 § RF har regeringen ett eget normgivningsområde och kan även efter delegation av riksdagen utfärda förordningar på andra områden (8 kap. 3–5 §§ RF). Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen bestämt (9 kap. 8 och 9 §§ RF). Av 10 kap. RF kan man utläsa att regeringen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken. Av 12 kap. 1 §

<sup>1</sup> Prop. 1973:90 s. 230.

RF framgår att under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna utom riksdagens myndigheter. Regeringen har också utnämningmakten (11 kap. 6 §, 12 kap. 5 § RF). RF ger regeringen särskilda befogenheter under krig och krigsfara (15 kap. RF).

Men allt som ingår i den styrande makten är inte omnämnt i grundlagen. Den styrande funktionen i 1974 års RF – liksom i 1809 års – bör huvudsakligen uppfattas som en restfunktion först och främst i förhållande till riksdagens funktioner. Den styrande funktionen har emellertid också en sida som vetter åt förvaltningsmyndigheternas uppgifter, och här är gränsen mer flytande. Regeringen handlägger inte bara styrelseärenden utan också förvaltningsärenden. Regeringen är själv högsta förvaltningsmyndighet. Regeringen betecknas dock inte som förvaltningsmyndighet.

### **Kommentar**

Statsskicketts grunder bildar en bas för statsmakternas roller. I det följande behandlas normgivningsmakten, Europeiska unionen, finansmakten och kontrollmakten samt utvecklingen under den nuvarande regeringsformens tid.

## **2.2 Normgivningsmakten**

En central uppgift för riksdagen är att stifta lag. Regeringsformen bygger på grundsatsen att riksdagen har hela den lagstiftande makten. Regeringens normgivning är en inskränkning i riksdagens lagstiftningsmakt som är motiverad enbart av praktiska skäl.<sup>2</sup> Karakteristiskt för normgivningsmakten är således att riksdagen kan stifta lag på det område inom vilket regeringen har normgivningskompetens, att riksdagen kan underlåta att delegera normgivningskompetens till regeringen och att riksdagen kan återta sådan kompetens från regeringen sedan den en gång delegerats.

Enligt 8 kap. 1 § RF meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Den normgivningskompetens som RF ger riksdagen brukar benämnas ”det primära lagområdet” och den del av detta område som inte kan delegeras till regeringen eller ett annat organ brukar kallas ”det obligatoriska lagområdet”. Det delegeringsbara området brukar benämnas ”det fakultativa lagområdet”. Möjligheterna att delegera normbeslut till regeringen är mycket vida.<sup>3</sup> Vidare får regeringen meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (restkompetensen, 8 kap. 7 § 2).

<sup>2</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 367.

<sup>3</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 356.

## Några utvecklingslinjer som påverkat riksdagens lagstiftningsmakt

En vanlig uppfattning är att domstolarnas ställning har stärkts under de senaste decennierna.<sup>4</sup> I det följande redovisas några utvecklingslinjer som har påverkat riksdagens lagstiftningsmakt.

Sedan regeringsformen trädde i kraft 1974 har *rättighetskyddet* utretts och stärkts i olika omgångar. Fri- och rättighetsutredningen lade 1975 fram förslag rörande de grundläggande fri- och rättigheterna, som genomfördes med vissa ändringar.<sup>5</sup> Rättighetskyddsutredningen lade 1978 fram förslag om bl.a. försvårande procedurregler i riksdagen för inskränkning av de centrala fri- och rättigheterna. Lagrådets roll stärktes. Efter förslag av Rättighetskyddsutredningen infördes också lagprövningsbestämmelsen i 11 kap. 14 § RF.<sup>6</sup> Bestämmelsen innebar bl.a. att en föreskrift inte skulle tillämpas om den stod i strid med grundlag eller annan överordnad författning. Tillämpningen skulle underlåtas endast om felet var uppenbart om riksdagen eller regeringen hade beslutat föreskriften (uppenbarhetsrekvisitet). Förslaget avsågs inte innebära någon förändring av det gällande rättsläget.<sup>7</sup> Under riksdagsbehandlingen underströks att lagprövningsinstitutet inte var avsett att utgöra ett normalt inslag i rättstillämpningen och att dittillsvarande försiktiga praxis skulle vara vägledande.<sup>8</sup>

Fri- och rättighetskommittén föreslog 1993 reglering i grundlag om rätt till ersättning när staten eller en kommun inskränker en medborgares möjligheter att fritt använda sin mark eller sina byggnader, skydd för närings- och yrkesfriheten och rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. En inkorporering av Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i den svenska rätten föreslogs.<sup>9</sup> Förslagen genomfördes efter valet 1994.

Grundlagsutredningens förslag 2008 ledde fram till ändringar om *lagprövning* och *domstolarnas roll*.<sup>10</sup>

I propositionen som följde på Grundlagsutredningen anförde regeringen att normkontrollsystemet även i fortsättningen bör innehålla både förhandskontroll och efterhandsprövning. Förhandskontrollen bör ske genom att Lagrådet avger rådgivande yttranden, och efterhandsprövningen bör ske genom konkret normprövning av både domstolar och andra offentliga organ i samband med rättstillämpning i enskilda fall.<sup>11</sup>

EU-rätten omfattades inte av uppenbarhetsrekvisitet utan ska inom det område där beslutanderätten överlåtits till EU tillämpas före nationell rätt.

<sup>4</sup> Se t.ex. bidragen av Anders Eka, Sten Heckscher och Mats Melin i Svea hovrätt 400 år, Wersäll m.fl. (red.) 2014.

<sup>5</sup> SOU 1975:75, prop. 1975/76:290, bet. KU 1975/76:56.

<sup>6</sup> SOU 1978:34, prop. 1978/79:195, bet. KU 1978/79:39.

<sup>7</sup> Prop. 1978/79:195 s. 66.

<sup>8</sup> KU 1978/79:39 s. 13.

<sup>9</sup> SOU 1993:40.

<sup>10</sup> SOU 2008:125.

<sup>11</sup> Prop. 2009/10:80 s. 141.

I enlighet med Grundlagsutredningens förslag har uppenbarhetsrekvisitet tagits bort. Samtidigt fördes det in i den aktuella paragrafen att det vid lagprövning särskilt ska beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag (11 kap. 14 § RF).

Vidare gjordes ändringar i regeringsformen 2010 i fråga om Lagrådet. För att ytterligare markera betydelsen av Lagrådets granskning anges att ett yttrande från Lagrådet *ska* inhämtas rörande lagförslag inom Lagrådets granskningsområde. Begränsningen att Lagrådet behöver höras endast om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt togs bort.<sup>12</sup> I regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna genomfördes flera ändringar som skulle stärka och tydliggöra enskildas skydd mot intrång i fri- och rättigheterna från det allmännas sida, bl.a. genom en ny bestämmelse om skydd för enskilda mot betydande integritetsintrång som innebär övervakning eller kartläggning. Vidare ändrades bestämmelsen om egendomsskyddet så att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggjordes. Bestämmelsen om diskrimineringskydd ändrades så att grundlagsskyddet utvidgades till att omfatta missgynnande med hänsyn till sexuell läggning. Regleringen av fri- och rättighetsskyddet kompletterades också med en bestämmelse om skydd för forskningens frihet och en bestämmelse om att en rättegång ska vara rättvis och genomföras inom skälig tid.

Genom ändringar i regeringsformen 2010 markerades också domstolarnas självständiga ställning. En bestämmelse infördes som innebär att ingen annan myndighet än en domstol får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan domare. Vidare avskaffades rätten för Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern att närvara vid domstolarnas och förvaltningsmyndigheters överläggningar. Bestämmelserna om domstolarna samlades i ett eget kapitel.<sup>13</sup>

När det gäller kommunerna och landstingen genomfördes ändringar som syftar till att den särskilda ställning som dessa och den kommunala självstyrelsen har ska komma till tydligare uttryck. Ändringarna innebär bl.a. att bestämmelserna samlas i ett eget kapitel och att det införs en proportionalitetsprincip som innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.<sup>14</sup>

*Ramlagar* har kommit att användas som beteckning på lagstiftning som förutsätter en utfyllnad genom regler som beslutas av regeringen eller av myndigheter efter regeringens bemyndigande.<sup>15</sup> Under 1970-talet blev ramlagar ett viktigt inslag i lagstiftningen. Ett skäl var att det behövdes större flexibilitet. Det har dock anförts att myndigheterna har använt bemyndigandena alltför flitigt.<sup>16</sup> Konstitutionsutskottet framhöll på 1980-talet att en minskad användning

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:80 s. 142.

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:80 s. 119 f.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:80 s. 208 f., 14 kap. 2 § RF.

<sup>15</sup> Till exempel prop. 1983/84:19 s. 3.

<sup>16</sup> Sterzel 2009 s. 225 f.

av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet.<sup>17</sup> Utskottet betonade att riksdagens och regeringens kontroll av normgivningen är ett försummat område. Statsmakterna borde bättre följa upp de materiella, ekonomiska och administrativa effekterna av beslutade föreskrifter.<sup>18</sup>

Sterzel (2009 s. 240) pekar på tre huvudproblem med ramlagar. Det strider konstitutionellt mot regeringsformens ideologi att normgivningsmakt flyttas från riksdagsnivå och regeringsnivå till myndighetsnivå. Administrativt har myndighetsföreskrifterna blivit oerhört många, med åtföljande svårigheter för myndigheter, enskilda och företag. Ett tredje problem är ekonomiskt i och med att ramlagarnas konsekvenser inte kan överblickas i förväg.

### **Kommentar**

1974 års regeringsform bygger på att riksdagen är den lagstiftande makten. Riksdagen har dock under decenniernas gång avhånt sig lagstiftningsmakt genom att i regeringsformen sätta upp begränsande regler för lagstiftningen, om t.ex. rättighetsskydd och lagprövning. Tekniken med ramlagar kan ses som att riksdagen låter lägre nivåer fylla ut lagstiftning.

En stor förändring när det gäller normgivningsmakten är naturligtvis Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, som behandlas i följande avsnitt.

## **2.3 Europeiska unionen**

### **Reglering av Sveriges medlemskap**

Sverige blev medlem i Europeiska unionen 1995. I 10 kap. 6 § regeringsformen anges att inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. En sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen har överlåtit beslutanderätt till EU, och i lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen anges att EU får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av fördragen.

Genom medlemskapet i EU är således beskrivningen att riksdagen är ensam lagstiftare på vissa områden ofullständig. Förvisso kan man säga att det endast är riksdagen som stiftar lag, men beslut som fattas inom EU kan ha samma bindande kraft som lag som riksdagen stiftar, och kan ta över lag som riksdagen stiftat.

<sup>17</sup> Bet. KU 1983/84:24.

<sup>18</sup> Bet. KU 1986/87:29.

Fram till 2010 syntes medlemskapet endast indirekt i regeringsformen, bl.a. genom en bestämmelse som infördes 2003 om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen om EU-arbetet (10 kap. 10 § RF). I likhet med den bestämmelse som ger riksdagen möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU återfinns den i regeringsformens kapitel om internationella förhållanden. Sedan 2011 anges i första kapitlets sista paragraf att Sverige är medlem i Europeiska unionen. Sverige deltar även inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet samt i andra sammanhang i internationellt samarbete (1 kap. 10 § RF).

I förarbetena till 1 kap. 10 § RF framhålls att Sverige deltar aktivt i ett vidsträckt internationellt samarbete. Medlemskapet i EU är det internationella samarbete som har störst direkt påverkan på det svenska samhället, något som bl.a. kommer till uttryck genom den omfattande överlåtelse som har skett av svensk beslutanderätt från riksdagen och regeringen. En stor andel av de bestämmelser som svenska medborgare har att följa har numera sin grund i regler beslutade på EU-nivå. Unionsrätten har på dessa områden företräd framför konkurrerande nationella bestämmelser. Den slutliga uttolkningen av sådana bestämmelser görs av EU-domstolen.<sup>19</sup>

Regeringen anförde när den föreslog bestämmelsen att Sverige på de överlåtna områdena inte längre på egen hand kan ingå internationella överenskommelser med andra stater eller med internationella organisationer. På områden där beslutanderätten inte har överlåtits – inom utrikes- och säkerhetspolitiken – har samarbetet formellt inte samma påtagliga inverkan på det svenska rätts-systemet. I realiteten innebär dock även dessa samsarbetsformer enligt propositionen långtgående politiska och rättsliga bindningar för Sverige. Att Sveriges medlemskap i EU lyfts fram i regeringsformens inledande kapitel medför inte någon faktisk ändring av rättsläget, anförde regeringen i propositionen.<sup>20</sup>

### **Beslut inom EU**

I fördraget om Europeiska unionen och i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt regleras vilka områden EU-samarbetet omfattar och hur beslut inom EU fattas. Kommissionen har i huvudsak ensamrätt på att föreslå ny normgivning, och för beslut i många frågor krävs både Europaparlamentets samtycke och en kvalificerad majoritet bland medlemsstaterna i rådet. EU-domstolen tolkar i sista instans EU-rätten.

Sverige deltar som en av EU:s medlemsstater i EU:s beslutsprocess. Det är regeringen som företräder Sverige i t.ex. ministerrådet och Europeiska rådet.

Samarbetet inom dåvarande EG rörde fram till 1990-talet främst den inre marknaden och jordbruk. Därefter har samarbetet kommit att omfatta allt fler

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:80 s. 194

<sup>20</sup> Prop. 2009/10:80 s. 194.

områden.<sup>21</sup> De viktigaste områdena där EU har exklusiv befogenhet gäller tullar och handel, konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion samt den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta. EU och medlemsstaterna har delade befogenheter på följande huvudområden:

- a) den inre marknaden
- b) socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i fördraget
- c) ekonomisk, social och territoriell sammanhållning
- d) jordbruk och fiskeri
- e) miljö
- f) konsumentskydd
- g) transport
- h) transeuropeiska nät
- i) energi
- j) området med frihet, säkerhet och rättvisa
- k) gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller de aspekter på folkhälsa som anges i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Medlemsstaterna ska samordna sin ekonomiska politik inom unionen. Särskilda bestämmelser ska tillämpas på de medlemsstater som har euron som valuta. Det finns mekanismer för samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik och socialpolitik.

Unionen kan stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder inom följande områden:

- a) skydd för och förbättring av människors hälsa
- b) industri
- c) kultur
- d) turism
- e) utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott
- f) civilskydd
- g) administrativt samarbete.

Samarbetet om utrikes- och säkerhetspolitik betraktas av Sverige som mellanstatligt, dvs. riksdagen har inte överlåtit beslutanderätt inom detta område. EU ska enligt artikel 24 i fördraget om Europeiska unionen, inom ramen för principerna och målen för sina yttre åtgärder, föra, utforma och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Medlemsstaterna ska aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet och ska respektera unionens åtgärder på detta område.

Många frågor som rör välfärdsstaten i bred mening, t.ex. socialförsäkringar, beslutas i huvudsak nationellt. Även när det gäller frågor om direkt beskattning, t.ex. skatt på inkomster, har EU en begränsad roll. EU:s budget omfattar

<sup>21</sup> Befogenhetskategorierna och befogenhetsområdena anges i avdelning 1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.



ca 1 procent av EU-ländernas samlande BNP, att jämföra med den konsoliderade offentliga sektorns utgifter i Sverige om ca 50 procent av Sveriges BNP.

När det gäller kontrollmakten inom EU kan sägas att Europaparlamentet granskar kommissionen och ytterst kan avsätta kommissionen. Rådet prövar frågan om ansvarsfrihet för kommissionen och avger en rekommendation innan Europaparlamentet fattar beslut om ansvarsfrihet. Europeiska revisionsrätten granskar EU:s finanser.

En europeisk ombudsman, vald av Europaparlamentet, har befogenhet att ta emot klagomål om missförhållanden i unionsinstitutionernas eller unionsorganens verksamhet, med undantag för Europeiska unionens domstol när den utövar sina domstolsfunktioner. Europeiska ombudsmannen ska undersöka och rapportera om dessa klagomål.

### **Riksdagen och EU**

Riksdagen har överlätit beslutanderätt till EU. Inom EU är det regeringen som företräder Sverige, vilket innebär att regeringen är med och fattar beslut i EU som riksdagen tidigare fattade. För att försäkra riksdagen inflytande i EU-frågor har riksdagen vidtagit ett antal åtgärder.

I 10 kap. 10 § regeringsformen anges att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Även regeringens samrådsskyldighet anges i paragrafen. Enligt 7 kap. 14 § riksdagsordningen (RO) ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i ministerrådet. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Regeringen ska, enligt 9 kap. 21 § RO, redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen och varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa verksamheten i Europeiska unionen. Regeringen ska vidare informera riksdagen om sin syn på de dokument som Europeiska unionens institutioner har överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla (9 kap. 22 § RO).

Utskotten arbetar med EU-frågor på olika sätt och är enligt 7 kap. 13 § RO skyldiga att följa arbetet i Europeiska unionen inom sina ämnesområden. Regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer (7 kap. 12 § RO). Grön- och vitböcker och vissa andra EU-dokument, utom förslag till rättsakter, behandlas i utlåtanden från utskottet. Utskotten och riksdagen prövar om utkast till lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen (9 kap. 20 § RO).

Riksdagen behandlar också EU-frågor i traditionella riksdagsärenden. I propositioner kan det finnas förslag om lagstiftning som genomför EU-direktiv. I motioner kan det finnas förslag om tillkännagivanden om frågor

som regeringen bör driva i EU. Av de nära 950 tillkännagivanden som riksdagen gjorde 1994–2005 rörde tolv procent EU.<sup>22</sup>

Genom Lissabonfördraget har de nationella parlamenten genom sin roll att kontrollera att subsidiaritetsprincipen efterlevs fått en direktkanal till EU:s institutioner. Riksdagen är det nationella parlament som har lämnat flest motiverade yttranden om att utkast till rättsakter strider mot subsidiaritetsprincipen.

I protokollet om de nationella parlamentens roll i EU påpekas att det sätt på vilket de nationella parlamenten granskar sin regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis. Samtidigt uppmuntras i protokollet till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet, och enligt protokollet bör parlamentens möjligheter att uttrycka sin uppfattning om utkast till unionens lagstiftningsakter och andra frågor som kan vara av särskilt intresse för dem öka.

I en aktuell och omfattande jämförelse av de nationella parlamentens roll i EU-arbetet är slutsatsen att riksdagen har en stark ställning jämfört med andra parlament.<sup>23</sup>

Rättvisande bedömningar av omfattningen av EU:s regelverk och det svenska regelverket är komplicerade att göra. Det är i alla fall klart att den stora kvantiteten EU-regler hänför sig till nivån myndighetsregler.<sup>24</sup> Det finns några olika studier av hur många lagar som direkt härrör från EU, främst genomföranden av direktiv, eller har hänvisning till EU i en lagstiftningsproposition. På propositionernas rättsdatablad har ca 10 procent av lagarna en direkt hänvisning till EU-rätt. Bredare analyser, som också beaktar vad som anförs i propositionen om EU-anknytning, leder till slutsatsen att ca 30 procent av lagarna har EU-anknytning.<sup>25</sup>

När det gäller utrikespolitik kan konstateras att Sverige och riksdagen inte har överlåtit beslutanderätt till EU rörande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Reglerna om riksdagens rätt till information och samråd om EU-frågor gäller dock även detta område. Inför beslut inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan det krävas regeringsbeslut och i något enstaka fall även beslut av riksdagens kammare.

### **Kommentar**

Riksdagen har överlåtit lagstiftningsmakt inom många områden till EU. EU-samarbetet är omfattande och medför att en beskrivning som innebär att riksdagen är ensam om att besluta om bindande och generella normer för enskilda skulle vara missvisande. När riksdagen har överlåtit beslutanderätt till EU kan EU besluta om regler som blir direkt bindande i Sverige utan att riksdagen

<sup>22</sup> Hegeland 2006 s. 212.

<sup>23</sup> Hefflter 2015.

<sup>24</sup> Sterzel 2009 s. 206.

<sup>25</sup> Se Halje 2012 och där anförda studier.

medverkar genom lagstiftning. När riksdagen lagstiftar för att genomföra EU-direktiv finns endast ett begränsat utrymme att påverka lagstiftningen.

Riksdagen har dock vidtagit åtgärder för att skaffa sig instrument för att kunna följa och påverka EU-politiken och ligger i det avseendet väl till jämfört med parlamenten i andra EU-länder.

Det är regeringen som företräder Sverige inom den traditionella utrikespolitiken. Utrikespolitiken bedrivs dock i stor utsträckning genom EU, och därmed kan utrikespolitiken sägas ha blivit en EU-fråga. Riksdagen, som formellt inte har överlåtit beslutanderätt i fråga om utrikespolitik till EU, har i princip samma möjligheter till insyn i och inflytande i relation till regeringen över den utrikespolitik som bedrivs genom EU som rörande andra EU-frågor. Därmed kan hävdas att riksdagens faktiska ställning i den traditionella utrikespolitiken har stärkts genom EU-medlemskapet.

Sammantaget skapar nya omständigheter begränsningar för riksdagens lagstiftningsmakt som inte fanns när 1974 års regeringsform beslutades. Riksdagen har genom beslut medverkat till förändringarna, både genom att som beskrivits i avsnitt 2.2 stärka rättighetsskyddet och genom att överlåta beslutsrätt inom ramen för samarbetet i EU.

## 2.4 Finansmakten

Finansmakten omfattar rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter.<sup>26</sup> Riksdagen beslutar genom lagstiftning om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas.

Regleringen i regeringsformens nionde kapitel om finansmakten är översiktlig och kortfattad. Det är, framhålls i grundlagspropositionen, inte bara med tanke på budgetens uppgift som ett instrument för fördelningen av ekonomiska resurser som det är önskvärt att grundlagens bestämmelser inte i onödan binder statsmakternas handlingsmöjligheter. Också från stabiliseringspolitisk synpunkt är det angeläget att RF medger stor flexibilitet på utgiftsregleringens område.<sup>27</sup>

Under en tioårsperiod fr.o.m. slutet av 1980-talet genomfördes stora förändringar av budgeten och budgetprocessen både i riksdagen och regeringen. Regeringsformens reglering av finansmakten har dock inte ändrats på något mer påtagligt sätt, utan ändringarna har genomförts i riksdagsordningen, en ny budgetlag och förordningar.

Bakgrunden till dessa reformer var de ökande statsfinansiella problemen under 1980-talet som kulminerade under 1990-talets första hälft. Under en första fas av reformarbetet var uppmärksamheten riktad mot att öka effektiviteten i hushållningen med resurserna inom den offentliga sektorn. En åtgärd var att införa mål- och resultatstyrning av myndigheterna. En förutsättning för

<sup>26</sup> Prop. 1973:90 s. 212.

<sup>27</sup> Prop. 1973:90 s. 223.

reformen var att riksdagen och regeringen tydligare angav vad man förväntade sig att myndigheterna skulle åstadkomma samtidigt som man minskade detaljstyrningen av myndigheterna.<sup>28</sup> Resultatstyrningen innebär att riksdagen förväntas fatta mindre detaljerade beslut och i stället följa upp besluten i efterhand. Riksdagsutredningen som tillsattes av riksdagen 1990 skulle utröna konsekvenserna av denna utveckling av myndighetsstyrningen för riksdagens del, bl.a. det ökade behovet av att riksdagen följde upp och utvärderade sina egna beslut. Även riksdagens beslutsfattande i budgetfrågor skulle ses över.

### **Riksdagens rambeslutsprocess**

I det följande redovisas utredningar och utvärderingar om riksdagens rambeslutsprocess.

#### *Riksdagsutredningen – förs. 1993/94:TK1 och TK2*

Riksdagsutredningen ansåg att riksdagens budgetprocess var alltför kortsiktig, splittrad och utdragen. Utredningen föreslog bl.a. att det statliga budgetåret skulle läggas om till kalenderår och att det skulle vara möjligt att fatta beslut om statsbudgeten enligt en ny modell som föreslogs i betänkandet, den s.k. rambeslutsmodellen.<sup>29</sup>

Rambeslutsmodellen bygger enligt utredningen på att riksdagen först tar ställning till ramar för de totala utgifterna och inkomsterna och därefter fattar beslut om de olika anslagen. Budgetpropositionen skulle vara heltäckande i fråga om statens utgifter och inkomster. Riksdagsutredningen ansåg att det var angeläget att slå vakt om riksdagens grundliga sakberedning av budgetförslaget. Utredningen ville därför inte förorda en förändring som skulle innebära att ansvaret för beredningen av de olika anslagsförslagen i större utsträckning flyttades från fackutskotten till finansutskottet. Utredningen ansåg vidare att det skulle vara av stort värde om riksdagen i ett tidigt skede i den årliga budgetprocessen fastställer de totala ramar för statens utgifter, inkomster och eventuella upplåningsbehov som ska gälla för att få till stånd en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling.<sup>30</sup> Ordningen med förslagsanslag hade inneburit att faktiskt använda medel kunde överstiga riksdagens budgetbeslut med stora belopp, utan att detta underställdes riksdagen.

I bakgrundsbeskrivningen fanns ett avsnitt med rubriken En minoritetsregerings svårigheter i budgetprocessen. Utredningen konstaterade att sedan enkammarriksdagen infördes har Sverige haft flera minoritetsregeringar som varit relativt starka i den meningen att det har krävts att samtliga oppositionspartier har gått samman för att kunna avvisa ett regeringsförslag. I situationer med svagare parlamentariskt stöd växer självfallet risken för bakslag i riksdagen.

<sup>28</sup> Prop. 1987/88:150.

<sup>29</sup> Principbetänkandet Reformera riksdagsarbetet! förs. 1993/94:TK1 s. 7 och 39 f.

<sup>30</sup> Förs. 1993/94:TK1 s. 53 f.

Det kunde, anförde utredningen, få allvarliga följder för budgetutvecklingen om inte riksdagens beslutsformer anpassades till detta.<sup>31</sup>

Med utgångspunkt i principbetänkandet utarbetade Riksdagsutredningen därefter förslag till riktlinjer och lagstiftning för rambeslutsmodellen.<sup>32</sup> Riksdagsutredningen anförde att de nya beslutsformerna skulle medföra att budgetarbetet blev mer sammanhållet.

Vidare anförde utredningen att en konsekvens av detta också var att nyordningen kunde komma att påverka framför allt oppositionspartiernas möjlighet att agera. Att statsbudgetens anslag fastställs vart för sig underlättar för oppositionspartierna att bilda tillfälliga majoriteter som går emot regeringen i enskilda anslagsbeslut. Om alla anslag inom en ram fastställs genom ett beslut begränsas denna möjlighet eftersom partierna då måste förena sig om nivån på varje enskilt anslag i ramen. Alternativa majoriteter kan sålunda bildas bara om de samverkande partierna är överens om samtliga detaljer i ramens fördelning.<sup>33</sup>

Talmanskonferensen och sedermera riksdagen ställde sig bakom Riksdagsutredningens förslag.<sup>34</sup> Förändringarna av budgetarbetet trädde i kraft 1996 och gällde fr.o.m. beslut om 1997 års statsbudget.

#### *Talmanskonferensen 1997/98:TK1 Riksdagens arbetsformer*

I talmanskonferensens förslag 1997/98:TK1 Riksdagens arbetsformer redovisades erfarenheter av den nya budgetprocessen. I behandlingen av förslaget föreslog konstitutionsutskottet ett tillkännagivande till talmanskonferensen om att en mer allmän utvärdering av budgetprocessen borde göras. Utredningen borde, enligt utskottets mening, inriktas på att stärka riksdagens inflytande. Riksdagen följde utskottets förslag.<sup>35</sup>

#### *Riksdagen inför 2000-talet – förs. 2000/01:RS1*

Talmanskonferensen beslutade i december 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att se över och utvärdera vissa frågor om riksdagens arbetsformer. Utredningen antog namnet Riksdagskommittén. Talmanskonferensen överlämnade i februari 2001 ett förslag till riksdagen på grundval av Riksdagskommitténs betänkande.

Kommittén utvärderade bl.a. budgetprocessen och kom fram till att intentionerna bakom reformen av riksdagens budgetberedning i huvudsak hade uppfyllts, att rambeslutsmodellen hade lett till en förbättrad koordinering i riksdagens budgetarbete samt att införandet av utgiftstak och en lagenlig skyldighet för regeringen att följa såväl utgiftstak som ramar för utgiftsområdena hade gett riksdagen förbättrad möjlighet att kontrollera statsutgifternas utveckling. Rambeslutsmodellen hade vidare förstärkt en minoritetsregerings

<sup>31</sup> Förs. 1993/94:TK1 s. 35 f.

<sup>32</sup> 1993/94:TK2 Reformera riksdagsarbetet 2 – Budgetprocessen.

<sup>33</sup> Förs. 1993/94:TK2 s. 27 f.

<sup>34</sup> Förs. 1993/94:TK1, 1993/94:TK2, bet. 1993/94:KU18.

<sup>35</sup> Bet. 1997/98:KU27 s. 30, rskr. 1997/98:285–288.

möjlighet att få igenom sitt budgetförslag och försvårat för olika majoriteter att öka anslagen utan samtidig finansiering under riksdagsbehandlingen. Kommitténs betänkande godtogs under den fortsatta behandlingen i riksdagen.<sup>36</sup>

*Budgetprocesskommittén – SOU 2013:73, prop. 2013/14:173*

I december 2012 tillkallade regeringen en kommitté med uppdrag att se över budgetprocessen.<sup>37</sup> Kommittén skulle överväga om praxis borde regleras tydligare och om det fanns skäl att behandla inkomst- respektive utgiftssidan i statsbudgeten på ett mer enhetligt sätt. I uppdraget låg också att överväga hur principen om en samlad budgetbehandling ska komma till uttryck även i fråga om förslag med budgetpåverkan. Budgetprocessutredningen redovisade sitt uppdrag i september 2013 i betänkandet En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur.<sup>38</sup> Utredningens förslag och bedömningar rörde bl.a. hur den praxis som utvecklats i fråga om budgetbehandling borde regleras för att tydliggöra gällande ordning.

Regeringen föreslog med anledning av utredningens betänkande att rambeslutsprocessen skulle ges en tydligare reglering genom att det i en bestämmelse i RO infördes en presumtion för att denna beslutsprocess ska tillämpas om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat. Vidare föreslogs bl.a. vissa ändringar i RO:s reglering av vilka förslag som ska behandlas i rambeslutsprocessens två steg och om hur ändringar i statens budget ska beslutas.<sup>39</sup> Riksdagen ställde sig bakom propositionen.<sup>40</sup>

Utredningen var dock inte enig i vissa delar (en gemensam reservation från S och MP samt reservationer från SD respektive V). I propositionen anfördes att betänkandet innehåller vissa bedömningar med koppling till budgetprocessen som fortfarande är under beredning i Regeringskansliet. Detta gäller bl.a. utredningens bedömningar av vilka förslag som bör behandlas i något av rambeslutsprocessens två steg och förfarandet vid beslutsfattande som helt eller delvis ändrar eller upphäver en beslutad budget. Regeringen avsåg enligt propositionen att återkomma till riksdagen i dessa frågor. Det har dock inte skett hittills.

<sup>36</sup> Förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276.

<sup>37</sup> Dir. 2012:124.

<sup>38</sup> SOU 2013:73.

<sup>39</sup> Prop. 2013/14:173.

<sup>40</sup> Bet. 2013/14:KU46.

### *Användning av rambeslutsmodellen*

Riksdagen använder således sedan hösten 1996 rambeslutsprocessen, som innebär att statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas av riksdagen i två steg (11 kap. 18 § RO). Riksdagen gjorde större ändringar av anslagen i förhållande till budgetpropositionen före än efter reformen.<sup>41</sup> I det följande redovisas regleringen efter de ändringar som trädde i kraft den 1 september 2014.

Det första steget innebär att riksdagen efter beredning i finansutskottet beslutar om utgiftsramar för de 27 utgiftsområdena och beräknar inkomsterna på statsbudgeten. Med utgiftsram avses det belopp till vilket summan av de anslag som hör till utgiftsområdet högst får uppgå (utgiftsram). I första steget ingår också en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov och beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen beslutat att använda. Med budgetpolitiska mål avses framför allt numeriska, fleråriga mål som gäller den offentliga sektorns finanser och som används vid beredning och beslut om statens budget. Exempel på sådana mål är överskottsmalet och det statliga utgiftstaket. I första steget beslutas också preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för det andra och tredje året därefter. Genom detta första steg i rambeslutsprocessen fastställs lånebehovet för det kommande budgetåret.

Riksdagens ställningstagande i första steget sker genom ett enda beslut och genom en enda omröstning. Finansutskottets beslutsförslag och de alternativa beslutsförslagen i reservationer i finansutskottets betänkande måste alltså täcka alla delar av beslutet. För att två eller flera partier ska kunna gå samman i en gemensam ståndpunkt måste de alltså vara eniga på alla punkter som beslutet omfattar.

Första steget avslutas genom kammarens debatt och beslut med anledning av finansutskottets betänkande om utgiftsramar och inkomstberäkningar m.m. för det kommande budgetåret (FiU1).

I det andra steget beslutas om anslagen och om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden inom varje utgiftsområde. Detta sker efter beredning i det utskott som utgiftsområdet hör till. Den ram som beslutats för respektive utgiftsområde i första steget utgör då en bindande restriktion. Ramarna får inte överskridas (men väl underskridas). Även anslagen inom varje utgiftsområde beslutas genom en enda omröstning med de konsekvenser detta får för beslutsförslagen.

Andra steget i budgetbehandlingen avslutas med debatter utskott för utskott och beslut med anledning av utskottens betänkanden om anslagen på deras respektive utgiftsområden. Riksdagens budgetbehandling avslutas med att FiU lägger fram ett betänkande (FiU10) som innehåller en sammanställning av riksdagens beslut om statens budget (7 kap. 9 § andra stycket RO). Av sammanställningen framgår de eventuella förändringar som riksdagen beslutat i

<sup>41</sup> SOU 2013:73 s. 55.

förhållande till regeringens budgetförslag. Sammanställningen överlämnas till regeringen.

När regeringen har föreslagit ändringar i anslag och nya anslag under löpande budgetår har det även funnits förslag om ändrade utgiftsramar. Riksdagen har i sina beslut följt denna ordning. Detta har inneburit att förslag till ändrade ramar och anslag behandlats under en och samma förslagspunkt, dvs. i ett enda beslut. I riksdagsordningen anges sedan september 2014 att ändringar i statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas i två steg.

Finansutskottet får i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag även i ett ämne som hör till annat utskotts beredningsområde (9 kap. 16 § andra stycket RO). Innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag eller väcker ett förslag genom ett utskottsinitiativ ska finansutskottet ges tillfälle att yttra sig, om förslaget kan innebära mer betydande framtida återverkningar på de offentliga utgifterna och inkomsterna (10 kap. 4 § andra stycket RO).

### **Annan reglering av budgetprocessen och finansmakten**

En annan nyhet som infördes efter förslag av regeringen våren 1996 var ett tak för de statliga utgifterna för tre år framåt.<sup>42</sup> Det statliga utgiftstaket förpliktigar regeringen att vidta åtgärder om utgiftstaket riskerar att överskridas. För att öka långsiktigheten i budgetpolitiken fastställs utgiftstaken liksom preliminära ramar för utgiftsområdena för tre år framåt. Detta skedde till en början både på våren i samband med den ekonomiska vårpropositionen och på hösten i samband med budgetbehandlingen. Efter en ändring 2002 fastställs det statliga utgiftstaket och utgiftsområdesramarna endast i samband med budgetbehandlingen på hösten.<sup>43</sup>

Sedan 1997 har kvantitativa mål för det offentliga sparandet gällt. Ett s.k. överskottsmål började tillämpas år 2000. Det innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs. skillnaden mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter, ska uppgå till 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP) över en konjunkturcykel.<sup>44</sup> I juni 2015 beslutade regeringen att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska ges i uppdrag att se över målet för den offentliga sektorns finansiella sparande.<sup>45</sup>

Riksdagen har ställt krav på kommunerna och deras ekonomi. Det kommunala balanskravet infördes i kommunallagen 2000 och innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna (om det inte finns synnerliga skäl). Om resultatet ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott inom tre år. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska enligt kommunallagen även ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

<sup>42</sup> Prop. 1995/96:150.

<sup>43</sup> Förs. 2000/01:RS1 s. 70–74.

<sup>44</sup> Se Ds 2010:4 Utvärdering av överskottsmålet.

<sup>45</sup> Dir. 2015:63. Utredningen ska delredovisas den 1 april 2016 och i övrigt redovisas senast den 1 oktober 2016.



Ytterligare en betydelsefull förändring var införandet av lagen om statsbudgeten 1996.<sup>46</sup> Syftet med lagen är främst att underlätta överblicken och öka klarheten på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen. Lagen preciserar och kompletterar RF:s och RO:s bestämmelser på området och innebär i stor utsträckning en kodifiering av tidigare praxis. Lagen om statsbudgeten har omarbetats och utvidgats, och en ny lag antogs av riksdagen 2011. Den fick nu även formellt namnet budgetlagen (2011:203).<sup>47</sup> Den tidigare formen förslagsanslag som innebär att de faktiska utgifterna kunde bli avsevärt högre än vad riksdagen beslutade har försvunnit. Nu måste ökade utgifter i betydligt större utsträckning bli föremål för riksdagens beslut.

Systemet med överskottsmål och utgiftstak får också sin reglering i budgetlagen. Regeringen måste enligt budgetlagen (2 kap. 1 och 2 §§) föreslå riksdagen ett överskottsmål och ett utgiftstak. Någon skyldighet för riksdagen att besluta om detta mål respektive tak finns inte inskriven i RF eller RO, men för varje år sedan införandet har beslut fattats av riksdagen om överskottsmål och utgiftstak.

Myndigheternas anslagsframställningar har avskaffats och ersatts med årsredovisningar och budgetunderlag, där myndigheterna ska redovisa sina förslag till finansiering av verksamheten för de närmaste tre åren. Budgetarbetet i Regeringskansliet sker med iakttagande av de restriktioner som de utgiftstak och utgiftsramar som riksdagen beslutat ställer upp.

I 9 kap. 10 § regeringsformen anges sedan 2011 att regeringen efter budgetperiodens slut lämnar en årsredovisning för staten till riksdagen.<sup>48</sup> Grundlagsutredningen ansåg att årsredovisningen för staten var av så central betydelse för riksdagens uppföljning av budgeten att den borde anges i RF. Riksdagens och Riksrevisionens möjligheter att kontrollera regeringens åtgärder på budgetområdet skulle försvåras om en sådan redovisning inte lämnades. Årsredovisningen granskas av Riksrevisionen inom en månad efter det att den lämnats till riksdagen.<sup>49</sup>

Årsredovisningen för staten ingår i en kedja av sammanlänkade dokument som innehåller redovisningar till riksdagen av budgetutvecklingen. Dessa dokument regleras i 9 kap. budgetlagen. I lagen föreskrivs att regeringen noggrant ska följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp. Under löpande budgetår ska regeringen i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret. Vid dessa tillfällen ska regeringen också redovisa för riksdagen dels hur överskottsmålet ska uppnås, dels prognoser på medellång sikt över den makroekonomiska utvecklingen, statens inkomster och utgifter, statens lånebehov, utgifterna under utgiftstaket och den offentliga sektorns inkomster, utgifter och skulder. Dessa prognoser ska regelbundet utvärderas.

<sup>46</sup> Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3.

<sup>47</sup> Prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14.

<sup>48</sup> SOU 2008:125 s. 579–580 och 787, prop. 2009/10:80 s. 235 och 279, bet. 2009/10:KU19 s. 59.

<sup>49</sup> 11 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet.

Finanspolitiska rådet är en myndighet under regeringen som bildades 2007. Rådet består av sex ledamöter och har i uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. En rapport lämnas till regeringen i maj varje år. Rapporten blir föremål för en offentlig utfrågning med finansministern i finansutskottet.

Riksrevisionen har sedan 2008 på eget initiativ granskat hur regeringen tillämpar det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen.

Enligt budgetlagen är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden (10 kap. 1 § budgetlagen). I budgetpropositionen ska regeringen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som beslutats av riksdagen (10 kap. 3 § budgetlagen).

En utveckling skedde under 1980- och 1990-talen mot större självständighet för Riksbanken. Ett första steg togs 1988 då regeringens rätt att utse en ledamot som samtidigt var ordförande i Riksbanksfullmäktige avskaffades. Alla sju ledamöterna skulle väljas av riksdagen, och dessa sju utsåg inom sig en ordförande.<sup>50</sup> Ett andra och större steg togs 1998. Enligt regeringen fanns det i huvudsak två skäl att öka Riksbankens oberoende. Det ena skälet var att det specifika trovärdighetsproblemet för penningpolitiken kunde begränsas om statsmakterna kunde göra troligt att avvikelser från prisstabilitetsmålet inte skulle ske. Det andra skälet var Sveriges medlemskap i EU som medfört att förutsättningarna för penning- och valutapolitiken förändrats. Som en följd av medlemskapet i EU hade Sverige åtagit sig att stärka Riksbankens självständighet. I samband med dessa ändringar fördes ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor från Riksbanken till regeringen.<sup>51</sup>

Huvudmannskapet för Riksgäldskontoret övergick från riksdagen till regeringen 1988.<sup>52</sup>

EU:s fördrag och sekundärrätt innehåller bestämmelser som kan ha betydelse för nationella beslut om statens budget.

### **Kommentar**

Förändringarna inom finansmaktens område de senaste 20–30 åren har påverkat riksdagens ställning på olika sätt. Riksdagen anvisar färre och större anslag, vilket innebär att detaljstyrningen har minskat. Avvecklingen av detaljstyrningen via anslagen var dock enligt Sterzel (2013 s. 170) mera en nödvändig modernisering än en maktfråga.

I en grundlagskommentar anføres att man genom att införa rambeslutsmodellen och systemet med utgiftstak och överskottsmål har vänt

<sup>50</sup> Prop. 1986/87:143, bet. KU 1987/88:1.

<sup>51</sup> Prop. 1997/98:40, bet. 1997/98:KU15.

<sup>52</sup> Prop. 1986/87:143, bet. KU 1987/88:1.

på budgetprocessen.<sup>53</sup> Budgeten byggs inte längre nedifrån och upp utan i huvudsak uppifrån och ned. Byggstenarna är inte längre de enskilda myndigheternas anslagsäskanden. Budgetarbetet i Regeringskansliet utförs med iakttagande av de restriktioner som de av riksdagen beslutade utgiftstaken och utgiftsramarna ställer upp.

Rambeslutsprocessen innebär att riksdagen i steg två inte kan besluta om ett enskilt anslag skilt från beslut om övriga anslag inom utgiftsområdet. Det samlade beslutet om anslagen inom utgiftsområdet måste också hålla sig inom den ram som riksdagen har fastställt i ett enda beslut som omfattar ramar för alla utgiftsområden och en beräkning av inkomsterna. Riksdagen har därmed begränsat sin egen möjlighet att fatta beslut. Riksdagen fattar *ett* beslut om anslagens fördelning inom respektive utgiftsområde och kan således inte besluta om ett enskilt anslag skilt från ramen för utgiftsområdet. I den bemärkelsen har riksdagens makt minskat.

Den nya budgetprocessen innebär att riksdagen fattar tydligare övergripande beslut om budgeten. Sammanfattningsvis, anför Sterzel (2013 s. 171), har riksdagen förlorat greppet om detaljerna och det löpande skeendet men stärkt sin ställning som granskande och ansvarsutkrävande organ. Riksdagens roll har ändrats från operativ medspelare till granskare.

Ökade krav ställs på regeringen att redovisa genomförandet av budgeten. Om utgifterna inte håller sig under det utgiftstak för staten som riksdagen beslutat måste regeringen vidta åtgärder. Årsredovisningen för staten kan vara ett underlag för riksdagens uppföljning.

Regeringen har fått en starkare roll genom den nya budgetprocessen. En minoritetsregering har fått ökade möjligheter att få igenom sin budget.

Finansutskottets och Finansdepartementets ställning har stärkts som en följd av den nya budgetprocessen. Riksbanken har gjorts oberoende från både riksdagen och regeringen i genomförandet av penningpolitiken.

EU-medlemskapet kan ha betydelse för beslut om statens budget. EU:s statsstödsregler innebär att vissa åtgärder måste underställas kommissionen som kan underkänna dem. De offentliga finanserna måste enligt EU-reglerna åtminstone på sikt vara hållbara. EU:s egen budget är dock förhållandevis begränsad, omkring 1 procent av EU-ländernas samlade BNP.

I avsnitten 2.2–2.4 har utvecklingen av riksdagens ställning när det gäller normgivningsmakten och finansmakten behandlats. Sammantaget har riksdagens ställning i dessa avseenden förändrats. Riksdagens roll har försvagats åtminstone i den bemärkelsen att också EU kan besluta om regler som riksdagen tidigare ensam beslutade om och att budgetbesluten är mer övergripande. Sammantaget pekar detta mot att riksdagens granskande roll, kontrollmakten, har blivit än mer betydelsefull. I nästa avsnitt behandlas kontrollmakten och dess utveckling sedan 1970-talet.

<sup>53</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 438 f., jfr Nergelius 2014 s. 106.

## 2.5 Kontrollmakten

Riksdagen granskar enligt 1 kap. 4 § rikets styrelse och förvaltning. I 13 kap. regeringsformen, med rubriken ”kontrollmakten”, regleras följande:

- konstitutionsutskottets granskning (1 och 2 §§)
- åtal mot statsråd (3 §)
- misstroendeförklaring (4 §)
- interpellationer och frågor (5 §)
- Riksdagens ombudsmän (6 §)
- Riksrevisionen (7–9 §§).

Riksdagen och dess ledamöter har en direkt roll i kontrollsystemet genom konstitutionsutskottets granskning, frågeinstitutet och möjligheten till misstroendeförklaring. När det gäller Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen är rollen mer indirekt. Riksdagen väljer JO och riksrevisorerna, och iakttagelser från de båda organen kan uppmärksammas i riksdagen, men det löpande arbetet bedrivs självständigt av JO och Riksrevisionen.

Det har inte väckts något åtal mot statsråd för brott i tjänsten under den nuvarande regeringsformens tid.<sup>54</sup> I detta avsnitt behandlas de övriga kontrollinstrumenten i 13 kap. och andra närliggande frågor om riksdagens kontroll av regeringen. För varje kontrollinstrument görs en kort sammanfattning av dess roll och utveckling. Inhämtande av upplysningar i konstitutionsutskottets granskning tas upp i avsnitt 3.

Inledningsvis behandlas ansvarsutkrävande samt kontrollfunktionernas ursprung.

### Ansvarsutkrävande och kontroll

När makt delegeras är det centralt att ansvar kan utkrävas av de styrande, enligt ett tema i demokratiteorin.<sup>55</sup> För att kunna utkräva ansvar krävs ett rikt flöde av information.<sup>56</sup>

Regeringen är enligt 1 kap. 6 § RF ansvarig inför riksdagen. Ytterst kan riksdagen utkräva ansvar genom att regeringen tvingas avgå efter en misstroendeförklaring. Genom andra instrument som konstitutionsutskottets granskning och frågeinstitutet kontrolleras regeringen. För konstitutionsutskottets granskning är det viktigt att utskottet har fullgod tillgång till information.

I sitt betänkande anförde Ekonomikommisionen att riksdagens grundläggande uppgift är att ställa regeringen inför ansvar.<sup>57</sup> I 2005 års katastrofkommission anfördes att ansvarighet och ansvar, liksom flera former för ansvarsutkrävande, är i olika avseenden reglerade i den svenska rättsordningen. Regeringens och statsrådets politiska ansvar utkrävs främst genom allmänna val,

<sup>54</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 591.

<sup>55</sup> Ahlbäck 1999 s. 18.

<sup>56</sup> Jfr Bremdal 2011 s. 65, SOU 2000:1, Tarschys 2002 s. 95 f.

<sup>57</sup> SOU 1993:16 s. 158.

misstroendeförklaringsinstitutet och konstitutionsutskottets granskning, anför kommissionen.<sup>58</sup>

Ahlbäck framhåller tre förutsättningar för ansvarsutkrävande.

1. Att det går att urskilja vem som är ansvarig.
2. Att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt.
3. Att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar.<sup>59</sup>

*Kontroll* används som en allmän benämning på olika former av tillsyn eller granskning<sup>60</sup> och kan i svenskt språkbruk beteckna dels ett tillstånd av makt över någon eller något, dels en aktivitet som innebär tillsyn, uppsikt eller övervakning.<sup>61</sup> När det gäller parlamentarisk kontroll är det den senare betydelsen av begreppet som i första hand avses. Om kontroll betraktas som en aktivitet kan den analytiskt brytas ned i olika moment. Den norske juristen Fredrik Sejersted gör en uppdelning i tre stadier: granskning, värdering och reaktion.<sup>62</sup> Sejersted sätter likhetstecken mellan granskning och inhämtande av information. Därmed undviker han att gränsdragningen mellan granskning och värdering blir otydlig. Men i svenskt språkbruk, t.ex. när det i regeringsformen talas om KU:s granskning och Riksrevisionens granskning, används termen granskning i en bredare betydelse, nästan som en synonym till kontroll. I varje fall innefattar termen ett moment av värdering. Men oavsett vilken beteckning man sätter på detta moment är inhämtande av information ett viktigt inslag i kontrollprocessen. Sejersted anser att det är det mest tidskrävande momentet.

Man kan påminna om att det förekommer att regeringen tillsätter vad som ofta kallas kommissioner. Exempel är 2005 års katastrofkommission om Sverige och tsunamin (SOU 2005:104), Osmo Vallo-utredningen (SOU 2002:37) och Bergvallkommissionen (SOU 2015:52). Kommissionerna är ofta kommittéer i den mening som avses i kommittéförordningen (1998:1474) och kan tillsättas för att undersöka ett faktiskt händelseförlopp av särskild betydelse.<sup>63</sup>

När regeringen tillsätter en undersökningskommission för att granska en fråga eller ett händelseförlopp kan det förekomma att samma fråga eller händelseförlopp även granskas av konstitutionsutskottet. Ett exempel på detta är hanteringen av flodvågskatastrofen 2004. De två granskningarna kom att inledas vid ungefär samma tidpunkt för att sedan bedrivs parallellt och oberoende av varandra. Ett visst utbyte förekom. Trots en viss överlappning kan det konstateras att de två granskningarna skilde sig åt i centrala avseenden.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> SOU 2005:104 s. 60 f.

<sup>59</sup> Ahlbäck 1999 s. 35.

<sup>60</sup> Bremdal 2011 s. 30.

<sup>61</sup> Rapport från riksdagen 2011/12:RFR6 s. 17 f.

<sup>62</sup> Sejersted 2002 s. 90 f.

<sup>63</sup> Hirschfeldt 1999.

<sup>64</sup> Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 55 f., se även bet. 2005/06:KU8 s. 8 f.

### Kontrollfunktionernas ursprung

Bestämmelserna om kontrollmakten i 13 kap. RF har olika historiskt ursprung. Reglerna om konstitutionsutskottets granskning och om Riksdagens ombudsmän, JO, har rötter i 1809 års RF och kan i viss mån spåras ännu längre bakåt i tiden. Reglerna om Riksrevisionen, som började gälla 2003, har avlöst de tidigare bestämmelserna om Riksdagens revisorer, som på likartat sätt härrör från frihetstiden till tiden kring 1809. Även reglerna om åtal mot statsråd har gamla rötter och kommer till synes i 1809 års RF. Bestämmelsen om misstroendeförklaring kom till med författningsreformerna som ledde fram till 1974 års regeringsform och utgör det parlamentariska styrelsesättets själva karaktärsbestämmelse. Interpellationsinstitutet infördes i praxis 1867 vid den första tvåkammarriksdagen och reglerades 1949 i riksdagsordningen (som då var grundlag). Med 1974 års RF skrevs frågeinstitutet in i regeringsformen.

### Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottet ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning.

Andra utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden.

När det finns skäl till det, dock minst en gång om året, ska konstitutionsutskottet, enligt 13 kap. 2 § regeringsformen, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma. Riksdagen kan med anledning av granskningen göra en framställning till regeringen.

Det finns ett antal uttalanden i förarbetena till 1974 års regeringsform som går ut på att granskningen ska vara inriktad på rättskontroll och administrativ praxis.<sup>65</sup> Detta innebär att granskningen i första hand ska syfta till att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och vedertagen praxis.<sup>66</sup> I en grundlagskommentar anføres att då statsrådets tjänsteutövning och handläggningen av regeringsärenden angetts som föremål för granskningen har därmed markerats att denna ska vara administrativt och icke politiskt inriktad.<sup>67</sup>

Under åren 1967–1970 presenterade konstitutionsutskottet varje år ett granskningsbetänkande som framför allt handlade om olika aspekter på handläggningen av vissa grupper av regeringsärenden. Förutom ett antal undersökningar av administrativ praxis av samma slag som tidigare behandlade utskottet 1971 några enstaka regeringsbeslut som vållat diskussion. Inslaget av

<sup>65</sup> Till exempel prop. 1973:90 s. 415.

<sup>66</sup> Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 12.

<sup>67</sup> Petré och Ragnemalm 1980 s. 314 f.

granskning av uppmärksammade beslut och åtgärder av kontroversiellt slag växte successivt under 1970-talet. Enligt Sterzel råder det ingen tvekan om att 1974 års betänkande med bl.a. IB-affären markerade en nyorientering.<sup>68</sup>

Från och med 1980-talet domineras granskningsbetänkandena av denna typ av mer uppmärksammade ärenden. Detta betydde dock inte att granskningen av rättslig och administrativ praxis föll bort. Den fanns kvar i ungefär oförändrad utsträckning men tenderade att skymmas av den mer uppmärksammade granskningen med anledning av anmälningar. Från och med 1988 har offentliga utfrågningar hållits.

Beträffande praxis vid redovisningen av granskningen kan konstateras att ordningen med ett årligt granskningsbetänkande efter de nya grundlagsreglernas ikraftträdande bibehållits fram till 1997. Därefter har två betänkanden avgetts per riksmöte, ett på hösten med administrativt inriktade granskningar och ett på våren med anmälningar. Utöver detta har utskottet några gånger avgett särskilda betänkanden efter större granskningar.

1972–2010/11 förekom omröstningar i kammaren om reservationer i granskningsbetänkandena. Från och med riksmötet 2011/12 har inte omröstningar skett i kammaren. Ledamöterna har då avstått från att yrka bifall till reservationer.

Genom Sveriges EU-medlemskap har EU-frågor kommit att bli ett stående inslag i granskningen, både i den administrativt inriktade, s.k. allmänna granskningen, och i den s.k. särskilda granskningen, den som föranses av anmälningar. Varje år sedan 1995 har utskottet granskat frågor med anknytning till EU. I runda tal har 10–15 procent av granskningarna rört hur frågor med anknytning till EU hanterats.<sup>69</sup>

### **Konstitutionsutskottet har en central roll i konstitutionella frågor**

Konstitutionsutskottet har utöver granskningen ett antal uppgifter som också rör konstitutionella frågor. Konstitutionsutskottet och finansutskottet är de enda utskott vilkas tillvaro framgår av grundlag.

#### *Beredning av riksdagsärenden*

Konstitutionsutskottet bereder ärenden om grundlagarna och riksdagsordningen. Till skillnad från vad som gäller för övriga ärenden kan riksdagen inte avvika från att remittera dessa ärenden till konstitutionsutskottet (7 kap. 8 och 11 §§ RO). Utskottet bereder också ärenden om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen (bilaga punkt 1 RO).

KU kan med fem sjättedels majoritet medge att det går kortare tid än nio månader mellan den tid då ett grundlagsärende första gången anmäls i kammaren och ett riksdagsval (8 kap. 14 § RF).

<sup>68</sup> Sterzel 2009 s. 363.

<sup>69</sup> Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 58 f., Hegeland 2006 s. 226 f.

Vid beredningen av riksdagsärenden kan ett utskott enligt 10 kap. 7 § RO ge ett annat utskott tillfälle att yttra sig. Om ett ärende som rymmer konstitutionellt grundade frågeställningar har hänvisats till ett annat utskott för beredning på grund av sitt huvudsakliga ämne, inhämtas vanligtvis ett yttrande från konstitutionsutskottet.

Regeringen ska varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som överlämnats till regeringen (7 kap. 8 § RO). Skrivelsen, som sedan 1990-talet har nummer 75, remitteras enligt fast praxis till konstitutionsutskottet. Övriga utskott anmodas att yttra sig över skrivelsen och eventuella motioner.

### *Propositionsvägran*

Talmannen ställer enligt 11 kap. 7 § RO vid kammarens sammanträden proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot RO, ska han eller hon vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. Om kammaren ändå begär proposition, ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot RO.

Huruvida ett yrkande om ändrad skiktgräns för statlig inkomstskatt stred mot riksdagsordningen eller inte avgjordes av utskottet hösten 2013.<sup>70</sup> En proposition av talmannen kan också avse hänvisning av ett ärende till utskott. Konstitutionsutskottet kan följaktligen komma att få avgöra om ett motionsyrkande ska tillåtas leda till beredning som riksdagsärende eller avvisas på konstitutionella grunder.

En motsvarande ordning gäller enligt 8 kap. 3 och 6 §§ RO i fråga om interpellationer och skriftliga frågor.

### *Uppskovsförfarande*

Förslag till lag som innebär en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter ska under vissa förutsättningar på yrkande av en minoritet i kammaren enligt 2 kap. 22 § första stycket RF vila i minst tolv månader. Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens vidkommande huruvida första stycket är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag (2 kap. 22 § tredje stycket RF).

### *Frågor om ombudsmän och riksrevisorer*

Riksdagen väljer enligt 13 kap. 6 § RF en eller flera ombudsmän att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Val av ombudsman bereds av konstitutionsutskottet. Även ställföreträdande ombudsmän väljs av riksdagen efter beredning i konstitutionsutskottet. Riksdagen kan entlediga en ombudsman eller ställföreträdande ombudsman

<sup>70</sup> Bet. 2013/14:KU32.



som inte har riksdagens förtroende. Entledigande beslutas på förslag av konstitutionsutskottet.

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

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

### *Åtalsfrågor*

Frågor om väckande av åtal mot statsråd för brott i tjänsten prövas enligt 13 kap. 3 § RF av konstitutionsutskottet. Även när det gäller frågor om åtal mot ledamöter av riksdagen m.fl. ankommer vissa uppgifter på konstitutionsutskottet.

### *Subsidiaritetsprincipen*

Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen (enligt Lissabonfördraget) och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser (7 kap. 8 § RO).

### *Kommentar*

Konstitutionsutskottet har en central roll i konstitutionella frågor och vakar genom granskningen och andra uppgifter över att grundlagarna efterlevs. Utskottets granskning har blivit mer omfattande sedan 1970-talet och har vuxit till ett centralt inslag i kontrollen av regeringen. Regeringens handläggning av EU-frågor granskas både i den allmänna och den särskilda granskningen.

Genom konstitutionsutskottets granskning kontrolleras att regeringsarbetet i vid mening bedrivs i rättsenliga former. Utskottets kontroll är den enda generella rättsliga tillsynen över regeringsarbetet.<sup>71</sup>

### **Misstroendeförklaring**

Riksdagen kan enligt 13 kap. 4 § RF förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende. Ett yrkande om en sådan misstroendeförklaring ska ha väckts av minst en tiondel av riksdagens ledamöter för att tas upp till prövning. För en misstroendeförklaring krävs att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för den.

Ett yrkande om misstroendeförklaring tas inte upp till prövning om det väcks under tiden från det att ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den riksdag som utsetts genom valet samlas. Ett

<sup>71</sup> Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 25.

yrkande avseende ett statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. 11 § får inte i något fall tas upp till prövning. Ett yrkande om misstroendeförklaring ska inte beredas i utskott.

Verkan av misstroendeförklaring anges i 6 kap. RF. Den mot vilken förklaringen riktas ska entledigas av talmannen (6 kap. 7 § RF). En förklaring mot statsministern medför att alla statsråden ska entledigas och innebär därför reellt en misstroendeförklaring mot hela regeringen (6 kap. 9 § RF). Regeringen kan ointetgöra effekten av en misstroendeförklaring genom att vädja till väljarna i ett extra val (6 kap. 7 § RF). Ett extra val får dock inte beslutas förrän tre månader har förflutit från en nyvald riksdags första sammanträde (3 kap. 11 § andra stycket RF).

Misstroendeförklaring är tänkt som en yttersta garanti för parlamentarismen.<sup>72</sup> Yrkanden om misstroendeförklaring har hittills prövats av riksdagen vid sex tillfällen: 1980, 1985, 1996, 1998, 2002 och 2015. Vid samtliga omröstningstillfällen har yrkandena om misstroendeförklaring förkastats. Däremot har det förekommit att det har funnits tillräcklig majoritet för en aviserad misstroendeförklaring. Någon omröstning har dock inte behövt genomföras eftersom själva hotet om en misstroendeförklaring visade sig vara tillräckligt för att uppnå syftet med denna.<sup>73</sup> Det kan i sammanhanget nämnas att efter riksdagsvalen 1976, 1982, 1991, 1994, 2006 och 2014 begärde statsministern sitt entledigande. Det kan också påminnas om bestämmelsen i 6 kap. 3 § RF, som trädde i kraft 2011, att en nyvald riksdag senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning ska pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar nej, ska statsministern entledigas. Omröstningen ska inte hållas om statsministern redan har entledigats.

### *Kommentar*

Användningen av misstroendeförklaringsinstitutet har varit sparsam. Endast sex omröstningar har hållits under de 40 år som det existerat. Att redan möjligheten att kunna väcka en misstroendeförklaring har haft betydelse har dock manifesterats vid andra tillfällen.

### **Frågeinstitutet**

Enligt 13 kap. 6 § RF får en riksdagsledamot framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. I 8 kap. riksdagsordningen finns sådana närmare bestämmelser.

Enligt Grundlagberedningen ligger spörsmålsinstitutets betydelse i de möjligheter de ger riksdagen, särskilt oppositionen, till information, till debatt, till framförande av skilda intressen, till initiativ och kritik av regeringen.<sup>74</sup> I

<sup>72</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 593.

<sup>73</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 594 f.

<sup>74</sup> SOU 1972:15 s. 287.

grundlagspropositionen slås fast att spørsmålsinstituten inom det parlamentariska systemet fyller en viktig funktion genom att skapa möjligheter i riksdagen för information och debatt.<sup>75</sup> Någon skyldighet för statsråden att besvara interpellationer eller frågor finns formellt inte, men det hör till undantagen att så inte sker.<sup>76</sup>

När enkammarriksdagen infördes 1971 tog den över tvåkammarriksdagens regler för interpellationer och frågor utan större förändringar. Det har skett ett antal förändringar av frågeinstituten sedan dess. Under 1985/86 års riksmöte inleddes en tioårig reformperiod som hade karaktären av en försöksverksamhet.<sup>77</sup> Hösten 1995 beslöt riksdagen om en övergripande reform av interpellations- och frågeinstituten.<sup>78</sup> Konstitutionsutskottet har låtit utvärdera frågeinstituten som kontrollinstrument<sup>79</sup>, och försenade interpellationssvar behandlades i en granskning hösten 2014.<sup>80</sup>

En interpellation ska vara skriftlig och ställas till ett visst statsråd. I interpellationsdebatten kan också andra ledamöter än den som ställt interpellationen delta. En skriftlig fråga besvaras skriftligen av ett statsråd. En frågestund med fem statsråd eller statsministern anordnas i stort sett varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder.

Det kan också nämnas att talmannen efter samråd med gruppledarna får besluta att en debatt utan samband med annan handläggning ska äga rum vid ett sammanträde med kammaren (6 kap. 23 § RO). En sådan debatt får begränsas till ett särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne.

Antalet spørsmål per riksmöte är högre under 2000-talet än det var under 1970-talet. Reformerna av frågeinstituten under 1990-talet har blivit en stor framgång om man räknar in antalet framställda interpellationer och skriftliga frågor. Användningen av båda formerna har ökat starkt jämfört med före reformerna, även om det under vissa senare år har skett en minskning.<sup>81</sup>

Det förekommer att frågor och interpellationer tar upp förhållanden inom EU och regeringens agerande i EU. I en undersökning anges att 10 procent av frågorna under 1994–2010 hade EU-koppling.<sup>82</sup> En genomgång för perioden 1994–2006 visar att 13 procent av de skriftliga frågorna och 17 procent av interpellationerna tar upp EU-frågor.<sup>83</sup>

### *Kommentar*

Under enkammarriksdagens tid har frågeinstituten kommit att användas i allt större utsträckning. Det har skett vissa förändringar med bl.a. införande av muntliga frågestunder varje vecka när kammaren är samlad. EU-frågor tas upp inom ramen för frågeinstituten.

<sup>75</sup> Prop. 1973:90 s. 427 f.

<sup>76</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 833.

<sup>77</sup> Se prop. 1984/85:190, bet. KU 1984/85:36.

<sup>78</sup> Förs. 1995/96:TK1, bet. 1995/96:KU18.

<sup>79</sup> Rapport från riksdagen 2011/12:RFR6, bet. 2012/13:KU4.

<sup>80</sup> Bet. 2014/15:KU10 s. 73 f.

<sup>81</sup> Jfr Rapport från riksdagen 2011/12:RFR6 s. 33 f.

<sup>82</sup> Rapport från riksdagen 2011/12:RFR6 vol. 2 s. 67.

<sup>83</sup> Hegeland 2006 s. 240 f.

### Riksdagens ombudsmän (JO)

Enligt 13 kap. 6 § första stycket RF väljer riksdagen en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet.

Sedan 1975 finns fyra JO. Varje ombudsman har ett tillsynsområde där han eller hon beslutar självständigt. En av ombudsmännen har därutöver vissa chefsuppgifter. Vid 1987 års reform markerades chefsrollen för en av ombudsmännen tydligare.<sup>84</sup> Sedan 1995 finns det en möjlighet att välja avgångna ombudsmän till ställföreträdande ombudsmän.<sup>85</sup>

Ombudsmännens uppgift är att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet. Ombudsmännen ska enligt instruktionen (3 § första stycket lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän) särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten.

Statsråden har genom tiderna varit undantagna från granskningsområdet och numera även regeringen (2 § tredje stycket 4 instruktionen). Lagligheten av regeringens och statsrådets handlande kontrolleras emellertid på annat sätt, främst inom ramen för KU:s granskning och åtalsprövning. Regeringskansliets tjänstemän står dock under JO:s tillsyn när det gäller de åtgärder de vidtar självständigt. Uttrycket ”statsrådssmitta” används ibland som beteckning på sådant som inte bör utredas av JO för att ett statsråd på ett eller annat sätt varit inblandad i ärendet.<sup>86</sup>

I ombudsmännens uppgifter ingår också att verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas (4 § instruktionen). Detta kan ske genom att ombudsmännen lämnar förslag till riksdagen eller regeringen. Ombudsmännens tillsyn utövas genom prövning av klagomål från allmänheten och genom inspektioner och andra undersökningar på eget initiativ (5 § instruktionen). I praktiken dominerar klagomålsärenden antalsmässigt stort över inspektions- och andra initiativärenden. Sedan 2011 fullgör JO de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (5 a § instruktionen).

I sina beslut har ombudsmännen rätt att uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller på annat sätt är felaktig eller olämplig. En ombudsman får även göra vägledande uttalanden, dvs. uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning (6 § första stycket instruktionen). JO har enligt instruktionen (6 § andra till fjärde stycket) rätt att väcka åtal mot den som står

<sup>84</sup> SOU 1985:26, bet. KU 1986/87:2.

<sup>85</sup> Bet. 1994/95:KU33.

<sup>86</sup> Axberger 2014 s. 41.

under JO:s tillsyn och att anmäla en försumligen befattningshavare för vederbörande disciplinära myndighet.

JO har stor frihet att själv avgöra hur ett ärende ska handläggas. JO kan avskryva ett klagomål utan någon närmare utredning. Sedan 2011 kan en ombudsman bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar fatta beslut i ärenden som väcks genom klagomål.<sup>87</sup> Delegationsmöjligheten tar främst sikte på ärenden som kan avskryvas utan särskilt ingående undersökningar. Tillkomsten av denna möjlighet får ses mot bakgrund av ärendeutvecklingen hos JO-ämbetet.

Ombudsmännens årliga ämbetsberättelse överlämnas som en redogörelse till riksdagen och remitteras till konstitutionsutskottet. Under senare år har utskottet anordnat en offentlig utfrågning med ombudsmännen om redogörelsen. Andra utskott kan få tillfälle att yttra sig över ämbetsberättelsen. Det förekommer också att utskotten bjuder in en ombudsman för att ta del av ombudsmannens iakttagelser inom utskottets beredningsområde.

### *Kommentar*

JO har funnits i över 200 år. I takt med att förutsättningarna för JO:s arbete har förändrats, t.ex. genom den stora ökningen av ärenden, har riksdagen beslutat om ändringar av verksamheten.

JO är inte ett kontrollinstrument som riksdagen och dess ledamöter direkt disponerar, men JO:s iakttagelser används inom ramen för t.ex. konstitutionsutskottets verksamhet.

### **Riksrevisionen**

Riksrevisionen började sin verksamhet den 1 juli 2003 och ersatte såväl Riksdagens revisorer som Riksrevisionsverket (RRV). Riksrevisionen är, enligt 13 kap. 7 § RF, en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. I lag kan också föreskrivas att granskningen ska avse annan än statlig verksamhet.

Tre riksrevisorer väljs av riksdagen för en period av sju år utan möjlighet till omval. De leder myndigheten. En av de tre riksrevisorerna utses av riksdagen att svara för myndighetens administrativa ledning. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

I lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. föreskrivs bl.a. om granskningens inriktning, omfattning och rapportering. Myndigheten ska bedriva två former av revision, effektivitetsrevision och årlig revision. Effektivitetsrevisionen tar sikte på genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet.

<sup>87</sup> Framst. 2009/10:RS5, bet. 2010/11:KU7.

Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (4 §). Den årliga revisionen innebär att årsredovisningen för staten och de statliga förvaltningsmyndigheterna och vissa andra organ med statlig anknytning granskas (3 §). Denna granskning ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. Dessutom ska Riksrevisionen kontrollera att ledningen för de statliga myndigheterna utom Regeringskansliet följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (5 §). Regeringskansliet har undantagits på grund av att dess ledning utgörs av statsministern som granskas av konstitutionsutskottet. Granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen ska lämnas till riksdagen (9 §).

Revisionsberättelser och revisorsintyg över den årliga revisionen av regeringsmyndigheter och andra organ under regeringen ska lämnas till regeringen. För vissa organ under riksdagen lämnas de till riksdagen (10 §). Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten lämnas till såväl riksdagen som regeringen (11 §). Riksrevisionens årliga rapport som ska innehålla de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska lämnas till riksdagen (12 §).

### *Riksrevisionens koppling till riksdagen*

Riksdagen väljer riksrevisorerna, och myndighetens instruktion beslutas av riksdagen genom lag. Riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten tillgodosågs t.o.m. 2010 genom en partipolitiskt sammansatt styrelse som valdes av riksdagen. Styrelsens viktigaste uppgift var att bestämma vilka av Riksrevisionens granskningsrapporter som skulle gå vidare till riksdagen för behandling. Alla granskningsrapporter överlämnades till regeringen.

Riksrevisionsutredningen, som tillsattes 2007 av riksdagsstyrelsen, hade till uppgift att följa upp riksrevisionsreformen från 2003. En huvudpunkt i utredningen var behandlingen av Riksrevisionens rapporter över effektivitetsrevisionen.<sup>88</sup> Utredningens förslag ledde till vissa förändringar. Dessa innebär bl.a. att alla granskningsrapporter går direkt till riksdagen. Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen meddela vilka åtgärder som regeringen vidtagit eller planerar att vidta med anledning av rapporten. Skrivelsen föranleder motionsrätt och behandling i utskott och kammare.

Riksrevisionen lämnar ett trettiotal rapporter från effektivitetsrevisionen per år, som således blir föremål för en skrivelse från regeringen med motionsrätt. Det förekommer tillkännagivanden från riksdagen till regeringen med anledning av följdmotioner.

Anmärkningar i den årliga revisionen redovisas i budgetpropositionen under respektive myndighet.

<sup>88</sup> 2008/09:URF1 och URF3, framst. 2009/10:RS4.

Styrelsen för Riksrevisionen avskaffades 2010 och ersattes med ett parlamentariskt råd som väljs av riksdagen. Eftersom rådet inte har några beslutande uppgifter behöver det inte vara proportionellt sammansatt.<sup>89</sup> Det består därför av en riksdagsledamot från varje parti i riksdagen som passerat fyraprocentsspärren. Rådets uppgifter anges i instruktionen för Riksrevisionen (11 §). Där heter det att rådet följer granskningsverksamheten och verkar för samråd och insyn. Riksrevisorerna ska för rådet redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs. Vidare ska riksrevisorn med administrativt ansvar redogöra för rådet för förslaget till anslag för Riksrevisionen innan han eller hon beslutar vilket förslag som ska föreläggas riksdagen.

### *Kommentar*

Riksrevisionen kan sägas huvudsakligen vara en del av den ekonomiska kontrollmakten. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar också själva hur granskningen ska genomföras och vilka slutsatser som ska dras.

Riksdagen sätter genom lag upp ramar för vad Riksrevisionen ska granska, men givet dessa ramar beslutar riksrevisorerna självständigt. Regeringen är skyldig att i skrivelser redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtar med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporter från effektivitetsrevisionen. Genom att regeringens skrivelser föranleder motionsrätt, utskottsbehandling och beslut i kammaren uppmärksammas effektivitetsrevisionens rapporter i riksdagen.

Riksrevisionen är det senaste tillskottet i regeringsformens kapitel om kontrollmakten och nära 200 år yngre än konstitutionsutskottet och JO. Kopplingen till riksdagen har hunnit förändras under den relativt korta tid som Riksrevisionen har funnits. Styrelsen har omvandlats till ett parlamentariskt råd, och effektivitetsrevisionens rapporter behandlas av både riksdagen och regeringen.

## **Vissa andra frågor i riksdagen**

### *Uppföljning och utvärdering*

I 4 kap. regeringsformen finns bestämmelser om riksdagsarbetet. I 4 kap. 8 § RF anges sedan 2011 att varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.

Grundlagberedningen framhöll att den på ämnesindelning grundade utskottsorganisationen lämpade sig väl för en kontinuerlig granskning av resultatet av den statliga reformverksamheten.<sup>90</sup> Utskottets roll i detta arbete betonades av Riksdagsutredningen som ansåg att riksdagen borde ges en mer aktiv

<sup>89</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 882.

<sup>90</sup> SOU 1972:15 s. 116.

roll i granskningen av den statliga verksamheten.<sup>91</sup> På förslag av Riksdagskommittén beslutade riksdagen 2001 att det i riksdagsordningen skulle anges att det ska ingå i utskottens beredning av ärendena att följa och utvärdera riksdagsbeslut inom deras områden.<sup>92</sup> I ett senare betänkande framhöll 2002 års riksdagskommitté att uppföljning och utvärdering inom riksdagen bör ha en framåtblickande inriktning och användas till att ge underlag för väl underbyggda ställningstaganden i utskottens beredningsarbete.<sup>93</sup>

Enligt Grundlagsutredningen har riksdagen ett övergripande ansvar för verkningarna av de beslut som fattas, och det finns därför anledning för riksdagen att följa upp hur tidigare beslut har genomförts, vad som presterats inom olika verksamhetsområden och vilka effekterna blivit. Arbetet med uppföljning och utvärdering ger riksdagen bättre förutsättningar att granska rikets styrelse och förvaltning samtidigt som det bidrar till att ge utskotten ett fylligare underlag för beredningen av ärenden. Denna verksamhet kan enligt utredningen utvecklas ytterligare. För att stimulera en sådan utveckling och för att tydliggöra riksdagens ansvar på detta område ansåg utredningen att en bestämmelse om utskottens skyldighet i detta avseende borde föras in i RF. Det skulle dock även i fortsättningen vara utskotten själva som avgör vilka beslut som ska följas upp.<sup>94</sup>

I samband med översynen av riksdagsordningen togs bestämmelsen i riksdagsordningen bort med hänvisning till att den nu fanns i regeringsformen.<sup>95</sup>

### *Tillkännagivanden*

Riksdagen kan fatta andra beslut än beslut om lagar och anslag (och val). I regeringsformens kapitel om finansmakten anges att riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter budgetperioden (9 kap. 6 § RF).

Riksdagen kan också ge regeringen till känna sin mening i något visst hänseende, t.ex. behovet av en viss utredning eller ett lagförslag. Tillkännagivanden till regeringen är inte författningsreglerade och saknar således rättsligt bindande kraft. Grundlagsutredningen konstaterade att enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om regeringen emellertid inte delar riksdagens mening i en fråga och inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål, bör den underrätta riksdagen om detta inom den tidsgräns som angetts i tillkännagivandet. Även skälen till att regeringen inte har tillgodosett tillkännagivandet bör redovisas.<sup>96</sup>

<sup>91</sup> Förs. 1993/94:TK1 s. 111.

<sup>92</sup> 4 kap. 16 § RO i dåvarande lydelse, förs. 2000/01:RS1 s. 111–112, bet. 2000/01:KU23 s. 29.

<sup>93</sup> Framst. 2005/06:RS3 s. 132.

<sup>94</sup> SOU 2008:125 s. 301 f.

<sup>95</sup> Framst. 2013/14:RS3 s. 89.

<sup>96</sup> SOU 2008:125 s. 302 f., se också t.ex. bet. 2007/08:KU21 s. 11 f.



Grundlagsutredningen konstaterade att det inte finns någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen. Om regeringen inte följer ett tillkännagivande, har riksdagen möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftade till. Riksdagen har även ytterst möjligheten att förklara att regeringen inte har riksdagens förtroende (misstroendeförklaring).<sup>97</sup>

Varken Grundlagsutredningen eller översynen av riksdagsordningen fann skäl att föreslå någon reglering av tillkännagivanden.

### *Kommentar*

I en diskussion om finansmakten, särskilt den nya budgetprocessen, och parlamentarismen anför Sterzel (2013 s. 172) att tillkännagivanden som strider mot vad regeringen har fått igenom i budgetbesluten inte kan ges någon betydelse i sak. Det leder vidare till frågan om det över huvud taget finns någon konstitutionell princip som säger att regeringen måste rätta sig efter riksdagens åsiktsyttringar. Regeringen kan avskedas genom en misstroendeförklaring. Det är enligt Sterzel svårt att se något bärande skäl till att regeringen ska känna sig skyldig att följa direktiv som inte ges i bindande form (lagform) om inte riksdagen är beredd att driva fram en regeringskris. Schäder (2005) framhåller också att det inte finns något rättsligt tvång för regeringen att följa tillkännagivanden.

## 2.6 Kommentar

I detta avsnitt har statsskickets grunder, normgivningsmakten, EU, finansmakten och kontrollmakten behandlats. Syftet har varit att sätta in kontrollmakten och särskilt konstitutionsutskottets granskning i ett större aktuellt konstitutionellt sammanhang.

Kontrollmakten var viktig redan i och med 1974 års regeringsform. Utvecklingen sedan 1970-talet av normgivningsmakten och finansmakten innebär att kontrollmakten har blivit en än tyngre vägande beståndsdel av riksdagens funktion i det demokratiska systemet. Kontrollmakten har utvecklats, och det är påtagligt att konstitutionsutskottets granskning har blivit mer omfattande. I avsnitt 3 behandlas konstitutionsutskottets granskning och särskilt inhämtandet av upplysningar närmare.

<sup>97</sup> SOU 2008:125 s. 304 f.

### 3 Konstitutionsutskottets granskning och inhämtande av upplysningar

I detta avsnitt behandlas konstitutionsutskottets granskning och särskilt inhämtandet av upplysningar. Även om konstitutionsutskottets granskning skiljer sig från övriga utskotts verksamhet finns det skäl att belysa riksdagsutskottets allmänna möjligheter att inhämta upplysningar. Det görs i det inledande avsnittet. Därefter tas frågan om konstitutionsutskottets inhämtande av upplysningar upp. Frågor om sanningsförsäkringen och objektivitetsprincipen behandlas. Vidare redovisas konstitutionsutskottets praxis när det gäller hantering av önskemål att inhämta uppgifter i granskningen.

#### 3.1 Utskottets möjligheter att inhämta upplysningar

Slutna utfrågningar hos utskotten har angetts vara en gammal företeelse.<sup>98</sup> Det framgår av riksdagstryck från 1960-talet att det vid den tiden var vanligt förekommande att utskotten kallade in utomstående sakkunniga för inhämtande av uppgifter.<sup>99</sup> Utskotten sammanträdde av hävd inom stängda dörrar,<sup>100</sup> men enligt riksdagsstadgan kunde utskotten medge att en utomstående (dvs. någon annan än en ledamot, suppleant och tjänsteman) deltog vid utskottssammanträdena. Vid utskottets egna överläggningar fick utomstående däremot inte delta.

Utskottets arbetsformer var vid denna tid reglerade genom 1866 års riksdagsordning.<sup>101</sup> Möjligheten för utskotten att få upplysningar i samband med utskottssammanträden var begränsad genom att statsråden inte fick närvara vid sådana sammanträden. Enligt riksdagsordningen gällde att statsråd inte fick närvara vid utskottssammanträden, med undantag för utrikesutskottet.<sup>102</sup> Regelverket medgav med andra ord inte att statsråd infann sig personligen till utskottssammanträden i syfte att lämna upplysningar. I praxis förekom dock kontakter mellan utskott och statsråd vid sidan av utskottssammanträdena och mellan utskottsledamöter eller utskottstjänstemän och statsråd eller departementstjänstemän.<sup>103</sup> Det förekom också att departementstjänstemän på begäran infann sig till utskottssammanträden och lämnade upplysningar.

När det gäller inhämtande av uppgifter från myndigheter underställda kungen fanns följande reglering i 46 § 1866 års riksdagsordning:

<sup>98</sup> Foyer 1997 s. 320.

<sup>99</sup> KU 1967:17 s. 16.

<sup>100</sup> I bet. KU 1967:17 s. 15 anförs att ”Allmänt kan emellertid sägas att grundsatsen att utskotten sammanträder inom lyckta dörrar, ansetts på sådant sätt följa av sakens natur att särskilda bestämmelser därom ej varit påkallade (...).” År 1971 infördes dock en uttrycklig bestämmelse om detta i 28 § riksdagsstadgan.

<sup>101</sup> SFS 1866 nr 27, omtryckt som SFS 1969:796.

<sup>102</sup> Se 36 § 6 mom. andra stycket i riksdagsordningen omtryckt 1969:796, återgiven i prop. 1970:40 s. 11.

<sup>103</sup> SOU 1963:18 s. 118 f., se även SOU 1969:62 s. 87 f.

Finner utskott sig behöva av någon Konungens ämbetsman eller av allmänt verk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar, äger utskottet att, genom sin ordförande, hos den statsrådets ledamot, som Konungen därtill vid varje riksdag förordnar, begära Konungens befallning till vederbörande att de äskade upplysningarna meddela; dock böra statskontoret samt banko- och riksgäldsverken, i frågor om redovisning av medel, alla äskade upplysningar omedelbarligen avgiva.<sup>104</sup>

Bestämmelsen innebar att ett utskott som ansåg sig behöva inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar från en statlig myndighet fick gå via ett statsråd, som i sin tur vidarebefordrade utskottens framställningar till den aktuella myndigheten. I praktiken kom det förfaringssättet som anvisades i bestämmelsen att användas när utskotten önskade skriftliga yttranden.<sup>105</sup> Muntliga uppgifter från statliga myndigheter eller ämbetsmän inhämtades däremot direkt genom att utskottskanslierna kontaktade myndigheten eller tjänstemannen i fråga. Det förekom att ett utskott uppmanade en tjänsteman att lämna upplysningar vid ett sammanträde med utskottet. Den väg för att få upplysningar som anvisades i bestämmelsen kom därför inte att användas fullt ut i praktiken, dels på grund av att det var en omväg, dels då det i betydande utsträckning ingick i myndigheternas uppgifter att lämna upplysningar.<sup>106</sup>

Vad gäller utskottens kontakter med enskilda personer, företag och organisationer saknades författningsbestämmelser.<sup>107</sup>

### Ändringar i riksdagsordningen 1971

I samband med enkammarreformen 1970/71 genomfördes vissa ändringar i riksdagsordningen i fråga om utskottens möjlighet att hämta in uppgifter från myndigheter och statsråd.

#### *Inhämtande av upplysningar från myndigheter*

År 1963 hade Författningsutredningen föreslagit att regleringen skulle ändras på så sätt att en statlig myndighet skulle tillhandahålla riksdagsutskott upplysningar och yttranden om utskottet fann det nödvändigt för att fullgöra sina uppgifter.<sup>108</sup> Det förfaringssätt som angavs i 46 § riksdagsordningen bedömdes varken vara erforderligt eller lämpligt. Utredningens förslag ledde dock inte till några författningsändringar.

Tre år senare tillsattes Grundlagberedningen med uppdrag att utarbeta förslag till en ny regeringsform och ny riksdagsordning. Beredningen ansåg att det i ett parlamentariskt statskick kunde te sig som en onödig omväg att utskotten var tvungna att vända sig till en statsrådsledamot för att få yttranden.<sup>109</sup>

<sup>104</sup> Riksdagsordningen omtryckt som SFS 1969:796, återgiven i prop. 1970:40 s. 11.

<sup>105</sup> SOU 1969:62 s. 90, prop. 1970:40 s. 112.

<sup>106</sup> KU 1967:17 s. 16–17. Riksrevisionsverket skulle exempelvis enligt sin instruktion (SFS 1961:352) tillhandagå riksdagens utskott och revisorer med nödiga upplysningar, räkenskaper och handlingar.

<sup>107</sup> KU 1967:17 s. 17.

<sup>108</sup> SOU 1963:18 s. 122.

<sup>109</sup> Det följande är hämtat ur SOU 1969:62 s. 90 f.

Samtidigt ansågs det inte helt invändningsfritt att tillerkänna utskotten en oinskränkt rätt att kräva in upplysningar och yttranden direkt från myndigheterna. En avvägning kunde åstadkommas genom att utskotten i och för sig fick rätt att vända sig direkt till myndigheter med en begäran om yttrande eller upplysning men att myndigheten, om exceptionella svårigheter förelåg, gavs möjlighet att låta regeringen avgöra om utskottets begäran skulle efterkommas. Utskottets hänvändelse borde avse myndigheten som sådan, inte en enskild tjänsteman. Av sammanhanget borde det framgå, menade utredningen, att begreppet statlig myndighet inte omfattade statsdepartementen eller Statsrådsberedningen. Det borde vara möjligt för utskottet att ange om ett yttrande eller en upplysning skulle lämnas skriftligen eller muntligen vid sammanträde med utskottet. Den skriftliga formen antogs bli den regelmässiga. Det underströks att utskotten liksom tidigare hade möjlighet att komma överens med en viss tjänsteman att denne skulle biträda utskottet med upplysningar.

Den därpå följande propositionen följde Grundlagberedningens förslag.<sup>110</sup> Den aktuella bestämmelsen fördes in som 47 § i 1866 års riksdagsordning med följande lydelse:

Konungens underställda myndigheter samt domstolar skola tillhandagå med upplysningar och yttranden, som begäras av riksdagens utskott. De äga dock hänskjuta sådan begäran till Konungens avgörande.<sup>111</sup>

I och med ändringen 1971 gällde följaktligen att Konungen underställda myndigheter och domstolar skulle gå utskotten till handa med upplysningar och yttranden som begärdes. Skyldigheten att bistå utskotten gällde myndigheten som sådan, inte en enskild tjänsteman. I fråga om utskottens kontakter med enskilda personer, företag och organisationer fanns det inte heller vid denna tid någon lagreglering.<sup>112</sup>

Bestämmelsen om statliga myndigheters skyldighet att bistå med uppgifter till utskott fördes senare över till 4 kap. 10 § första stycket 1974 års riksdagsordning. Som framgår nedan angavs nu uttryckligen i bestämmelsen att skyldigheten i fråga inte omfattar regeringen.

Statlig myndighet skall lämna upplysningar och avgiva yttrande, då utskott begär det. Sådan skyldighet åligger dock ej regeringen. Myndighet som ej lyder under riksdagen kan hänskjuta begäran från utskott till regeringens avgörande.

Begär minst en tredjedel av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende att upplysningar eller yttrande skall inhämtas från myndighet som avses i första stycket, skall utskottet föranstalta om detta, såvida det icke finner att därmed förenat dröjsmål med ärendets behandling skulle leda till avsevärd men.<sup>113</sup>

<sup>110</sup> Prop. 1970:40 s. 132.

<sup>111</sup> Riksdagsordningen i dess lydelse enligt SFS 1971:272.

<sup>112</sup> KU 1972:22 s. 2.

<sup>113</sup> Riksdagsordningen, i dess lydelse enligt SFS 1974:153. Bestämmelsen fick efter 2003 beteckningen 4 kap. 11 §.

En nyhet var att redan en tredjedel av ledamöterna i ett utskott skulle kunna påkalla att upplysningar eller yttranden från statliga myndigheter skulle inhämtas.<sup>114</sup> Föreskriften innefattar ett skydd för minoritetens behov i samband med beredningen av riksdagsärenden.

#### *Förbudet för statsråd att närvara vid utskottssammanträden slopas*

Vid övergången till enkammarriksdag slopades det tidigare gällandet förbudet för statsråd att närvara vid utskottssammanträden. Förändringen innebar att det inte längre fanns något som hindrade att utskotten gav även statsråd tillträde till utskottssammanträden, förutsatt att det fanns särskilda skäl. Författningsutredningen hade funnit det vara ”rimligt och lämpligt” att statsråd skulle kunna närvara vid utskottssammanträden för att lämna upplysningar.<sup>115</sup> Det skulle dock inte vara fråga om någon skyldighet att infinna sig om utskottet kallade. ”Statsrådet bör emellertid inte vara skyldig att infinna sig till sammanträde, om utskottet anmodar honom att komma; det bör ankomma på honom själv att avgöra, om han ska infinna sig”, som Författningsutredningen uttryckte det. Enligt Grundlagberedningen kunde det vara till fördel för utskottets ställning som beredningsorgan att ”öppna en kanal för direkt kontakt mellan utskotten och ledamöterna i statsrådet”.<sup>116</sup> På detta sätt möjliggjordes en fylligare utväxling av information och synpunkter. Utredningen pekade också på att det i praxis redan hade öppnats en väg för muntlig kommunikation mellan regeringen och utskotten. Det underströks att statsrådets sammanträffande med utskott skulle ske inom stängda dörrar; frågan om offentliga utfrågningar inför utskott var inte uppe till bedömning vid tillfället. Grundlagberedningens förslag låg till grund för den proposition som följde.<sup>117</sup> I samband med ändringen uttalade konstitutionsutskottet att statsråd fick inställa sig endast på begäran av vederbörande utskott och endast för att lämna upplysningar men inte för att delta i överläggningar med utskottet.<sup>118</sup>

#### **Möjlighet till offentliga sammanträden införs**

När möjligheten till offentliga utskottssammanträden infördes 1988 hade frågan diskuterats under 20 års tid. Frågan om offentliga sammanträden ledde tankarna till de uppmärksammade utskottsfröhor som hölls i den amerikanska kongressen, och vissa hävdade att det rörde sig om en ordning som var väsensfrämmande för den svenska riksdagen.<sup>119</sup> Frågan om det borde finnas en skyldighet att medverka i sådana utfrågningar var en aspekt som debatterades. Det kan därför vara av intresse att återge hur debatten fördes.

<sup>114</sup> Efter att utskottens ledamotsantal hade ökats till 17 ändrades minoritetsregeln till minst 5 ledamöter, se bet. 1989/90:KU36 s. 24.

<sup>115</sup> SOU 1963:18 s. 122.

<sup>116</sup> SOU 1969:62 s. 87 f.

<sup>117</sup> Prop. 1970:40 s. 109 f.

<sup>118</sup> KU 1970:27 s. 9.

<sup>119</sup> Sterzel 2009 s. 364.

*Frågan väcks i motioner*

Som nämnts sammanträdde riksdagsutskotten av hävd inom stängda dörrar, och 1971 infördes en uttrycklig bestämmelse om detta i riksdagsstadgan. Bestämmelsen om att utskotten sammanträdde inom stängda dörrar fördes därefter över till 1974 års riksdagsordning genom 4 kap. 12 §.

I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet höjdes röster för att det borde införas en möjlighet till offentliga utskottssammanträden. Frågan tycks ha väckts för första gången i motioner vid 1967 års riksdag.<sup>120</sup> I motionerna yrkades att den då verksamma Grundlagberedningen skulle "utreda förutsättningarna för regler om rätt till offentliga utskottsförhör ('hearings') i riksdagen". Det konstaterades att riksdagens utskott flitigt utnyttjade möjligheten att kalla in experter. Enligt motionärerna skulle riksdagens kontrollmakt emellertid stärkas om utskottet fick möjlighet att även vid offentliga sammanträden anordna utfrågningar av statstjänstemän och andra experter på berörda områden. Även statsråd borde kunna kallas in till sådana överläggningar, menade motionärerna, och hänvisade till att offentliga "hearings" spelade en stor roll i USA. Även i ett land med parlamentariskt system borde sådana kunna bidra till att ge information om praktiska sakfrågor, om regeringens intentioner och om oppositionens kritik. I motionerna pekade ledamöterna på att en sådan reform skulle behöva lösa flera frågor, bl. a. om det skulle finnas en skyldighet att infinna sig till utfrågningar.

Vem ska besluta om offentlighet och om vilka personer som skall inkallas i samband med ett utskottsförhör – majoritet i utskotten eller en kvalificerad minoritet? Vilka förpliktelser att uppträda inför ett utskott bör finnas för statstjänstemän och medlemmar av regeringen? Hur skall man förhindra att utskottsförhören blir en ersättning för debatten i kammaren?<sup>121</sup>

I en av motionerna angavs att offentlighet i utskottens arbete visserligen vore ett helt främmande element i svensk författningstradition, men att en ny författning framför allt ska passa in i ett nytt samhälles mönster och att utvecklingen tycktes gå i riktning mot allt större offentlighet på de flesta områden.<sup>122</sup> Motionerna avstyrktes i konstitutionsutskottet med följande motivering:

Att på sätt i förevarande motioner åsyftas ge utskotten möjlighet att även hålla offentliga sammanträden, främst för utfrågning av inkallade perso-

<sup>120</sup> Mot. I:186, II:243 och II:476 år 1967. Bland motionärerna återfinns bl.a. Per Ahlmark (FP) och Thorbjörn Fälldin (C).

<sup>121</sup> Mot. nr I:186 år 1967 s. 2.

<sup>122</sup> Mot. II:476 år 1967.

ner, skulle enligt utskottets mening inte medföra några fördelar för riksdagens arbete. Den nuvarande ordningen har visat sig fungera så väl, att någon ändring ej är påkallad.<sup>123</sup>

Under de därpå följande åren lämnades flera motioner med samma syfte in. I en reservation från 1971 anförs att offentliga utfrågningar av statsråd, experter, företrädare för organisationer m.fl. skulle öka utskottens möjligheter att utöva riksdagens kontrollfunktioner på ett effektivt sätt.<sup>124</sup> Den som kallades in borde enligt reservationen ha rätt att vägra att infinna sig och rätt att vägra svara på enskilda frågor. Utskottet avstyrkte dessa och övriga motioner i ämnet med hänvisning till att den pågående Grundlagberedningen skulle pröva frågan om viss offentlighet under utredningsarbetet och lägga fram ett förslag under 1972. Riksdagen följde utskottet och avslog motionerna.

### *Grundlagberedningen*

I samband med Grundlagberedningens slutbetänkande redovisade utredningen även sin syn på frågan om offentlighet i utskotten.<sup>125</sup> Medan det rådde enighet inom beredningen om att utskotten skulle överlägga och fatta beslut inom stängda dörrar, fanns det olika meningar i frågan om huruvida utfrågningar och föredragningar i utskotten skulle kunna vara offentliga. Det fanns enligt beredningen i och för sig fördelar med öppna utfrågningar, som att offentligheten skulle vara ett korrektiv mot felaktiga och ofullständiga upplysningar i ett ärende och att intresset för riksdagens arbete skulle öka. Slutligen bedömdes dock att nackdelarna övervägde. I första hand såg utredningen en risk med att sakbehandlingen av ärendena skulle bli lidande om offentlighet skulle medges vid utfrågningar. Man såg också en risk med att offentliga utskottssammanträden skulle försvaga allmänhetens intresse för kammardebatterna. Andra nackdelar man uppmärksammade var att det fanns en risk att utfrågningar inför öppna dörrar skulle ”dras in i kraftmätningarna mellan partierna inför valjarna”. En följd skulle kunna bli att atmosfären i utskotten, som beskrevs som ”förtroendefull och avspänd”, skulle komma att störas. Det befarades också att mer regelbundet återkommande offentliga utfrågningar skulle kunna inverka negativt på utskottens beredningsarbete. Grundlagberedningen pekade på att utskotten redan enligt det gällande regelverket var oförhindrade att kalla till sig sakkunniga och andra och på så sätt dra nytta av de fördelar som muntlighet och frågeformen kunde erbjuda när det gällde att inhämta upplysningar

<sup>123</sup>KU 1967:17 s. 18. För att ge en bild av tidsandan kan nämnas att den dåvarande sekreteraren i konstitutionsutskottet, Fredrik Sterzel, efteråt har återgett att förslaget om offentliga utfrågningar tedde sig så osvenskt att ingen av utskottets ledamöter ens kom sig för att säga något när ärendet bereddes i utskottet, inte ens ”avslag”. ”Blotta tanken att något statsråd skulle sätta sig i stolen hos KU var främmande, det ingick inte i vår föreställningsvärld, inte ens att vederbörande skulle få komma till utskottet och inom stängda dörrar överlägga. Ingen skulle för övrigt ha vågat fråga dem någonting.” Uppgifter hämtade från 1995/96 URD2, *Konstitutionsutskottets seminarium den 7 mars 1996: KU:s granskning – juridik och/eller politik?*

<sup>124</sup>KU 1971:17 s. 3.

<sup>125</sup>SOU 1972:15 s. 276 f.

och synpunkter i ett ämne. Sedan 1971 fanns det heller inget som hindrade att även ministrar medgavs tillträde till utskottssammanträden.

Grundlagspropositionen innehöll, i enlighet med Grundlagberedningens betänkande, inte några förslag om bestämmelser om offentliga utskottsutfrågningar.<sup>126</sup> Vid propositionens behandling i riksdagen hade det kommit in motioner om rätt för utskotten att anordna offentliga utfrågningar. Dessa avstyrktes med hänvisning till att utskotten ofta arbetar under stor tidspress och att verksamhet riskerade att bli fördröjd om offentliga utskottsutfrågningar skulle bli ett reguljärt inslag i beredningsarbetet.<sup>127</sup> Motioner av samma eller liknande innebörd lades därefter fram årligen i riksdagen.

#### *Folkstyrelsekommittén*

Den parlamentariska kommittén Folkstyrelsekommittén tillsattes 1984 med uppdraget att överväga åtgärder för att effektivisera och vitalisera riksdagens arbete. I kommittédirektiven nämndes offentliga utskottsutfrågningar som en tänkbar åtgärd i sammanhanget. I sitt betänkande noterade kommittén att utfrågningar hade kommit att bli mer populära som beredningsform.<sup>128</sup> Flera fördelar med offentliga utfrågningar framhölls, bl.a. att intresset för riksdagsarbetet skulle främjas och att medborgarnas insyn i den politiska beslutsprocessen skulle öka. Enligt kommittén fanns det skäl att förorda införandet av en möjlighet att anordna offentliga utfrågningar. Samtidigt underströks att utskottssammanträden för överläggningar och beslutsfattande skulle hållas inom stängda dörrar.

När det gällde skyldighet att lämna uppgifter till utskotten klargjordes att det inte fanns någon uppgiftsskyldighet för andra än statliga myndigheter. Enskilda personer, andra privaträttsliga subjekt eller kommunala organ kan inte åläggas av utskotten att lämna uppgifter. Kommittén övervägde även om det fanns anledning att begränsa den krets av personer som skulle kunna kallas in till öppna utfrågningar. Bland annat diskuterades frågan om statsråden skulle kunna kallas. Man såg en risk med att uppmärksamheten skulle kunna förskjutas från kammaren, där alla ledamöter kan ställa frågor, till utskotten, där möjligheten att fråga ut statsråden är begränsad till ett litet antal ledamöter. Utredningen stannade dock för att inte regelbinda utskottens handlande i denna fråga. Det ansågs att det, mot bakgrund av att syftet med utfrågningarna skulle vara att inhämta upplysningar, framför allt skulle bli aktuellt att kalla andra personer i departementen än statsråden. Det underströks att regeringen inte har någon skyldighet enligt riksdagsordningen att lämna uppgifter till ett riksdagsutskott. Kommittén framhöll att det vore rimligt att skydda myndighetsföreträdare vid en offentlig utfrågning mot krav att lämna en uppgift för vilken sekretess gäller hos myndigheten.

<sup>126</sup> Prop. 1973:90.

<sup>127</sup> KU 1973:26 s. 84

<sup>128</sup> SOU 1987:6 s. 230 f.



*Offentliga sammanträden tillåts*

När regeringen därefter föreslog att en möjlighet till offentliga utskottssammanträden skulle införas förekom det enligt propositionen redan i praktiken att utskott höll hearings eller liknande offentliga sammankomster i syfte att bredda sitt beslutsunderlag.<sup>129</sup> Det angavs vidare att konstitutionsutskottet regelmässigt i sitt årliga granskningsbetänkande återgav vad olika personer som uttalat sig inför utskottet hade sagt. Detta material hade ofta redan dessförinnan kommit till massmediernas kännedom. Att införa offentliga utskottsutfrågningar tedde sig mot denna bakgrund inte som ett lika stort steg som det hade gjort 15–20 år tidigare. Det framhölls dock att inte alla utfrågningar borde vara offentliga; slutna utfrågningar är den form som borde användas när det är fråga om förtroliga uppgifter. Olika spärrar föreslogs om ett utskott trots allt håller en öppen utfrågning på ett område som är känsligt från sekretessynpunkt. En myndighet som lyder under regeringen kan hänskjuta en begäran om upplysning från ett utskott till regeringens avgörande. Vidare föreslogs att myndighetsföreträdare vid en offentlig utfrågning skulle kunna skyddas mot krav att lämna en uppgift för vilken sekretess normalt gäller hos myndigheten. Sådana uppgifter får då i stället lämnas vid en sluten utfrågning eller skriftligt. För tydlighetens skull anfördes att det inte fanns någon uppgiftsskyldighet för andra än statliga myndigheter. Enskilda fysiska eller juridiska personer eller kommunala organ kunde över huvud taget inte åläggas av utskotten att lämna uppgifter. Det kan konstateras att varken i Folkstyrelsekommitténs betänkande eller i propositionen fördes några resonemang om vilka konsekvenser reformen kunde få i fråga om konstitutionsutskottets uppgift enligt regeringsformen att granska regeringen.<sup>130</sup>

Konstitutionsutskottet tillstyrkte propositionens förslag men underströk att utfrågningarna ska syfta till inhämtande av sakupplysningar och utgöra ett led i beredningen av utskottets ärenden.<sup>131</sup> De fick inte utvecklas till politiska debatter.

Riksdagen beslutade om ändringen i riksdagsordningen under hösten 1987, och den nya ordningen trädde i kraft den 1 februari 1988. Efter ändringen fick 4 kap. 12 § riksdagsordningen följande lydelse:

Utskott skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande. Utskottet kan dock besluta att sammanträde till den del det avser inhämtande av upplysningar helt eller delvis skall vara offentligt.

Vid offentlig del av utskottssammanträde är företrädare för statlig myndighet ej skyldig att lämna uppgift för vilken sekretess gäller hos myndigheten.<sup>132</sup>

I konstitutionsutskottets granskningsbetänkande KU 1987/88:40, justerat i maj 1988, erinrades om att utskotten numera hade möjlighet att anordna offentliga

<sup>129</sup> Prop. 1987/88:22 s. 53.

<sup>130</sup> Sterzel 2009 s. 364.

<sup>131</sup> KU 1987/88:18 s. 2.

<sup>132</sup> SFS 1987:1299. Bestämmelsen hade efter 2003 beteckningen 4 kap. 13 §.

utfrågningar. Utskottet hade i stor utsträckning utnyttjat möjligheten att anordna offentliga utfrågningar.<sup>133</sup> I efterhand synes de offentliga utfrågningar som tv-sändes under sommaren 1988 om regeringens åtgärder mot bakgrund av mordet på statsminister Olof Palme ha inneburit ett genombrott för de offentliga utfrågningarna.<sup>134</sup> De utfrågningar av statsråd och andra som konstitutionsutskottet anordnar inom ramen för sin granskningsverksamhet genomförs i praxis företrädesvis vid offentliga sammanträden.<sup>135</sup>

I den nu gällande riksdagsordningen (2014:801) framgår möjligheten för utskotten att hålla offentliga sammanträden för att inhämta upplysningar av 7 kap. 17 § första stycket. Huvudregeln om stängda sammanträden fastslås i 7 kap. 16 § första stycket.

### Gällande reglering samt skyldighet för regeringen

Bestämmelsen om skyldighet för statliga myndigheter att lämna upplysningar och yttranden till utskotten återfinns i 10 kap. 8 § 2014 års riksdagsordning.

En statlig myndighet ska lämna upplysningar och avge yttrande till ett utskott som begär det, om inte annat följer av 7 kap. 17 § tredje stycket. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en sådan begäran till regeringen för avgörande.

Regeringens skyldighet enligt denna paragraf att lämna upplysningar och avge yttrande till ett utskott är begränsad till dels frågor om arbetet inom Europeiska unionen, dels de av riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att upplysningsskyldigheten är begränsad i fråga om regeringen. Den omfattar endast frågor som rör arbetet inom EU på utskottets ämnesområde och information med anledning av en granskningsrapport från Riksrevisionen. Regeringens skyldighet att lämna information om arbetet i EU infördes i samband med Sveriges medlemskap i EU 1995.<sup>136</sup> Informationsskyldigheten i fråga om riksrevisorernas granskningsrapporter infördes 2011.<sup>137</sup>

Reglerna om minoritetsskydd innebär att ett utskott ska inhämta upplysningar eller ett yttrande om minst fem av dess ledamöter begär det vid behandlingen av ett ärende. Om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen eller riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen, får en sådan begäran framställas utan samband med behandlingen av ett ärende.<sup>138</sup>

Utskottet får avslå en begäran från fem ledamöter om den har framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.

<sup>133</sup> KU 1987/88:40 s. 1.

<sup>134</sup> I konstitutionsutskottets betänkande *Fortsatt granskning av regeringens åtgärder med anledning av mordet på Olof Palme* (Utkast 1988-09-01) återges uppteckningar från utfrågningarna.

<sup>135</sup> Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 14.

<sup>136</sup> Bet. 1994/95:KU22.

<sup>137</sup> Framst. 2009/10:RS4, bet. 2009/10:KU17, bet. 2010/11:KU2.

<sup>138</sup> 10 kap. 8 § riksdagsordningen.

Besluten i konstitutionsutskottet att i granskningsförfarandet begära information muntligt eller skriftligt från regeringen kräver majoritetsbeslut men, anförs det i en grundlagskommentar, majoriteten brukar endast i undantagsfall motsätta sig en minoritets begäran.<sup>139</sup> Hanteringen i konstitutionsutskottet av önskemål om att inhämta uppgifter i granskningen behandlas närmare i avsnitt 3.3 och bilaga 4.

## 3.2 Underlag för konstitutionsutskottets granskning

Enligt 1809 års regeringsform hade konstitutionsutskottet i uppgift att granska statsrådsprotokollen och utifrån dessa föreslå att riksdagen skulle utkräva an-  
tingen juridiskt eller politiskt ansvar. Författningsutredningen (SOU 1963:17) anförde att en fast praxis utbildade sig så att sådana handlingar som inte ingick i protokollen men som var ägnade att belysa besluten i protokollen på begäran alltid lämnades ut.<sup>140</sup>

### Konstitutionsutskottets rätt till handlingar

Konstitutionsutskottets uppgift är enligt 1974 års regeringsform (nuvarande 13 kap. 1 §) att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. För att kunna fullgöra sin granskningsuppgift fick konstitutionsutskottet med 1974 års regeringsform rätt att utan begränsning ta del av protokoll och övriga handlingar som rörde beslut i regeringsärenden.<sup>141</sup> Detta låg i linje med vad som tidigare gällt enligt praxis. I början av enkammarriksdagens tid var den normala gången att utskottet diskuterade slutsatserna av utredningarna i granskningsärendena när de skriftliga utredningarna var avslutade.<sup>142</sup> Därefter blev det allt vanligare att detta material kompletteras med upplysningar som inhämtas vid utfrågningar eller genom skriftliga redogörelser. Den första gången som ett statsråd utfrågades av konstitutionsutskottet var i samband med granskningen av regeringens befattning med den s.k. IB-affären 1974. Efter hand har utfrågningar av statsråd kommit att bli ett regelbundet återkommande inslag i utskottets granskande verksamhet. År 1988 blev det möjligt för riksdagsutskotten att anordna offentliga sammanträden, och samma år anordnades även de första offentliga utfrågningarna i konstitutionsutskottet.

<sup>139</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 583.

<sup>140</sup> SOU 1963:17 s. 435, se även Bremdal 2011 s. 95 f.

<sup>141</sup> Prop. 1973:90 s. 417.

<sup>142</sup> Följande är hämtat ur Isberg 2005 s. 13.

### *Konstitutionsutskottets rätt till handlingar från regeringen utökas*

När det gäller konstitutionsutskottets rätt till handlingar i Regeringskansliet skedde en ändring i samband med 2010 års reform av regeringsformen. Ändringen innebär att utskottets rätt till handlingar utvidgades i syfte att bättre motsvara det faktiska granskningsområdet. Grundlagsutredningen konstaterade att konstitutionsutskottet för sin granskning har en i grundlag säkerställd rätt att få ut samtliga handlingar som hör till ett regeringsärende utan hinder av sekretess.<sup>143</sup> I praktiken har utskottet en motsvarande tillgång även till andra handlingar, t.ex. handlingar i regeringskansliärenden, anförde utredningen. Någon uttrycklig rätt att få ut sådana handlingar utöver vad som gäller enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet fanns dock inte. Enligt utredningens mening borde konstitutionsutskottets särskilda rätt att få ut handlingar omfatta hela det område som är föremål för utskottets granskning. Genom ett tillägg i bestämmelsen om konstitutionsutskottets tillgång till handlingar, 13 kap. 1 § andra meningen RF, fick utskottet en i grundlag säkerställd rätt att få ut regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Detta innebär bl.a. en uttrycklig rätt att få ut handlingar i regeringskansliärendena.<sup>144</sup>

### **Inhämtande av upplysningar på annat sätt**

Skriftliga redovisningar och muntliga utfrågningar har som framgått blivit vanliga utredningsmetoder i konstitutionsutskottets granskningsarbete. Någon specialreglering av dessa förfaranden finns inte utan det är de allmänna reglerna för utskotten i riksdagsordningen som gäller.<sup>145</sup> Utöver detta är konstitutionsutskottets förfarande för att inhämta upplysningar från regeringen oregererat.

Uppteckningar från utfrågningar i granskningen publiceras normalt i en bilaga i granskningsbetänkandet. Möjligheten till offentliga sammanträden infördes 1988. Utskottet har sedan dess inom ramen för granskningen hållit ca 160 utfrågningar med sittande statsråd och ca 40 utfrågningar med f.d. statsråd. Ytterligare 220 personer har hörts, exempelvis statssekreterare, företrädare för myndigheter och privatpersoner. Huvuddelen av utskottets utfrågningar har varit offentliga.<sup>146</sup>

### *Statsråd*

Som framgått saknar konstitutionsutskottet särskilda rättsliga befogenheter att begära in information, utöver rätten att få ut handlingar från regeringen. I övrigt tillämpas vad som allmänt gäller för utskotten. Konstitutionsutskottet saknar således möjlighet att kräva av någon som inte företräder en statlig myndighet att lämna upplysningar.<sup>147</sup>

<sup>143</sup> SOU 2008:125 s. 298.

<sup>144</sup> Prop. 2009/10:80 s. 115.

<sup>145</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 582 och Eka m.fl. 2012 s. 506.

<sup>146</sup> Se sammanställning i direktiven i bilaga 1.

<sup>147</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 582.

Det förekommer dock i praktiken inte att regeringen eller Regeringskansliet i samband med en granskning vägrar att besvara frågor som ställs av utskottet. Det har inte heller förekommit att ett sittande statsråd vägrat infinna sig till en utfrågning som statsrådet kallats till. Att utskottet får svar på sina skriftliga frågor och att statsråden finner sig i utskottet till muntlig utfrågning kan enligt en grundlagskommentar sägas vila på konstitutionell praxis och vara i överensstämmelse med principerna för riksdagens kontrollmakt.<sup>148</sup> Den rådande ordningen beskrivs i en annan grundlagskommentar som att det är fast praxis att statsråd finner sig för en utfrågning i konstitutionsutskottet som han eller hon kallats till.<sup>149</sup> I rapporten *Konstitutionella kontrollfrågor* anges att det inte finns något lagstöd för att tvinga t.ex. ett statsråd att infinna sig till en utfrågning, men att den som skulle vägra att infinna sig bryter mot en fast konstitutionell praxis.<sup>150</sup>

Det finns två fall när ett f.d. statsråd har tackat nej till inbjudan till en utfrågning i granskningen. Det tidigare statsrådet Reidunn Laurén avböjde att komma i utskottets granskning våren 1999 av regeringens agerande vid Europadomstolens prövning av målet mellan Torgny Gustafsson och svenska staten (bet. 1998/99:KU25 s. 21). Laurén var statsråd 1991–1994. Våren 2014 granskade konstitutionsutskottet regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon (bet. 2013/14:KU20 s. 132 ff.). Före detta näringsminister Maud Olofsson, som hade lämnat regeringen 2011, tackade nej till att komma till en utfrågning i granskningen. Händelsen beskrivs närmare i bilaga 4.

Det kan i sammanhanget nämnas att f.d. statssekreteraren Ulrika Schenström bjöds in till en utfrågning våren 2008 i granskningsärendet om statsminister Fredrik Reinfeldts ansvar för krishanteringen i Statsrådsberedningen. Schenström avböjde dock att komma till utskottet. Utskottet kom att skriftligen begära svar på vissa frågor av Schenström, som svarade på dessa (bet. 2007/08:KU20 s. 184).

Sammanfattningsvis finns ingen lagreglerad skyldighet för statsråd (varken sittande eller före detta) att medverka i konstitutionsutskottets granskning genom att lämna uppgifter. En tydlig praxis har dock vuxit fram på området som med få undantag har följts.

### *Statliga tjänstemän*

I konstitutionsutskottets granskningsarbete förekommer det att utskottet begär upplysningar från statliga myndigheter med stöd av riksdagsordningens bestämmelse om myndigheters upplysningsskyldighet. Skyldigheten att lämna upplysningar gäller myndigheten som sådan, inte en enskild tjänsteman.<sup>151</sup> Regleringen innebär dock att tjänstemän vid sådana myndigheter förväntas lämna upplysningar – och normalt infinna sig när konstitutionsutskottet begär det.<sup>152</sup>

<sup>148</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 582.

<sup>149</sup> Eka m.fl. 2012 s. 506.

<sup>150</sup> Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 34 not 19.

<sup>151</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 785.

<sup>152</sup> Eka m.fl. 2012 s. 506 och Bull och Sterzel 2013 s. 297.

Den kontroll som konstitutionsutskottet utövar avser uteslutande statsråden, medan tjänstemän faller under den granskning som för riksdagens del utövas av Justitieombudsmannen (JO). I förhållande till JO gäller en annan ordning för tjänstemännen; här föreligger en grundlagsstadgad informationsskyldighet. Enligt 13 kap. 6 § RF ska domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten eller hos kommuner lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. De myndigheter och personer som står under ombudsmännens tillsyn är skyldiga att på begäran av en ombudsman sanningsenligt uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder som de har vidtagit i form av beslut eller på annat sätt, se bl.a. JO 1997/98 s. 66. En offentliganställd person som inte efterföljer ombudsmannens begäran eller dröjer med att svara anses därigenom åsidosätta sin tjänsteplikt och kunna åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse.<sup>153</sup>

#### *Andra personer*

När konstitutionsutskottet, eller andra utskott, begär upplysningar eller ett yttrande från kommuner, kommunala myndigheter eller privata organisationer eller sammanslutningar finns ingen skyldighet för dem att svara.<sup>154</sup> I stället bereds de tillfälle att göra detta. Personer i denna kategori som har ombetts lämna uppgifter har dock gjort det med få undantag.

#### **Frågan om sanningsförsäkran**

Enligt gällande ordning tillämpas ingen form av sanningsförsäkran eller edgång i samband med att uppgifter lämnas till konstitutionsutskottet. Den som utfrågas kan i praktiken lämna felaktiga uppgifter utan att konstitutionsutskottet har några sanktioner att tillgripa. Detta förhållande har varit omdiskuterat. Samtidigt har den allmänna inställningen i frågan varit att det inte bör införas någon ordning där ed ska avläggas.<sup>155</sup> I sammanhanget har framhållits bl.a. att den grund som regeringsformen ger konstitutionsutskottet är en annan än den som t.ex. den amerikanska författningen ger kongressens utskott. Vid ett seminarium anordnat av konstitutionsutskottet 1996 var den allmänna meningen bland deltagarna att sådana befogenheter inte är önskvärda eller ens möjliga, dels mot bakgrund av att utskottet inte är en rättslig instans, dels för att en edsplikt skulle kunna hämma de utfrågades benägenhet att lämna utförliga svar.<sup>156</sup>

När frågan om sanningsförsäkran har aktualiserats i motioner har konstitutionsutskottet gjort bedömningen att ett sådant krav förutsätter formell närvaroplikt (även för statsråd och andra än myndighetsföreträdare). Under riksmötet 1989/90 motionerades om att en ordning med sanningsförsäkran inför ett riksdagsutskott borde införas.<sup>157</sup> Enligt motionärernas förslag skulle eventuellt

<sup>153</sup> Eka m.fl. 2012 s. 525 f., Holmberg m.fl. 2012 s. 582 f.

<sup>154</sup> Holmberg m.fl. 2012 s. 582 f. och 786.

<sup>155</sup> Bull och Sterzel 2013 s. 297.

<sup>156</sup> Konstitutionsutskottets seminarium den 7 mars 1996: *KU:s granskning – juridik eller politik?*, se 1995/96:URD2.

<sup>157</sup> 1989/90:K311.

olika regler gälla för olika kategorier av utfrågade, men statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga borde få avlägga sanningsförsäkran. Konstitutionsutskottet, som avstyrkte yrkandet, redogjorde för det regelverk som gäller om vittnesplikten enligt rättegångsordningen och anförde att skyldigheterna att närvara vid förhandlingen, att avlägga ed, att avge vittnesmål och att tala sanning hänger nära samman.<sup>158</sup> Mot bakgrund av detta stod det enligt utskottet klart att för att en regel om någon form av edgång eller sanningsförsäkran vid utskottsutfrågningar ska få effekt måste den vara kopplad till bestämmelser om plikt att delta i sådana utfrågningar och att där lämna upplysningar. Utfrågningarna skulle då få en helt annan karaktär än att vara ett led i utskottets inhämtande av sakupplysningar som de enligt gällande rätt är avsedda att utgöra. Efterföljande motioner med samma innehåll har avstyrkts med hänvisning till denna ståndpunkt.<sup>159</sup>

Vidare kan erinras om beredningen av lagärendet om en kommission för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (säkerhetstjänstkommissionen, SOU 2002:87). I konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU4 behandlade utskottet regeringens proposition 1998/99:140, där regeringen föreslog att kommissionen skulle ges vissa befogenheter. I dessa befogenheter ingick att hålla förhör under straffansvar med den som antogs kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet och att vid vite förelägga en enskild som innehade en handling eller ett föremål som kunde antas ha betydelse för kommissionens verksamhet att visa upp handlingen eller föremålet för kommissionen.

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

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

Lagrådet hade i denna del anført följande:

Under ett förhör med kommissionen kommer att uppstå en rad olika frågor som måste kunna lösas snabbt. En del framgår av den föreslagna lagtexten, såsom frågan om parts rätt att vägra yttra sig och om sekretess i olika hänseenden. Den rent formella hanteringen av sådana frågor förutsätter dock en betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. Andra frågor kan vara betydligt mer subtila. Lagrådet tänker här särskilt på att förhöret måste begränsas till vad det egentligen avser. Eftersom straffansvar inträder om den hörde förtiger något som faller inom ramen för förhöret krävs det att han har en klar uppfattning om vad förhöret avser. Men det är också av vikt att kommissionens ledamöter och kanske inte minst de hördas biträden

<sup>158</sup> Bet. 1989/90:KU10 s. 9 f.

<sup>159</sup> Se bet. 1989/90:KU36, bet. 1990/91:KU42 och bet. 2001/02:KU12.

håller sig inom denna ram och att det finns någon som kan avbryta frågor utanför ramen. Också detta förutsätter avsevärd erfarenhet av vittnesförhör vid domstol. Kommissionen må väl reglera vem som ska ställa frågor efter eget gottfinnande och någon särskild förhållningsledare behöver inte finnas. Men när det gäller förhör under straffansvar bör någon ha ansvaret för ledningen av förhöret och av vad Lagrådet förut anfört framgår att denne bör vara domare.

Lagrådet hade vidare förordat att lagen skulle innehålla bestämmelsen att förhöret skulle hållas under ledning av någon som var eller hade varit ordinarie domare. Vid utskottsbehandlingen var kommissionens sammansättning känd. I den ingick en ledamot som varit ordinarie domare (ordförande i Högsta domstolen), och kommissionens sekreterare var ordinarie domare. Utskottet erinrade om detta och ansåg att kommissionen som förvaltningsmyndighet själv borde kunna besluta om sina arbetsformer och därmed även vem som borde leda ett förhör samt utgick från att kommissionen skulle beakta de rättssäkerhetsaspekter som Lagrådet pekat på.

### *Objektivitetsprincipen*

I bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakta saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip innebär att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som de som har till uppgift att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende.<sup>160</sup> Bestämmelsen omfattar enligt ett motivuttalande även regeringen ”när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen”.<sup>161</sup> Någon vägledning utöver detta när det gäller innebörden av kravet på saklighet ges inte i grundlagsmotiven. I den juridiska litteraturen har anförts att saklighetskravet inte enbart handlar om krav på lagstöd för myndigheters beslutsfattande.<sup>162</sup> Principen anses nödvändig för att upprätthålla rättssäkerheten.<sup>163</sup> Ytterst handlar det om att upprätthålla förtroendet för den offentliga maktapparaten. Justitiekanslern har i praxis med hänvisning till saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF anført att det som en generell regel för all myndighetsverksamhet bör gälla att uppgifter som myndigheten lämnar för publicering i medierna eller till allmänheten ska vara korrekta.<sup>164</sup>

2005 års katastrofkommission uppmärksammade i sitt andra betänkande saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF.<sup>165</sup> Enligt kommissionen innebär kravet att uppgifter som lämnas (till konstitutionsutskottet) ska vara korrekta samt ge en

<sup>160</sup> Strömberg 2006 s. 66.

<sup>161</sup> Prop. 1975/76:209 s. 138.

<sup>162</sup> Bull 2005 s. 71 f.

<sup>163</sup> Lerwall 2009 s. 233.

<sup>164</sup> Justitiekanslerns beslut 1994-09-26 (dnr 1590-94-20).

<sup>165</sup> SOU 2007:44 s. 159.



adekvat bild av sakernas tillstånd; väsentliga fakta ska inte ha utelämnats. Vidare framhöll kommissionen att uppgiften att leva upp till saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF är ett centralt krav på tjänstemännen i Regeringskansliet.<sup>166</sup>

I granskningsbetänkandet Vissa frågor i anslutning till flodvågskatastrofen m.m., som konstitutionsutskottet lämnade i december 2007 (bet. 2007/08:KU6), anförde utskottet, mot bakgrund av en granskning av uppgiftslämnandet under granskningen av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004 (bet. 2005/06:KU8), följande:<sup>167</sup>

[Utskottet vill] ... starkt framhålla att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan självfallet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Den konstitutionella kontroll som utförs av konstitutionsutskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan utskottet inte lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen.

Utskottet kan konstatera att felaktiga uppgifter lämnades från Regeringskansliet till utskottet under den förra granskningen. Ytterst har berört statsråd ansvar för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern därvidlag ett särskilt ansvar. Här kan flera åtgärder vara nödvändiga att vidta för att säkerställa att de svar som lämnas till konstitutionsutskottet bygger på korrekta uppgifter. Dit kan höras att tydliggöra krav på dokumentation av interna beslut och förbättra medvetenheten i Regeringskansliet om innehållet i Regeringskansliets interna föreskrifter.

#### *Jämförelse med den informationsskyldighet som gäller i förhållande till JO*

Regleringen av Justitieombudsmannens tillgång till handlingar och uppgifter är utformad på ett annat sätt än den som gäller för konstitutionsutskottet. Enligt 13 kap. 6 § andra stycket RF gäller att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten eller hos kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. Av bestämmelsen har ansetts följa en sanningsplikt som inte är direkt straffsanktionerad men som kan föranleda disciplinärt ingripande i form av varning eller löneavdrag (JO 2007/08 s. 244).

I samband med 2010 års ändringar av regeringsformen framförde några remissinstanser, JO och Sveriges advokatsamfund, att informationsskyldigheten i förhållande till konstitutionsutskottet borde utsträckas till att omfatta även andra uppgifter än sådana som finns dokumenterade i handlingar. Regleringen av informationsskyldigheten i förhållande till JO angavs som förebild. I propositionen konstaterades att gällande ordning innebär att den som utfrågas av konstitutionsutskottet kan lämna felaktiga uppgifter till utskottet utan att det

<sup>166</sup> SOU 2007:44 s. 166.

<sup>167</sup> Bet. 2007/08:KU6 s. 33.

kan tillgripa några sanktioner. Det saklighetskrav som följer av objektivitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § RF innebär dock att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Regeringen fortsatte därefter<sup>168</sup>:

Det yttersta ansvaret för den information som lämnas till konstitutionsutskottet måste enligt regeringens uppfattning principiellt ligga på den som bestämmer hur utskottets frågor ska besvaras (jfr JO:s beslut den 27 mars 2009, dnr 342-2008 och 3415-2008). Granskningen är inriktad på statsrådets tjänsteutövning. Statsråden ansvarar ytterst även för handläggningen av regeringsärendena. Det är därför naturligt att den politiska ledningen inom departementen har ett avgörande inflytande över hur utskottets frågor ska besvaras.

Regeringen anförde vidare att utskottets utfrågningar enligt gällande ordning endast är avsedda att utgöra ett led i utskottets inhämtande av sakupplysningar i granskningsärendena. Enligt regeringens uppfattning finns det risk för att utfrågningarna ändrar karaktär om informationsskyldigheten gentemot konstitutionsutskottet utformas på motsvarande sätt som i förhållande till JO. För att en disciplinärt sanktionerad sanningsplikt ska vara verkningsfull skulle det, enligt propositionen, även behöva införas krav på formell närvaroplikt inför utskottet för statsråd och tjänstemän. Regeringen hänvisade till att konstitutionsutskottet avstyrkt en sådan ordning. Regeringen ansåg mot bakgrund av vad som anförts att det inte fanns skäl att föreslå en reglering i enlighet med JO:s och Sveriges advokatsamfunds förslag.<sup>169</sup>

### 3.3 Hanteringen av önskemål om att inhämta uppgifter i granskningen

Konstitutionsutskottets arbete med ett granskningsärende inleds regelmässigt med att utskottet beslutar att i skriftlig form överlämna ett antal frågor som ska besvaras. Frågorna expedieras till rättschefen i Statsrådsberedningen och besvaras skriftligt på vederbörande statsråds ansvar. Förnyade och förändrade skriftliga frågor kan ställas under det fortsatta granskningsförfarandet. Om utskottet inte anser att de svar som lämnats är tillräckliga kan muntliga utfrågningar anordnas.

Utskottet bestämmer självt vad som ska utredas med anledning av en granskningsanmälan.<sup>170</sup> En fråga som emellanåt kan uppkomma gäller hur långt utskottet ska driva sina undersökningar för att tillmötesgå önskemål från enskilda utskottsledamöter. I praxis har utskottet vanligtvis ställt sig bakom önskemål från enskilda ledamöter om utredning i granskningsärenden, även om inte alla ledamöter har ansett att utredningen behövs. Utskottet har utvecklat en kultur som innebär att en ledamot inte gärna vägras att få en undersökning utförd som ett led i granskningen av en viss sak. En bidragande orsak till

<sup>168</sup> Prop. 2009/10:80 s. 116.

<sup>169</sup> Prop. 2009/10:80 s. 115 f.

<sup>170</sup> Jfr Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 63.

denna praxis kan enligt vad som anförs i 2008/09:RFR14 Konstitutionella kontrollfrågor givetvis vara att det är utskottets ledamöter som enligt RF har till uppgift att genomföra och avgöra granskningsärendena.<sup>171</sup>

Varken tid eller andra resurser som behövs för granskningen är dock obegränsade. Ett önskemål om utredning kan vid närmare skärskådan visa sig ovidkommande. Ställs frågan på sin spets, avgörs den enligt majoritetsprincipen. Endast i sällsynta undantagsfall har utskottet dock genom majoritetsbeslut avslagit yrkanden från en ledamot om ytterligare utredning, t.ex. utfrågningar eller anskaffande av skriftligt material.

Ett sätt att undvika överflödiga utredningar har i praktiken varit att diskutera önskemål om utredningar i utskottet. Syftet har då varit att nå klarhet om vilken betydelse utredningen skulle kunna få för bedömningen av det som granskningen söker svar på. Förslagsställaren har då behövt ge en saklig motivering för sitt förslag. Ett mindre angeläget förslag kan då överges.

I bilaga 4 redovisas förekomsten av omröstningar under utredningskedet i granskningen 1998/99–2013/14 samt 1987/88, då utskottet bl.a. granskade regeringens åtgärder med anledning av mordet på Olof Palme. Endast enstaka omröstningar om huruvida en viss utredningsåtgärd ska vidtas har förekommit. I övrigt har omröstningar gällt tidsplanen för enskilda granskningsärenden. I bilaga 4 redovisas också inhämtandet av upplysningar i granskningen av regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon (bet. 2013/14:KU20 s. 132 f.).

### 3.4 Kommentar

Det finns endast knapphändiga regler om vilken information konstitutionsutskottet ska ha tillgång till vid sin granskning. Frågan om f.d. statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning tycks inte ha uppmärksammats alls i förarbeten och grundlagskommentarer.

Utskottets rätt att för granskningen få ut handlingar från regeringen har varit grundlagsstadgad i såväl 1809 års som 1974 års regeringsform. Genom grundlagsreformen 2010 utvidgades rätten att få del av handlingar. Konstitutionsutskottets metoder för att inhämta underlag i granskningsärenden har utvecklats sedan 1974 års regeringsform infördes. Skriftliga frågor och muntliga utfrågningar är numera vanliga.

Varken statsråd eller enskilda tjänstemän är uttryckligen förpliktade att inställa sig till utfrågningar som utskottet håller. Det finns inte heller någon reglering av f.d. statsråds medverkan. Samtidigt får utskottet i regel svar på sina frågor, både skriftligen och vid utfrågningar. Detta gäller såväl statsråd som andra personer. Den tydliga praxis som finns på området har spelat en stor roll för utskottets möjligheter att inhämta upplysningar i samband med granskningen. Såsom rättsområde betraktat har konstitutionsutskottets befogenheter

<sup>171</sup> Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 30.

beskrivits som ”präglad av en formell vaghet balanserad av relativt fasta sedvänjor”<sup>172</sup>.

Önskemål från utskottets ledamöter om att utskottet ska inhämta upplysningar har normalt hörtsammats av utskottet.

<sup>172</sup> 2009/10:JO1 s. 483, citat s. 503.

## 4 Andra nationella parlament

I detta avsnitt riktas blicken mot andra länder för att undersöka vilken reglering som finns i fråga om medverkan i granskningsarbete motsvarande det som sker i konstitutionsutskottet. De länder som ingår i studien är Finland, Norge, Danmark, Nederländerna, Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Kanada, Nya Zeeland och USA. I gruppen ingår således de nordiska grannarna samt några centrala europeiska länder och anglosaxiska länder. En mer utförlig redovisning för varje land finns i bilaga 5.

Frågeställningarna ligger inom området parlamentarisk kontroll av regeringen. Mer specifikt ligger fokus på sådana organ, tillfälliga eller permanenta, som parlamentet i respektive land har till sitt förfogande för att granska den verkställande makten. Ambitionen är inte att ge någon mer omfattande beskrivning av dessa organs verksamhet. I stället är det två aspekter i organens verksamhet som lyfts fram: dels om det i lag eller andra författningar föreskrivs någon skyldighet att medverka i sådana organs verksamhet genom att lämna upplysningar, dels om någon form av ed eller sanningsförsäkran tillämpas i samband med att upplysningar lämnas. I förekommande fall undersöks även om det finns sanktioner att tillgripa om en person vägrar att medverka efter uppmaning från ett kontrollorgan, alternativt om oriktiga uppgifter lämnas. Utgångspunkten är att utreda vad som gäller i förhållande till tre olika personkategorier: ministrar, f.d. ministrar och andra personer.

För att besvara dessa frågor krävs först att de organ som i respektive land har en funktion liknande konstitutionsutskottets granskningsverksamhet kan identifieras. En svårighet med att göra jämförande analyser av olika länder är just att ringa in de organ som kan anses jämförbara, eftersom systemen är uppbyggda på olika sätt och utifrån skilda principer. Utgångspunkten här har varit själva funktionen, dvs. att det ska vara fråga om organ som parlamentet har att tillgå för att kontrollera regeringsmakten. I vissa av de studerade länderna är det flera organ som delar på denna uppgift. Revisionsorgan, motsvarande Riksrevisionen, omfattas inte.

Vidare varierar granskningens inriktning från land till land. Den granskning som det svenska konstitutionsutskottet utövar är i första hand inriktad på lagenlighet; med andra ord en kontroll av om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och vedertagen praxis. I vissa andra länder kan granskningen snarare syfta till att klarlägga ett händelseförlopp eller liknande (en funktion som konstitutionsutskottets granskning många gånger också kan sägas fylla). Eftersom jämförelsen rör förfarandet hos dessa organ och deras befogenheter – frågan om skyldighet att medverka i granskningen och sanningsförsäkran – har det ändå bedömts vara relevant att beskriva dessa organs utredningsmetoder och befogenheter. Det sagda innebär att den grupp av kontrollorgan som ingår i genomgången inte är homogen.

## 4.1 Jämförande analys – en översikt över länderna

Inledningsvis kan det konstateras att de tio länder som ingår i studien inte tillämpar samma statskick. Ländernas statskick befinner sig i olika delar av spektrumet parlamentarism – presidentialism. Detta innebär att förhållandet mellan den lagstiftande församlingen och den verkställande makten kan se olika ut i länderna. Förhållandet mellan regeringen och förvaltningen är inte heller detsamma i länderna. Dessa omständigheter kan påverka kontrollorganens utformning och verksamhet.

### Utformningen av de parlamentariska kontrollorganen

Det har varit möjligt att för varje land identifiera organ som parlamenten förfogar över och som har funktionen att kontrollera den verkställande makten. Utformningen av dessa organ skiljer sig dock åt.

En uppdelning kan göras utifrån två grundläggande dimensioner. I vissa av länderna är det fråga om permanenta organ, i andra länder har de en tillfällig karaktär. Vidare kan organen vara inom- eller utomparlamentariska. Bland merparten av länderna är det i första hand parlamentsutskott som har uppgiften att kontrollera regeringen. I dessa fall är det således parlamentsledamöter som utför granskningsarbetet. Den danska ordningen är ett exempel på motsatsen. Där är det i stället utomparlamentariska kommissioner som utför granskningen. Tillsättningen av dessa kommissioner sker dock efter beslut av folkettinget, så dessa kan ändå ses som ett instrument för parlamentarisk kontroll.

### Olika typer av rättsregler styr kontrollorganen

Regleringen av kontrollorganen kan finnas i grundlag, arbetsordningar motsvarande riksdagsordningen eller lagar och förordningar. De befogenheter som tilldelats kontrollorganen framgår i vissa fall av särskilda lagar eller andra författningar som anger ramarna för verksamheten i dessa organ. Exempel på det är Tyskland (lag), Nederländerna (lag) och Frankrike (parlamentets arbetsordning). Det kan också vara så att de utredningsbefogenheter som finns hör till parlamentets kompetens. Det förekommer att befogenheter i sådana fall kan överföras till de utskott som utgör kontrollorgan genom delegation. Så är fallet i flera av de anglosaxiska länderna, där utredningsutskottens befogenheter anges i s.k. *Standing Orders*. I andra fall anses det inte möjligt att delegera denna del av parlamentets kompetens. Ett exempel på det är stortingets inkallningsrätt. Den norska *kontroll- og konstitusjonskomiteen* får därför vända sig till kammaren om man vill tillämpa inkallningsrätten i en viss situation.

### Kontrollorganens befogenheter

Gemensamt för kontrollorganen, oavsett deras utformning, är behovet att få tillgång till såväl skriftliga som muntliga uppgifter i utredningarna. Detta behov har i vissa länder lett till att organens utredningsbefogenheter reglerats

särskilt. Av genomgången framgår att det finns en stor variation i vilka befogenheter som har tilldelats organen. Det finns exempel på kontrollorgan som inte har större befogenheter än andra utskott i parlamentet. Andra har befogenheter som snarare påminner om den typ av tvångsmedel som vanligtvis är förbehållna domstolsväsendet. I flera fall görs hänvisningar till att straffrättslig lagstiftning är tillämplig om regelverket inte följs. Samtidigt finns flera exempel på att de mer långtgående befogenheter som vissa av kontrollorganen har är begränsade i olika hänseenden. Ett exempel är att de inte kan göras gällande i förhållande till vissa personkategorier, såsom ministrar.

Det är med andra ord ingen svartvit bild som framkommer i fråga om vilken eventuell skyldighet som finns att medverka i granskningen. I praktiken tycks det som om medverkan till stor del sker på frivillig basis; personer tycks vanligtvis inställa sig för att lämna uppgifter efter att ha fått en inbjudan eller kallelse till en utfrågning. Skillnaden mellan organens befogenheter visar sig i situationen då en inkallad person väljer att inte följa en sådan uppmaning. Vissa kontrollorgan har i denna situation ingen möjlighet att vidta några ytterligare åtgärder för att förmå personen i fråga att inställa sig. Andra organ kan, om det anses nödvändigt, gå vidare i frågan och exempelvis skicka en mer formell kallelse som innebär att en fortsatt vägran är förknippad med olika påföljder. Här finns en skillnad i vilka rättsliga befogenheter olika kontrollorgan har i utredningsarbetet.

### **Likheter och skillnader mellan kontrollorganen**

Ett sätt att åskådliggöra förhållandena är att föra in länderna på en tänkt skala, där ena änden utmärks av en ordning som endast bygger på frivillig medverkan, medan motsatt ände karaktäriseras av att det finns en skyldighet att medverka (i den betydelsen att en vägran att medverka är förknippad med sanktioner av olika slag). Länderna fördelar sig då, grovt sett, i tre huvudgrupper. Det ska påpekas att de mindre nyanserna inte kommer fram i denna bredare bild. För en mer detaljerad beskrivning hänvisas till bilaga 5.

*Finland* kan sägas befinna sig i den förstnämnda änden av skalan, i det perspektivet att medverkan i de utskott som utför granskning vilar på frivillighet. Dessa utskott har inga befogenheter att agera för att tvinga fram en medverkan om en person inte infinner sig självmant. Ordningen kan jämföras med den som gäller för det svenska konstitutionsutskottet.

I andra änden av skalan återfinns länder som *Nederländerna*, *Frankrike*, *USA* och *Danmark*. Kontrollorganen i dessa länder har möjligheter att agera och utöva påtryckningar i det fall en person inte följer en uppmaning att ge in handlingar eller infinna sig till en utfrågning. De nederländska utredningsutskotten kan kalla in personer genom domstolsbeslut och vid vite. På samma sätt kan de franska utredningsutskotten utfärda en formell inkallelseorder om en person inte har infunnit sig efter en första kallelse. Att underlåta att inställa sig till utfrågning i utskottet kan leda till bötes- och fängelsestraff. En liknande

ordning tillämpas av de amerikanska utskott som utför granskningar. I fråga om de danska undersökningskommissionerna finns en lagstadgad vittnesplikt.

De kontrollorgan som finns i *Tyskland, Storbritannien, Kanada* och *Nya Zeeland* har också befogenheter att vidta åtgärder om personer inte lämnar upplysningar efter en begäran. Dessa befogenheter är dock begränsade i förhållande till ministrar. Allmänt gäller att vittnen är förpliktade att infinna sig till det tyska utredningsutskottet. Enligt en undantagsregel krävs emellertid tillstånd från regeringen för att ministrar och f.d. ministrar ska få yttra sig. Om ministern i fråga är medlem av förbundsdagen krävs ett tillstånd också däriifrån. Med andra ord är utskottets möjlighet att få ställa frågor och inhämta upplysningar i dessa fall beroende av att tillstånd ges. Det brittiska parlamentet har sedan lång tid tillbaka en omfattande befogenhet att kräva in handlingar och upplysningar, ”*to send for persons, papers and records*”. Parlamenten i Nya Zeeland och Kanada har anammat denna ordning. Om en första kallelse inte följs kan en formell kallelse utfärdas. Om inte heller denna följs kan parlamentet vidta åtgärder. Parlamentens befogenhet att begära in information kan delegeras till utredningsutskotten i respektive land. Formella kallelser kan dock inte utfärdas i fråga om ministrar. Dessa kan med andra ord inte tvingas att inställa sig hos ett utredningsutskott.

Återstår då *Norge*. Medverkan i det norska *kontroll- og konstitusjonskomiteen* bygger på frivillighet. En kallelse att infinna sig till en utfrågning är att se som en inbjudan eller en uppmaning. Det finns dock en intressant mekanism i regelverket. Enligt den norska grundlagen har stortinget rätt att kalla in vilken medborgare som helst för att inhämta upplysningar. Inkallningsrätten gäller alla medborgare och den är straffsanktionerad. Bestämmelsen gör att kontrollorganet trots allt har medel till sitt förfogande att agera för att förmå en motsträvig person som inte följt en inbjudan att ändå medverka. Regleringen har på detta sätt likheter med vad som gäller i Frankrike, Danmark och Nederländerna. Den norska regleringen aktualiserades för ett par år sedan i en situation som hade likheter med den som uppstod i Nuonärendet och visade sig då effektiv.

Resultatet redovisas överskådligt i följande tabell.



**Tabell 1: Befogenhet att kräva medverkan i granskningen**

Land	Medverkan endast på frivillig basis	Medverkan kan krävas	
		av ministrar	av andra personer
Sverige	X		
Finland	X		
Tyskland			X
Storbritannien			X
Kanada			X
Nya Zeeland			X
USA		X	X
Norge		X	X
Nederländerna		X	X
Frankrike		X	X
Danmark (kommissioner)		X	X

Tabellen bygger på uppgifter i bilaga 5.

I de studerade länderna finns ett flertal kontrollorgan som, rent rättsligt, har en stark ställning för att kunna säkerställa att efterfrågade uppgifter och annat material faktiskt kan inhämtas. För samtliga länder utom Sverige och Finland finns regler om påföljder om en person inte hörsammar en kallelse till en utfrågning eller en uppmaning att ge in handlingar. Det kan exempelvis handla om att använda sig av en mer formell inkallelseorder som är förenad med påföljder. Konstitutionsutskottet saknar befogenheter av denna karaktär.

I Tyskland krävs tillstånd från regeringen för att ministrar och f.d. ministrar ska få yttra sig. I övrigt har den genomgång som har gjorts inte visat på någon särreglering av vad som gäller för f.d. ministrar i fråga om medverkan i kontrollorganens verksamhet.

### Sanningsförsäkran

Kontrollorganen i Finland och Norge har som nämnts ingen befogenhet att tvinga fram upplysningar, om man bortser från stortingets inkallningsrätt. I dessa sammanhang tillämpas inte heller någon typ av edgång eller sanningsförsäkran vid utfrågningar. Detta överensstämmer även med ordningen i svenska konstitutionsutskottet.

I övriga länder är bilden en annan. Edgång eller sanningsförsäkningar kan tillämpas av de flesta av dessa kontrollorgan i samband med utfrågningar. Där emot är det inte alltid att det sker. Dock lämnas uppgifter till kontrollorganen i regel under straffansvar. Ofta finns en koppling till regler om mened och liknande i ländernas straffrättsliga lagstiftningar, med innebörden att böter eller fängelse kan dömas ut.

## 4.2 Kommentar

Bland de studerade länderna finns ett flertal kontrollorgan som har en rättsligt stark ställning för att kunna säkerställa att efterfrågade uppgifter och annat material faktiskt kan inhämtas. Merparten av organen har möjlighet att agera om en person inte hörsammar en kallelse till en utfrågning eller en uppmaning att ge in handlingar. Det kan exempelvis handla om att använda sig av en mer formell inkallelseorder som är förenad med påföljder. Den typen av befogenheter finns både i nordiska länder och bland de övriga länderna. Konstitutionsutskottet synes vid en jämförelse ha föga utvecklade befogenheter av denna karaktär.

## 5 Utredarens överväganden och slutsatser

### 5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas utredarens överväganden och slutsatser. Den allmänna bakgrunden har tecknats i det föregående.<sup>173</sup> Utredarens förslag finns i avsnitt 5.6 Förslag: krav från konstitutionsutskottet på regeringsbildaren.

### 5.2 Kontrollmaktens roll i statskicket

Grundläggande för den svenska folkstyrelsen enligt 1974 års regeringsform är att riksdagen är folkets främsta företrädare. Regeringen styr riket med ansvar inför riksdagen.

Det har skett olika förändringar sedan regeringsformen trädde i kraft. Genom ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen har utrymmet för riksdagens omedelbara beslutsfattande begränsats. Domstolarnas ställning har stärkts. Sverige har blivit medlem i EU, vilket innebär att beslut som tidigare fattades av riksdagen nu fattas inom EU, där det är regeringen som företräder Sverige. Riksdagens beslut om statens budget är mindre detaljerade än tidigare. Riksdagen fattar *ett* beslut om anslagens fördelning inom respektive utgiftsområde och kan således inte besluta om ett enskilt anslag skilt från ramen för utgiftsområdet. I den bemärkelsen har riksdagens makt minskat.

Kontrollmakten är en central del i riksdagens ställning som det främsta statsorganet. Det kan hävdas att riksdagens förändrade roll när det gäller både normgivningsmakten och finansmakten innebär en starkare koncentration på uppföljning och kontroll. Riksdagens insatser för uppföljning och kontroll i olika avseenden har utvecklats. Regeringen är skyldig att informera och samråda med riksdagen om EU-arbetet. Riksdagens beslut om anslag och statens budget är mer bindande för regeringen än tidigare. Den övergripande kontrollen över statens finanser är större.

De olika kontrollinstrumenten används flitigt. Konstitutionsutskottets granskning har vuxit avsevärt i omfång sedan början av 1970-talet och är omfattande. Genom utskottets offentliga utfrågningar och betänkandena har allmänheten en möjlighet att följa granskningen av regeringen. Utskottet har en central roll i kontrollmakten och har dessutom andra centrala uppgifter i statskicket.

Frågeinstitutet har reformerats och används i stor utsträckning. Revisionen har lagts under riksdagen. De iakttagelser som Riksrevisionen och JO gör används i riksdagens arbete. Behandlingen i riksdagen av regeringens skrivelser om effektivitetsrevisionens rapporter innebär att revisionens arbete är en del av riksdagens uppföljning och kontroll.

<sup>173</sup> Mer utförliga bakgrundsbeskrivningar ges i rapportens bilagor.

Utskotten, EU-nämnden och kammaren arbetar med EU-frågor, och riksdagen utnyttjar flitigare än något annat parlament möjligheten att lämna in vändningar som rör subsidiaritetsprincipen. Genom kontrollmakten blir regeringens agerande i EU föremål för riksdagens kontroll. EU-frågor tas upp i KU:s granskning och i frågeinstitutet.

Sedan 1974 års regeringsform trädde i kraft har kontrollinstrumenten förlöpande förändrats, delvis även utan att regeringsformen har ändrats. Revisionen har gjorts oberoende och blivit en myndighet under riksdagen. Under den förhållandevis korta tid revisionen har legat under riksdagen har förhållandet till riksdagen förändrats. Ändringarna för andra kontrollinstrument är mindre omfattande, men gemensamt är att regler och praxis har förändrats sedan 1974 mot bakgrund av vunna erfarenheter och förändrade omständigheter. Att i ljuset av detta överväga ändringar i fråga om skyldigheten att biträda konstitutionsutskottet i dess granskning av regeringen ter sig inte främmande.

Ytterst är det väljarna som på valdagen utkräver ansvar av de styrande. I relationen riksdag–regering är misstroendevotum en yttersta garanti för parlamentarismen. En författare uttrycker det så att misstroendeförklaring är ett vapen att ta till då inget annat fungerar. De övriga kontrollinstrumenten ska så att säga ta hand om den dagliga verksamheten.<sup>174</sup>

Reglerna om misstroendeförklaring kan sägas vara den tydligaste regleringen av parlamentarismen i regeringsformen. Misstroendeförklaring infördes vid enkammarreformen 1969 som en yttersta garanti för parlamentarismen. Bestämmelsen om misstroendeförklaring ersatte den tidigare ordningen som innebar att riksdagen på förslag från konstitutionsutskottet kunde begära entledigande av det eller de statsråd mot vilket utskottet riktat anmärkningar, det s.k. dechargeinstitutet. Andra kontrollinstrument än misstroendeförklaring är, som Grundlagsutredningen uttrycker det, inte på samma sätt kopplade till parlamentarismens principer eftersom de inte i sig leder till någon möjlighet för riksdagen att avsätta regeringen.<sup>175</sup> Efter förslag från Grundlagsutredningen har ordningen med statsministeromröstning efter val tillkommit.

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt de uttalanden som gjorts i förarbetena vara inriktad på rättskontroll och administrativ praxis. Detta synsätt innebär att granskningen i första hand ska syfta till att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och vedertagen praxis. Granskningen är inte främst inriktad på personligt ansvar utan på hur allmänna rättsprinciper tillämpas.

Det förekommer att regeringen tillsätter kommissioner för att utreda särskilt uppmärksammade händelser. Vid en jämförelse med sådana kommissioner bör det framhållas att konstitutionsutskottet består av folkvalda ledamöter. Ledamöterna svarar inför väljarna ytterst vid allmänna val.

<sup>174</sup> Bremdal 2011 s. 202.

<sup>175</sup> SOU 2008:125 s. 258.

Kontrollmakten har sammantaget fått en viktigare roll i statsskicket. En fungerande kontrollmakt framstår som vital för att säkerställa det politiska systemets demokratiska legitimitet. Detta understryker betydelsen av att de som utsätts för granskning också bidrar med uppgifter som de granskande organen behöver.

### 5.3 Medverkan i konstitutionsutskottets granskning

Riksdagen och konstitutionsutskottet har att värna om kontrollmaktens ställning. Utskottets granskning kan sägas syfta till att långsiktigt vårda genomslaget för allmänna principer om legalitet och rättsstatlighet i utövandet av regeringsmakten.

Mot bakgrund av kontrollmaktens betydelsefulla roll i statsskicket är en rimlig slutsats att de som utsätts för granskning ska bidra med uppgifter som de granskande organen behöver. Det kan redan sägas ligga i det levande statsskicket att den som ombeds inkomma med uppgifter till konstitutionsutskottet gör det i den form som utskottet finner lämplig. Detta är alldeles särskilt fallet för den som är eller har varit statsråd.

Kontrollmakten tar sikte både på enskilda statsråd, som kan bli föremål för frågor och interpellationer samt misstroendeförklaring, och på regeringen som helhet genom att hela regeringen entledigas om statsministern entledigas. Konstitutionsutskottet kan i ett granskningsärende ha utfrågningar med både statsministern och övriga statsråd. Utskottets synpunkter och kritik kan också riktas både mot enskilda statsråd, inklusive statsministern, och mot regeringen som helhet.

Utskottets rätt att för granskningen få ut handlingar från regeringen har varit grundlagsstadgad såväl i 1809 års som 1974 års regeringsform. Genom ändringar i regeringsformen 2010 utvidgades rätten att få del av handlingar. Konstitutionsutskottets metoder för att inhämta underlag i granskningsärenden har utvecklats sedan 1974 års regeringsform infördes. Skriftliga frågor och muntliga utfrågningar är numera vanliga. Det finns dock endast få regler om vilken information konstitutionsutskottet ska ha tillgång till vid sin granskning.

Konstitutionsutskottet har utöver regleringen i regeringsformen inga särskilda befogenheter att begära information från regeringen, och varken statsråd eller enskilda tjänstemän är uttryckligen förpliktade att inställa sig till utfrågningar som utskottet håller. I praxis har utskottet vanligtvis ställt sig bakom önskemål från enskilda ledamöter om utredning i granskningsärenden, även om inte alla ledamöter har ansett att utredningen behövs. Utskottet har utvecklat en kultur som innebär att en ledamot inte gärna vägras att få en undersökning utförd som ett led i granskningen av en viss sak. Endast i undantagsfall har utskottet genom majoritetsbeslut avslagit yrkanden från en ledamot om ytterligare utredning, t.ex. utfrågningar eller anskaffande av skriftligt material.

Utskottet får i regel svar på sina frågor, både skriftligen och vid utfrågningar. Detta gäller såväl statsråd som andra personer. Den tydliga praxis som

finns på området har spelat en stor roll för utskottets möjligheter att inhämta upplysningar i samband med granskningen.

Ett sittande statsråd har aldrig vägrat att komma till en utfrågning med konstitutionsutskottet. Om ett sittande statsråd skulle vägra att komma borde statsrådet rimligen bli föremål för en misstroendeförklaring från riksdagen. Således talar både erfarenheten och existerande regelverk för att några ändringar när det gäller konstitutionsutskottets möjligheter att begära upplysningar från ett sittande statsråd inte är påkallade.

Trots att det kan sägas att det är en del av statsskicket att konstitutionsutskottets inbjudningar hörsammas har det inträffat att f.d. statsråd inte har infunnit sig. Uppgifter från f.d. statsråd kan vara värdefulla i utskottets granskning av att regeringsarbetet bedrivs i rättsenliga former. Före detta statsråds medverkan kan också bidra till att klarlägga hur en viss fråga har hanterats och hur ansvarsförhållandena ser ut.

Frågan om f.d. statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning tycks inte ha uppmärksammats alls i förarbeten och grundlagskommentarer. Den fråga som emellanåt diskuteras är sanningsförpliktelse när uppgifter lämnas till konstitutionsutskottet. En förklaring till att frågan om närvaro inte har diskuterats kan vara att det har tagits för självklart att den som bjuds in till konstitutionsutskottet kommer. Nu när det, trots upprepad inbjudan, har inträffat att f.d. statsråd har avböjt att infinna sig aktualiseras frågan om vilka krav som kan ställas. Någon form av åtgärd kan anses påkallad.

## 5.4 Erfarenheter från andra länder

I avsnitt 4 och bilaga 5 redovisas praxis och regler i andra nationella parlament i fråga om kontrollfunktioner. Gemensamt för kontrollorgan i olika nationella parlament, oavsett deras utformning, är behovet att få tillgång till såväl skriftliga som muntliga uppgifter i utredningarna. Detta behov har i vissa länder lett till att organens utredningsbefogenheter har reglerats särskilt. De befogenheter som har tilldelats organen varierar mellan länderna. Det finns exempel på kontrollorgan som inte har större befogenheter än andra utskott i parlamentet. Andra har befogenheter som snarare påminner om den typ av tvångsmedel som vanligtvis är förbehållen domstolsväsendet. I flera fall görs hänvisningar till att straffrättslig lagstiftning är tillämplig om regelverket inte följs. Samtidigt finns flera exempel på att de mer långtgående befogenheter som vissa av kontrollorganen har är begränsade i olika hänseenden. Ett exempel är att de inte kan göras gällande i förhållande till vissa personkategorier, som ministrar.

Det är med andra ord ingen entydig bild som framkommer i fråga om vilken eventuell skyldighet som finns att medverka i granskningen i olika länder. I praktiken förefaller medverkan till stor del ske på frivillig basis; personer inställer sig vanligtvis för att lämna uppgifter efter att ha fått en inbjudan till en utfrågning. Skillnaden mellan organens befogenheter i olika länder visar sig i situationen då en inkallad person väljer att inte följa en sådan uppmaning.

Vissa kontrollorgan har i denna situation ingen möjlighet att vidta några ytterligare åtgärder för att förmå personen i fråga att inställa sig. Andra organ kan, om det anses nödvändigt, gå vidare i frågan och exempelvis skicka en mer formell kallelse som innebär att en fortsatt vägran är förknippad med olika påföljder. Här finns en skillnad i vilka rättsliga befogenheter som olika kontrollorgan har i utredningsarbetet.

När det gäller sanningsförsäkran har kontrollorganen i Finland och Norge ingen befogenhet att tvinga fram upplysningar (med undantag för stortingets inkallningsrätt). I dessa sammanhang tillämpas inte heller någon typ av edgång eller sanningsförsäkran vid utfrågningar. Detta överensstämmer även med ordningen i svenska konstitutionsutskottet.

I övriga länder är bilden en annan. Edgång eller sanningsförsäkringar kan tillämpas av de flesta av dessa kontrollorgan i samband med utfrågningar. Där emot är det inte alltid att det sker. Dock lämnas uppgifter till kontrollorganen i regel under straffansvar. Ofta finns en koppling till regler om mened och liknande i ländernas straffrättsliga lagstiftningar, med innebörden att böter eller fängelse kan dömas ut.

Genomgången av andra länder visar således att det förekommer lagstiftning och möjlighet att använda tvångsmedel även om det är svårt att fastställa hur regelverken tillämpas i praktiken. Det är uppenbart att det förekommer att länder med liknande konstitutionellt system som det svenska har mer långtgående formella krav på medverkan i granskningen av regeringsmakten.

Regleringen i varje land måste emellertid bedömas mot bakgrund av ländernas historiska och konstitutionella erfarenheter. Den svenska konstitutionella ordningen har inte inneburit att parlamentariskt sammansatta organ har kunnat tillgripa tvångsmedel i sitt arbete. Det bör krävas starka skäl för att bryta den ordningen.

## 5.5 Bör lagstiftning tillgripas?

En utgångspunkt vid allt arbete med normgivning är frågan vilket som är det bästa sättet att uppnå den avsedda effekten. I vad mån regler verkligen fungerar på det avsedda sättet beror på en rad faktorer, bl.a. deras utformning. Man kan säga att lagstiftning bör tas till när frågan så kräver.<sup>176</sup> Möjligheten till offentliga sammanträden i utskott infördes 1988. Utskottet har sedan dess inom ramen för granskningen hållit ca 160 utfrågningar med sittande statsråd och ca 40 utfrågningar med f.d. statsråd. Ytterligare 220 personer har hörts, exempelvis statssekreterare, företrädare för myndigheter och privatpersoner. Huvuddelen av utskottets utfrågningar har varit offentliga.<sup>177</sup>

I två fall, sedan den nya regeringsformen infördes på 1970-talet, har f.d. statsråd inte hörsammat en inbjudan till utskottet. Problemens omfattning kan således inte anses vara stort, vilket dock inte hindrar att själva förekomsten är

<sup>176</sup> Jfr kommittéhandboken Ds 2000:1 s. 29 f.

<sup>177</sup> Se sammanställning i direktiven i bilaga I.

principiellt betänkelig och i strid med grunderna för kontrollmaktens och därmed statsskickets funktionssätt.

Det finns en skyldighet att medverka i förhållande till ett flertal jämförbara länders parlamentariska kontrollorgan. En sådan ordning är med andra ord inte främmande för en folkstyrelse i parlamentariska eller andra demokratiska former. Varken vid en internationell jämförelse eller från svensk konstitutionell synpunkt tycks det finnas något hinder mot att genom lag införa ett sådant krav även i Sverige.

Det finns argument för att i lag reglera f.d. statsråds skyldighet att medverka i konstitutionsutskottets granskning. En reglering i lag skulle innebära en tydlig markering av frågans vikt och det oacceptabla i att f.d. statsråd inte biträder konstitutionsutskottet. Lagstiftning innebär också att riksdagen har den avgörande makten över frågan eftersom det är riksdagen som stiftar lag.

Det uppkommer emellertid en rad frågor av juridisk och lagteknisk karaktär innan lagstiftning kan förordas.

Ett krav när en ny lag stiftas är att göra klart hur den förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt. Detta avser givetvis lagens förenlighet med grundlag, men också sådant som i vad mån systematik och begreppsbildning passar med redan befintlig lagstiftning.

Det är inte något okänt i det svenska rättssystemet att ett rättsförhållande kan föra med sig vissa kvarstående förpliktelser även efter det att det upphört.<sup>178</sup> Detta kan sägas i fråga om både civilrätten och den offentliga rätten. En i lag föreskriven förpliktelse för f.d. statsråd att medverka i KU:s granskning skulle alltså inte vara ett helt främmande inslag i den svenska rättsordningen, även om kvarstående förpliktelser som regel avser skyldighet att underlåta att handla på något visst sätt.

En i lag föreskriven förpliktelse skulle kunna begränsas till att gälla statsråd och f.d. statsråd. En sådan lag skulle gälla alla personer som är, blir eller efter ikraftträdandet har varit statsråd. Den uppfyller alltså kravet på generell giltighet. En sådan lag skulle inte få någon verkan för andra personer. För tjänstemän kvarstår de förpliktelser som ligger i tjänstens krav.

En i lag föreskriven förpliktelse skulle kunna gå ut på att medverka i granskningen i den form konstitutionsutskottet begär, dvs. att infinna sig till utfrågning eller att lämna en skriftlig redogörelse.

En fråga i konstitutionsutskottets beslut om denna utredning (direktiven) är var man skulle placera en föreskrift om skyldighet att medverka. De enda föreskrifter om granskningen som finns i dag finns i 13 kap. 1 och 2 §§ regeeringsformen. Det naturliga skulle vara att placera föreskriften där, t.ex. som ett nytt andra stycke i 1 §. Det är å andra sidan inte uteslutet att riksdagen skulle stifta en särskild lag om saken på vanlig lagnivå. Det ter sig dock mindre tilltalande med tanke på ämnets art och på det angelägna i att hålla regleringen samlad och lätt överblickbar. En placering i riksdagsordningen ligger mindre nära till hands, eftersom denna författning i princip riktar sig till riksdagen.

<sup>178</sup> En mer utförlig genomgång av frågan om kvarstående förpliktelser finns i bilaga 2.



Sammanfattningsvis *går* det att lagstifta om f.d. statsråds skyldighet att medverka i konstitutionsutskottets granskning. Även om frågan är viktig innebär dock inte det att lagstiftning *bör* väljas.

Principen att lagstiftning bör tas till endast när andra styrmedel inte är tillräckliga innebär att alternativ ska övervägas. Man kan säga att en viktig del av den svenska folkstyrelsen är att innebörden och förutsättningarna för styrelseskicket respekteras, utan att allting regleras i grundlag eller annan normgivning. Det finns skäl att nogsamt försöka finna en väg som löser problemet utan lagstiftning.

Som en del i diskussionen om förutsättningarna för lagstiftning ska direktivens frågor om sanktioner, retroaktivitet och sanningsplikt behandlas.

## Sanktioner

I direktiven ställs frågan om det bör finnas någon sanktion om ett statsråd eller f.d. statsråd vägrar att medverka i utskottets granskning.

Det är givetvis en betydelsefull fråga hur efterlevnad av en skyldighet att medverka skulle framtvingas, dvs. vilka sanktioner som kan tänkas för den som trotsar skyldigheten. I andra parlament finns lösningar på sådana frågor, men de framstår som tämligen komplicerade, kanske också tidsödande. Regler om böter och sanktionsavgift för den som inte hörsammar en inbjudan till konstitutionsutskottet skulle inte passa in i den svenska rättsordningen, eftersom de är eller liknar påföljder för brott. Den möjlighet som står till buds är för svensk del i praktiken att använda vite som tvångsmedel.

Vitesbeslut förekommer i två olika stadier av handläggning. Inledningsvis fattar myndigheten ett beslut om föreläggande vid vite. Om ett sådant föreläggande inte efterlevs, uppstår frågan om vitet ska dömas ut och hur detta i så fall ska ske. Domstolsprövning av beslut om vite kan i vissa fall aktualiseras i båda dessa stadier, dvs. den enskilde kan, i olika skeden, överklaga såväl beslutet om föreläggande vid vite som beslutet att vitet ska dömas ut. I andra fall kan endast beslutet om utdömande av vitet överklagas.

Förvaltningsmyndigheters beslut om förelägganden som har förenats med vite får normalt sett överklagas. JO:s och JK:s beslut att förelägga vid vite kan inte överklagas. I litteraturen uttalas att inte heller JO:s och JK:s beslut om vitets uttagande torde vara överklagbara.<sup>179</sup>

En möjlighet torde vara att genom lag ge konstitutionsutskottet möjlighet att vid behov förena sina kallelser till utfrågning inom ramen för granskningsförfarandet med vite. På samma sätt som gäller för Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern skulle utskottet också kunna ges rätt att utdöma vitet.

Mot en sådan ordning skulle dock kunna invändas att den innebär ett nytt avsteg från huvudregeln att rättskipningsuppgifter inte ska fullgöras av riksdagen. Det är inte heller uteslutet att vitesförelägganden eller beslut om utdömande av vite skulle kunna leda till diskussion och oklarheter om rätten till

<sup>179</sup> Lavin 2010 s. 106.

domstolsprövning, särskilt med hänvisning till Europakonventionen. Mot en ordning med vitesföreläggande skulle givetvis också kunna anföras invändningen att utskottets granskning får en mer domstolsliknande karaktär.

I bilaga 3 redovisas ekonomiska förmåner för f.d. statsråd. Indragning av ekonomiska förmåner kan knappast fungera som sanktion om ett avgånget statsråd vägrar att medverka i KU:s granskning. Många avgångna statsråd skulle undgå sanktionen. Den skulle slå mer eller mindre slumpmässigt och inte bli så effektiv att den skulle kunna anses motiverad.

Frågan om innehav av statliga uppdrag har aktualiserats. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Denna föreskrift, 12 kap. 5 § regeringsformen, omfattar inte förordnanden att inneha uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av en styrelse eller nämnd vid en statlig myndighet. I fråga om statligt ägda aktiebolag gäller aktiebolagslagen. Bolagets styrelse utses av bolagsstämman. Det står regeringen fritt att inom de ramar som bl.a. aktiebolagslagen sätter upp påverka sammansättningen av statliga bolags styrelser. Det ter sig dock svårt att som generell sanktion föreskriva att regeringen till vissa uppdrag inte får utse ett f.d. statsråd som inte hörsammat en inbjudan till konstitutionsutskottet.

Sammanfattningsvis skulle rättsliga sanktioner medföra flera komplikationer. Konstitutionsutskottet skulle kunna anses fullgöra rättskipande uppgifter i granskningen. Det kan ifrågasättas i vilken utsträckning utskottets beslut skulle vara slutgiltigt eller skulle kunna överklagas. Vissa möjliga sanktioner, t.ex. indragna ekonomiska förmåner, skulle slå slumpmässigt. Det finns således skäl att inte ha en ordning där utskottet fattar beslut som innebär sanktioner av mer rättsligt slag.

Denna slutsats innebär ett argument mot lagstiftning. Lagstiftning som innebär skyldigheter för enskilda bör normalt innebära någon sanktion om skyldigheten inte uppfylls.

### **Retroaktivitet**

I direktiven ställs frågan om eventuella regler kan gälla retroaktivt. Begränsningar av möjligheten att införa tillbakaverkande bestämmelser gäller i olika utsträckning på olika rättsområden. Allmänt framstår det som att ju mer ingripande ny lagstiftning blir för enskilda, desto större tveksamhet bör gälla avseende retroaktiv tillämpning. Utöver straffrätten och skatterätten, där uttryckliga förbud gäller, är det således på förvaltningsrättsliga områden med lagstiftning som är betungande för den enskilde som hinder mot retroaktivitet gör sig mest gällande. Även på civilrättens område gäller dock som grundsats att ny civillagstiftning inte ska rubba innehållet i avtal som ingåtts innan sådan lagstiftning trätt i kraft. Här finns dock större möjligheter att göra avsteg med hänsyn till starka samhällsintressen. Ny processlagstiftning ges generellt sett ingen uttrycklig retroaktiv verkan men kommer normalt att gälla påbörjade rättsprocesser, varför en viss retroaktivitet kan sägas inträda.

Den större vikt som tillmäts allmänna rättsgrundsatser som rättssäkerhet, berättigade förväntningar och proportionalitet har lett till en generellt striktare syn på frågan om retroaktivitet i svensk rätt. Sammanfattningsvis kan det konstateras att föreskrifter om skyldighet att medverka skulle utgöra betungande offentligrättsliga ålägganden för enskilda. Sådana ålägganden bör inte riktas mot enskilda i efterhand. En lagreglering med verkan för andra än dem som är statsråd när lagen träder i kraft eller senare bör alltså inte komma i fråga.<sup>180</sup>

### Sanningsplikt

Någon lagstadgad sanningsplikt finns inte för den som lämnar uppgifter till konstitutionsutskottet. Det har emellanåt framhållits att det kan kännas otillfredsställande att utskottet inte har några möjligheter att tillgripa sanktioner om någon lämnar felaktiga uppgifter. Frågan har diskuterats vid återkommande tillfällen. I direktiven ställs frågan om sanningsplikt bör införas för den som lämnar uppgifter till konstitutionsutskottets granskning. Frågan kan behandlas skild från frågan om plikt att infinna sig till utfrågningar och att lämna upplysningar. Utöver skyldighet att medverka skulle en sanningsplikt gentemot konstitutionsutskottet i och för sig också kunna föreskrivas.

Den i 1 kap. 9 § RF föreskrivna objektivitetsprincipen är av betydelse för frågan om sanningsplikt vid utfrågningar av statsråd och tjänstemän. Principen innebär ett krav på att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta samt ge en adekvat bild av sakernas tillstånd; väsentliga fakta ska inte ha utelämnats. Bestämmelsen omfattar enligt ett motivuttalande även regeringen ”när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen”. Uppgiften att leva upp till saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF är ett centralt krav på tjänstemännen i Regeringskansliet. Konstitutionsutskottet har understrukit att den konstitutionella kontroll som utförs av utskottet förutsätter att utskottet kan lita på att uppgifter som lämnas till utskottet är riktiga samt att de ger en rättvisande bild av det som granskas och att inte väsentliga fakta utelämnas. Kan inte utskottet lita på detta undergrävs den konstitutionella kontrollen av regeringen. Betydelsen av objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF skulle stå kvar även efter tillkomsten av en lag om sanningsplikt, låt vara mer supplementärt.

I 13 kap. 6 § regeringsformen föreskrivs att de som står under tillsyn av riksdagens ombudsmän ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Av bestämmelsen anses följa en sanningsplikt som inte är straffsanktionerad men som kan leda till disciplinärt ingripande i form av varning eller löneavdrag.

Kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (säkerhetstjänstkommissionen, SOU 2002:87) fick rätt att hålla förhör under straffansvar med den som kunde antas kunna

<sup>180</sup> En mer utförlig genomgång av frågan om retroaktivitet finns i bilaga 2.

lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet.<sup>181</sup> Under beredningen av lagärendet framhöll Lagrådet att den formella hanteringen vid ett förhör av t.ex. sekretessfrågor och frågan om en parts rätt att vägra yttra sig förutsätter en betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. I fråga om ordförandeskapet vid kommissionens förhör betonade konstitutionsutskottet att det faktum att förhören sker under straffansvar ställde särskilda krav på den som skulle leda dem. Lagrådet hade noga utvecklat skälen för att förhören borde ledas av någon som hade betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. Lagrådet hade således förordat att lagen skulle innehålla bestämmelsen att förhöret skulle hållas under ledning av någon som var eller hade varit ordinarie domare. När ärendet behandlades i konstitutionsutskottet var kommissionens sammansättning känd. Den innehöll bl.a. en f.d. ordförande i Högsta domstolen och som sekreterare en ordinarie domare. Konstitutionsutskottet utgick från att kommissionen skulle beakta de rättssäkerhetsaspekter som Lagrådet pekat på.

Den diskussion som förekommit om sanningsplikt i förhållande till konstitutionsutskottet synes ha utgått från att frågan gäller skyldighet att hålla sig till sanningen vid utfrågningar inför utskottet. I det hänseendet har det förblivit en allmän inställning att det inte bör införas en ordning med edsavläggelse etc. Om sanningsplikt i förhållande till konstitutionsutskottet skulle föreskrivas i lag, skulle dock lagen kunna anses böra gälla även i fråga om skriftliga uppgifter som lämnas till utskottet i granskningsförfarandet.

I fråga om skriftliga uppgifter skulle en sanningsplikt få föreskrivas generellt i lag. Vid utfrågningar skulle ed få avläggas. Straffrättsligt ansvar för osann försäkran och för mened skulle komma i fråga. Ett sådant brott faller vid en strikt lagtolkning möjligen inte under konstitutionsutskottets åtalsbehörighet enligt 13 kap. 3 § RF i fråga om statsråd.

En sanningsplikt skulle påverka formerna för konstitutionsutskottets utfrågningar. Det skulle böra krävas att domarerfarenhet fanns representerad bland utskottets ledamöter. Uppstår misstanke om brott i tjänsten under en utfrågning i de former som för närvarande tillämpas bör granskningen avbrytas och förundersökning inledas. Huruvida konstitutionsutskottets granskning av en viss sak borde kunna fullföljas om misstanke om mened uppstått i en utfrågning under sanningsplikt skulle få avgöras från fall till fall, men sannolikt skulle granskningen få avbrytas.

Principiellt kan man föreskriva skyldighet att delta utan att föreskriva sanningsplikt. Det har sagts att om sanningsplikt införas skulle utskottets utfrågningar få en helt annan karaktär än att vara det led i utskottets inhämtande av sakupplysningar som de enligt gällande ordning är avsedda att utgöra. Om sanningsplikt föreskrivs kan utfrågningarna sägas övergå till att vara ”förhör”. Detta väcker en fråga om utfrågningarnas ändamål skiljer sig från förhör med parter, målsägande och vittnen i rättegång. Möjligen skulle det kunna hävdas

<sup>181</sup> Prop. 1998/99:140, bet. 1999/2000:KU4.

att utfrågningar i utskottet och förhör i rättegångar på ett överordnat plan har som gemensamt ändamål att bidra till att rättsordningens regler slår igenom.

Man kan dock säga att inhämtandet av upplysningar i rättegång har till ändamål att rättsordningens konkreta regler ska slå igenom för enskilda parter i särskilda fall, medan konstitutionsutskottets granskning snarare kan sägas syfta till att långsiktigt vårda genomslaget för allmänna principer om legalitet och rättsstatlighet i utövandet av regeringsmakten.<sup>182</sup> KU:s granskning är således inte till för att enskilda ska kunna komma till sin lagliga rätt i förhållande till andra enskilda eller till det allmänna, utan för att på lång sikt upprätthålla den grundläggande respekten för rättsliga principer vid utövande av regeringsmakten. Ändamålet med en sanningsplikt inför konstitutionsutskottet sammanfaller inte omedelbart med det som kan sägas gälla i fråga om vittnesplikten i rättegång.

Sammanfattningsvis skulle lagstiftning om sanningsplikt inför konstitutionsutskottet skapa flera problem i fråga om hur utfrågningarna ska genomföras och i olika situationer som kan uppkomma. En lagstadgad sanningsplikt är knappast nödvändig av samma skäl som kan sägas gälla för vittnesmål inför domstol. Bristande sanningsenlighet inför konstitutionsutskottet kan i och för sig tänkas förekomma, men det framstår ändå knappast som ett mycket omfattande eller påtagligt samhällsproblem. Det finns knappast kriminalpolitiskt sett tillräckliga skäl att använda straff som sanktion för bristande sanningsenlighet inför konstitutionsutskottet. Lagstiftning om sanningsplikt bör inte införas.

### **Sammanfattande bedömning av frågan om lagstiftning och därmed sammanhängande frågor**

En genom lag föreskriven skyldighet för statsråd och f.d. statsråd att medverka i konstitutionsutskottets granskning i den form som utskottet begär, skriftlig eller muntlig, är i och för sig tänkbar. Ett skäl för lagstiftning är att det är riksdagen som ska ha det avgörande inflytandet över frågan. Frågan om f.d. statsråds skyldighet att hörsamma en inbjudan från konstitutionsutskottet blir således inte en fråga som är avhängig t.ex. regeringens eller statsministerns uppfattning.

Förfarandet i konstitutionsutskottet skulle dock få en mer domstolsliknande karaktär om lagstiftningsinstrumentet används. Lagstiftning möter vissa problem i fråga om effektiviteten, dvs. möjligheten att se till att den följs.

Lagstiftning är rimligt att använda som åtgärd när andra former av styrmedel inte kan användas. Den aktuella frågan är hur f.d. statsråd ska förmås medverka i konstitutionsutskottets granskning. Som tidigare konstaterats är det normalt att den som bjuds in till konstitutionsutskottet också kommer. De avvikelser som har skett motiverar att frågan uppmärksammas, men strävan bör

<sup>182</sup> Jfr Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 62.

vara att lagstiftning används endast när det är väl motiverat och andra medel inte är tillräckliga.

Det finns sammanfattningsvis flera argument mot att föreslå lagstiftning. Frågan är om det finns andra medel än lagstiftning för att uppnå det eftersträvade målet, dvs. att även f.d. statsråd hörsammar inbjudningar från konstitutionsutskottet. I det följande redovisas en möjlighet att nå det eftersträvade resultatet utan lagstiftning. Utredaren förordar att den ordning som skisseras i det följande förverkligas.

## 5.6 Förslag: krav från konstitutionsutskottet på regeringsbildaren

I oktober 1991 tillkallades en regeringens etikkommitté inom Regeringskansliet som i november 1993 överlämnade promemorian intressekonflikter för statsråd (i bilaga 3 i denna rapport redovisas regler och överenskommelser om villkor för statsråd). Promemorian behandlar i huvudsak rätten för statsråd att inneha bisysslor m.m., jäv vid behandlingen av regeringsärenden, riktlinjer för statsråds förmögenhetsförvaltning och gåvor till statsråd. I promemorian anfördes att ansvaret för att iaktta de regler som gäller i sådana hänseenden i första hand faller på vederbörande statsråd själv. Kommittén anförde dock bl.a. att även statsministern har ett ansvar i sammanhanget. Statsministerns ansvar aktualiseras enligt kommittén närmast vid regeringsbildningen eller vid ändringar i regeringens sammansättning men gäller också under regeringens bestånd.

I skrivelse 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd redovisades strävanden att utveckla rutiner som säkerställer att statsråds förmögenhetsinnehav eller engagemang i andra verksamheter inte leder till intressekonflikter, insiderproblem eller jäv i uppdraget som statsråd. Särskilt påpekades att rutinerna byggde på överenskommelser mellan statsråden.

De rutiner som överenskommit gällde bl.a. offentlig redovisning av värdepappersinnehav genom en förteckning hos Statsrådsberedningen. En ordning av sådan innebörd har senare närmare stadfäst genom regeringsbeslut samt överenskommelser mellan statsråden (bet. 2013/14:KU20 s. 307 f.). Av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2013/14:KU20 framgår att den tillämpade ordningen utvecklats genom att även korttidsaffärer med finansiella instrument ska framgå av förteckningen.

Konstitutionsutskottet behandlade skrivelsen 1996/97:56 i sitt betänkande 1996/97:KU25. Utskottet hade ingenting att invända mot redovisningen i skrivelsen men noterade att de redovisade rutinerna till stor del byggde på överenskommelser mellan de sittande regeringsledamöterna. Utskottet ansåg det önskvärt att principer som var gemensamma för olika regeringar kunde nås för hur jävssituationer och andra intressekonflikter ska undvikas. Det kunde därför enligt utskottets mening finnas anledning för regeringen att initiera partiöverläggningar i dessa frågor. Några sådana partiöverläggningar har veterligen inte ägt rum.

Dåvarande statsminister Fredrik Reinfeldt berörde i en utfrågning inför konstitutionsutskottet i april 2014 statsministerns ansvar. Han anförde att statsministern har det yttersta ansvaret för att i möjligaste mån förebygga att det uppstår intressekonflikter och jävssituationer i regeringsarbetet, vid regeringsbildning och vid ändringar i regeringens sammansättning men också under regeringens arbete. Ansvaret för att följa regler och rutiner ligger enligt vad Fredrik Reinfeldt anförde ytterst på statsrådet självt.<sup>183</sup>

Statsminister Stefan Löfven framförde i en utfrågning inför konstitutionsutskottet i april 2015 att han talade med samtliga tilltänkta statsråd och att han såg till att alla tilltänkta statsråd fick ett fördjupat samtal för att 6 kap. 2 § regeringsformen (om bisysslor) skulle uppfyllas.<sup>184</sup>

Enligt uppgifter i nyhetsförmedlingen efter regeringsskiftet hösten 2014 har statsminister Stefan Löfven när han bildade den tillträdande regeringen ställt som villkor att alla ministrar ska medverka i den konstitutionella granskningen fullt ut, även efter att de slutat som ministrar.<sup>185</sup>

Under arbetet med denna utvärdering har ett dokument med rubriken *Åtagande av statsråden i den regering som tillträdde den 3 oktober 2014* inhämtats från Statsrådsberedningen.<sup>186</sup> Det nämns där att det inte finns någon formell skyldighet för statsråd eller tidigare statsråd att delta i konstitutionsutskottets utfrågningar. Vidare sägs:

Statsråden i den regering som tillträdde den 3 oktober 2014 har emellertid åtagit sig att alltid medverka i den konstitutionella granskningen fullt ut och detta även efter det att uppdraget som statsråd upphört. Åtagandet innebär alltså att dessa alltid kommer att delta i utfrågningar som konstitutionsutskottet kallar till med anledning av sin granskning.

Mot bakgrund av denna redovisning är möjligheten att tillträdande statsråd när de tillträder gör ett åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd tilltalade. Det bör förväntas att statsministern ställer sådana krav.

En inbjudan att medverka i konstitutionsutskottets granskning bör ses som en kallelse eller anmodan, även om medverkan i utskottets granskning kan ses som en möjlighet för en person att få ge sin bild av frågan. Utskottet avgör i vilken form uppgifterna ska lämnas, muntligt eller skriftligt. Utskottet beslutar också om en muntlig utfrågning ska hållas vid ett offentligt eller slutet sammanträde.

En fråga är om det bör finnas någon sanktion för ett f.d. statsråd som vägrar att komma till KU. Som framgått ovan är rättsliga sanktioner inte utan komplikationer. En möjlig sanktion som inte är direkt rättslig skulle kunna vara att talmannen meddelar i kammaren att ett f.d. statsråd vägrat att komma till KU.

<sup>183</sup> Bet. 2013/14:KU20 Del 3 s. 127 f.

<sup>184</sup> Bet. 2014/15:KU20 Del 3 s. 221 f. I 6 kap. 2 § regeringsformen anges att ett statsråd inte får inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

<sup>185</sup> "Stefan Löfvens tuffa krav på ministrarna", Expressen den 26 september 2014 <http://www.expressen.se/nyheter/val2014/stefan-lofvens-tuffa-krav-pa-ministrarna/>

<sup>186</sup> Inkom 2015-09-07, Riksdagsförvaltningen dnr 3479-2014/15.

Därmed skulle det bli tydligt att det f.d. statsrådet inte har följt överenskommelsen om att hörsamma KU:s inbjudan. Det finns en sådan reglering för de fall då en riksdagsledamot inte fullgör skyldigheten att anmäla åtaganden och ekonomiska intressen. Talmannen har inte behövt meddela något sådant vid ett kammarsammanträde.<sup>187</sup>

Sammantaget torde dock den kritik i den politiska debatten som rimligen skulle följa om ett f.d. statsråd inte fullgör sitt åtagande att medverka i KU:s granskning vara tillräcklig som sanktion.

Den lösning som här förespråkas påverkar i sig inte andra personer än statsråd. Av resonemanget om kontrollmaktens roll i det svenska statskicket följer dock att också andra personer som har haft någon form av offentlig anställning eller uppdrag bör bistå konstitutionsutskottet om utskottet så önskar. När det gäller privatpersoner är slutsatsen måhända inte lika självklar, men i princip bör även de ställa upp med de uppgifter som utskottet önskar.

Utskottet redovisar årligen i den allmänna granskningen regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation (t.ex. bet. 2014/15:KU10 s. 10 f.). Proceduren vid regeringsskifte redovisas också (t.ex. bet. 2014/15:KU10 s. 8 f.). Utskottet kan i sin allmänna granskning av regeringsbildningen och regeringens sammansättning återge vilka krav statsministern har ställt på tillträdande statsråd. Därigenom kan man säga att det skulle komma att ske en löpande redovisning och uppföljning av ordningen. Hållbarheten i en sådan ordning prövas självfallet inte förrän f.d. statsråd som gjort dessa åtaganden bjuds in till KU. Givet att tydliga krav har ställts på statsråden, och att dessa krav har gjorts offentliga, bör den politiska debatten vara en tillräcklig sanktion för att motverka vägran att komma till KU.

Den lösning som här föreslås bör vara tillräcklig för att uppnå det önskade målet, dvs. att avgångna statsråd lämnar uppgifter till konstitutionsutskottet i den form, muntligen eller skriftligen, som utskottet önskar.

Det finns inget som hindrar regeringen från att ta initiativ till en överenskommelse mellan partierna om vilka krav en statsminister bör ställa på tillträdande statsråd. Konstitutionsutskottet kan dock, utan att det finns någon särskild överenskommelse mellan partierna i frågan, verka för att en statsminister ställer sådana krav. Det ligger nära till hands att tänka sig att detta skulle ske inom ramen för utskottets konstitutionella granskning av regeringen.

Först om det skulle visa sig att den nu föreslagna lösningen inte är tillräcklig bör lagstiftning komma i fråga. Sådana nya lagregler skulle böra tas in i regeringsformen. Det skulle förutsätta ett brett förankrat beredningsarbete av sådant slag som normalt föregår lagstiftning på grundlagsnivå.

<sup>187</sup> Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen, se även bilaga 3 i denna rapport.



## Käll- och litteraturförteckning

### Källor

- SOU 1963:17 Sveriges statskick – Del 2. Motiv – Förslag till regeringsform  
 SOU 1963:18 Sveriges statskick – Del 3. Motiv – Förslag till riksdagsordning  
 SOU 1969:62 Partiell författningsreform – Betänkande av Grundlagberedningen  
 SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning  
 SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter  
 SOU 1987:6 Folkstyrelsens villkor – Betänkande av folkstyrelsekommittén  
 SOU 2000:1 En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet (Demokratiutredningens betänkande)  
 SOU 2007:44 Tsunamibanden  
 SOU 2008:125 En reformerad grundlag – Del 1  
 SOU 2008:63 Förstärkt skydd för företagshemligheter  
 SOU 1993:16 Nya villkor för ekonomi och politik  
 SOU 2005:104 Sverige och tsunamin – granskning och förslag  
 Ds 2000:1 Kommittéhandboken  
 Ds 2005:9 En moderniserad rättsprövning m.m.  
 Ds 2014:24 Ökad endomarbehörighet i tvistemål

### Beslut från Justitieombudsmannen och Justitiekanslern

- Justitiekanslerns beslut 1994-09-26 (dnr 1590-94-20)  
 Justitieombudsmannens ämbetsberättelse redogörelse 2009/10:JO1 s. 483

### Tidningsartikel

- ”Stefan Lövfens tuffa krav på ministrarna”, Expressen den 26 september 2014  
<http://www.expressen.se/nyheter/val2014/stefan-lofvens-tuffa-krav-pa-ministrarna/>

### Litteratur

- Ahlbäck, S 1999 *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.  
 Axberger, H G 2014 *JO – i riksdagens tjänst*. Visby: Eddy.se.  
 Bremdal, P 2011 *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Uppsala: Uppsala universitet.

- Bull, T och Sterzel, F 2015 *Regeringsformen – en kommentar*, 3 uppl., Lund: Studentlitteratur.
- Bull, T 2005 ”Objektivitetsprincipen” i Marcusson, L (red): *Offentlighetsrättsliga principer*. Uppsala: Iustus.
- Eka, A, m.fl. 2012 *Regeringsformen med kommentarer*. Stockholm: Karnov Group.
- Foyer, L 1997 ”Konstitutionsutskottet och offentligheten” i *Brobyggare – En vänbok till Nils Andren*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Halje, L 2002 ”Hur stor del av vår lagstiftning härrör från EU?” i *Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*, 2012:2op, Stockholm: Sieps.
- Hefftler, C et al, red. 2015 *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. London: Palgrave.
- Hegeland, H 2006 *Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågor*. Stockholm: Santerus Academic Press.
- Hirschfeldt, J 1999 ”Kommissioner och andra undersökande utredningar – en utflykt i gränsmarkerna mellan politik och juridik”, i *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus förlag.
- Holmberg E m.fl. 2012 *Grundlagarna – Regeringsformen Successionsordningen Riksdagsordningen*, 3 uppl., Stockholm: Norstedts juridik.
- Isberg, M 2005 *Riksdagsförvaltningen 1971–2002 – Enkammartiden – Konstitutionsutskottet, KU*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Lavin, R 2010 *Viteslagstiftningen – en kommentar*, 2 uppl., Stockholm: Norstedts juridik.
- Lerwall, L 2009 ”JO och 1 kap. 9 § regeringsformen” i *JO – Lagarnas väktare*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Nergelius, J 2014 *Svensk statsrätt*. Lund: Studentlitteratur.
- Petrén, G och Ragnemalm, H 1980 *Sveriges grundlagar*. Stockholm: Publica.
- Rapporter från riksdagen 2008/09:RFR14 *Konstitutionella kontrollfrågor*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR6 *Frågeinstitutet som kontrollinstrument: En utvärdering*. (volym 1 och 2). Stockholm: Sveriges riksdag.
- Schäder, G 2005 ”Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen – något om skillnaden mellan konstitutionellt och politiskt ansvar” i *Festskrift till Hans Ragnemalm*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Sejersted F 2002 *Kontroll og konstitusjon: statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Oslo: Cappelen.
- Sterzel, F 2009 *Författning i utveckling*. Uppsala: Iustus förlag.
- Sterzel, F 2013 *Finansmakten i författningen*. Uppsala: Iustus förlag.
- Strömberg, H 2006 *Allmän förvaltningsrätt*. 23 uppl., Malmö: Liber.

Tarschys, D 2002 *Huru skall statsvercket styras – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll*. Ds 2002:58.

Utredningar från riksdagen 1995/96:URD2, *Konstitutionsutskottets seminarium den 7 mars 1996: KU:s granskning – juridik eller politik?*

Wersäll, F m.fl. (red.) 2014 *Svea hovrätt 400 år* Stockholm: Norstedts juridik.

BILAGA 1  
**Direktiven**



**Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets  
granskning**

Konstitutionsutskottet beslutade den 13 maj 2014 att en utredare skulle ges i uppdrag att genomföra en utvärdering av frågan om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning. Utskottet beslutade den 5 juni 2014 att:

1. uppdraget som utredare ska ges till Bertil Wennberg, f.d. kanslichef i konstitutionsutskottet,
2. en parlamentarisk referensgrupp ska utses hösten 2014 av det utskott som väljs vid början av 2014/15 års riksmöte, samt
3. uppdraget ska avrapporteras till utskottet senast den 30 september 2015.

**Bilaga**

Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning (bilaga KU:s protokoll 2014-05-13 § 1, beslut med bakgrund och frågor för utvärdering).

Hans Hegeland

Vikarierande bitr. kanslichef • Konstitutionsutskottet • Riksdagsförvaltningen  
Telefon: 08-7864726 • Mobil: 070-7663162 • E-post: hans.hegeland@riksdagen.se

---

SVERIGES RIKSDAG 100 12 Stockholm • Telefon 08-786 40 00 • www.riksdagen.se

2014-05-08

## **Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning**

### **Bakgrund**

Till utskottens uppgifter hör att inom sina respektive ämnesområden följa upp och utvärdera riksdagens beslut (4 kap. 8 § regeringsformen, 4 kap. 18 § riksdagsordningen). Det arbete inom konstitutionsutskottet som ledde fram till rapporten 2008/09:RFR14 Konstitutionella kontrollfunktioner var ett led i denna författningsreglerade uppgift att följa upp och utvärdera riksdagens beslut.

Under våren 2014 har en diskussion om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning förts. I bilagda promemoria redovisas en bakgrund i frågan samt områden som kan tas upp i en utvärdering.

### **Förslag till beslut**

Utkottet beslutar att en utredare ska ges i uppdrag att genomföra en utvärdering av frågan om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning.

### **Bilaga**

Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning – bakgrund och frågor för utvärdering

#### **Hans Hegeland**

Vikarierande bitr. kanslichef • Konstitutionsutskottet • Riksdagsförvaltningen  
Telefon: 08-7864726 • Mobil: 070-7663162 • E-post: [hans.hegeland@riksdagen.se](mailto:hans.hegeland@riksdagen.se)

---

SVERIGES RIKSDAG 100 12 Stockholm • Telefon 08-786 40 00 • [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)

## Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning – bakgrund och frågor för utvärdering

Under våren 2014 har en diskussion om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning förts. I det sammanhanget har diskuterats att utvärdera frågan.

### Konstitutionsutskottets granskning

#### Regeringsformen

Konstitutionsutskottet ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning.

Andra utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden.

När det finns skäl till det, dock minst en gång om året, ska konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 2 § regeringsformen meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma. Riksdagen kan med anledning därav göra en framställning till regeringen.

#### Förarbeten och grundlagskommentarer

Enligt 1809 års regeringsform i dess ursprungliga lydelse skulle KU granska statsrådets protokoll. Granskningen tänktes, enligt en grundlagskommentar (Holmberg mfl 2012, Grundlagarna, s. 581), vara underlag både för politiska aktioner, ytterst i form av framställning från riksdagen till kungen om avsked för någon av dennes rådgivare, och för juridiska aktioner i form av åtal inför riksrätten mot någon av dessa. Reglerna om statsrådets juridiska ansvar förlorade tidigt i betydelse. Sedan parlamentarismen hade accepterats ändrades ansvarighetssystemets funktion. KU:s granskning inriktades alltmer på departementens tillämpning av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Reglerna om KU:s protokollgranskning reformerades 1968–1969 på förslag av KU självt som dock nära anslöt till författningsutredningens förslag i ämnet (KU 1968:20 s. 40–41). Ändringarna innebar att man drog konsekvenserna av utvecklingen i praxis. Enligt författningsutredningen borde granskning och redovisning av administrativ praxis utgöra det normala ledet i utskottets granskning. Utredningen ansåg det lämpligt att utskottet varje år tog upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mera ingående, systematisk granskning. KU framhöll att grundtanken var att granskningen skulle vara administrativt inriktad och inte politiskt.

De 1969 beslutade reglerna fördes över till den nya RF utan någon väsentlig ändring. I propositionen framhölls (1973:90 s. 415) att granskningen numera var inriktad på rättskontroll, närbesläktad med den rätts- och förvaltningskontroll som sedan länge utövades genom riksdagens ombudsmanna- och

revisorsinstitutioner. KU fick, i nära anslutning till tidigare praxis, en obegränsad rätt att få del av alla protokoll över beslut i regeringsärenden och dessutom av de handlingar som tillhör dessa ärenden. Att besluten och akterna i vissa ärenden är hemliga utgör således inget hinder för utskottet att få ut dem.

Föremål för granskningen är för det första statsrådets tjänsteutövning. Här gäller inte någon begränsning till deras position såsom medlemmar av regeringen; utskottet kan granska även deras beslut och åtgärder såsom statsminister, departementschef eller statsråd. Däremot är det klart att statsrådets handlande utanför tjänsten inte är föremål för utskottets granskning. Det har framhållits att det knappast behöver påpekas att det här föreligger gränsdragningsproblem främst i förhållande till ett statsråds roll som partipolitiker (Holmberg 2012 s. 581). Inte bara positivt handlande av ett statsråd utan också underlåtenhet att handla kan granskas av utskottet. Förutsättningen är givetvis att statsrådet i den aktuella situationen haft lagliga eller i praxis godtagna möjligheter att handla i sin egenskap av regeringsledamot eller på grundval av ett regeringsbemyndigande.

Eftersom konstitutionsutskottet dessutom granskar regeringsärendenas handläggning faller också själva verksamheten inom Regeringskansliet inom granskningsområdet. Detta innebär att även åtgärder som utförts av tjänstemännen omfattas av granskningen. Tjänstemännen ansvarar visserligen själva för sina åtgärder men det är statsråden som inför konstitutionsutskottet ansvarar för regeringsärendenas handläggning från det att ärendet inkommer till Regeringskansliet till dess att regeringsbeslutet verkställts (Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 315).

Av 13 kap 1 § andra meningen RF framgår att KU har rätt att få ut protokollen över besluten i regeringsärendena och de handlingar som hör till dessa ärenden. Detta gäller således oavsett om besluten är hemliga eller inte. Till regeringsärenden räknas även de s.k. kommandomålen (dvs. regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut, RF 7:3 st. 2). Hit hör däremot inte ärenden där ett statsråd eller en tjänsteman beslutar på grundval av en bestämmelse i en författning eller efter ett bemyndigande av regeringen.

Grundlagsutredningen konstaterade att konstitutionsutskottet för sin granskning har en i grundlag säkerställd rätt att få ut samtliga handlingar som hör till ett regeringsärende utan hinder av sekretess (SOU 2008:125 s. 298) I praktiken har utskottet en motsvarande tillgång även till andra handlingar, t.ex. handlingar i regeringskansliärenden, anförde utredningen. Någon uttrycklig rätt att få ut sådana handlingar utöver vad som gäller enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet fanns dock inte. Enligt utredningens mening borde konstitutionsutskottets särskilda rätt att få ut handlingar omfatta hela det område som är föremål för utskottets granskning. Ett tillägg föreslogs därför som innebar att utskottet ges en i grundlag säkerställd rätt att, utöver de handlingar som utskottet enligt bestämmelsen tidigare haft rätt till, även få ut de övriga handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Detta innebär bl.a. att utskottet ges en uttrycklig rätt att få ut handlingar i

regeringskansliärenden. Utanför tillämpningsområdet faller, som KU konstaterade (bet. 2009/10:KU19 s. 31), handlingar som förvaras i Regeringskansliet och som omfattas av det s.k. politikerundantaget i TF 2:4 eller av undantaget för privata handlingar. Handlingar som inte är allmänna hos regeringen blir allmänna i och med att de lämnas till utskottet.

I propositionen med anledning av grundlagsutredningens förslag redovisades att ett par remissinstanser ansåg att informationsskyldigheten bör utsträckas till att omfatta även andra uppgifter än sådana som finns dokumenterade i handlingar. Enligt dåvarande 12 kap. 6 § RF skulle domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten eller hos kommuner lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. Av bestämmelsen har ansetts följa en sanningsplikt som inte är direkt straffsanktionerad men som kan föranleda disciplinärt ingripande i form av varning eller löneavdrag (JO 2007/08 s. 244). Regeringen anförde följande (prop. 2009/10:80 s. 116 f.).

Det kan konstateras att gällande ordning innebär att den som utfrågas av konstitutionsutskottet kan lämna felaktiga uppgifter till utskottet utan att det har några sanktionsmöjligheter att tillgripa. Det saklighetskrav som följer av objektivitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § RF innebär dock att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Enligt objektivitetsprincipen ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakttaga saklighet och opartiskhet. Det yttersta ansvaret för den information som lämnas till konstitutionsutskottet måste enligt regeringens uppfattning principiellt ligga på den som bestämmer hur utskottets frågor ska besvaras (jfr JO:s beslut den 27 mars 2009, dnr 342-2008 och 3415-2008). Granskningen är inriktad på statsrådets tjänsteutövning. Statsråden ansvarar ytterst även för handläggningen av regeringsärendena. Det är därför naturligt att den politiska ledningen inom departementen har ett avgörande inflytande över hur utskottets frågor ska besvaras.

Utskottets utfrågningar avser enligt gällande ordning endast att utgöra ett led i utskottets inhämtande av sakupplysningar i granskningsärendena. Enligt regeringens uppfattning finns det risk för att utfrågningarna ändrar karaktär om informationsskyldigheten gentemot konstitutionsutskottet utformas på motsvarande sätt som i förhållande till JO. För att en disciplinärt sanktionerad sanningsplikt ska vara verkningsfull skulle det även behöva införas krav på formell närvaroplikt inför utskottet för statsråd och tjänstemän. Konstitutionsutskottet har vid behandlingen av motioner med yrkande om edgång eller sanningsförsäkran vid utskottsutfrågningar tidigare vid upprepade tillfällen avstyrkt en sådan ordning med hänvisning till att den skulle ge utfrågningarna en annan karaktär än de för närvarande har (t.ex. bet. 2001/02:KU12 s. 25 f.). Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att föreslå en sådan reglering som JO och Sveriges advokatsamfund föreslår.



**Inhämtande av upplysningar i utskottets granskning**

Skriftliga redovisningar och muntliga utfrågningar har blivit ett vanligt sätt att utreda ärenden i KU. Någon specialreglering av dessa förfaranden finns inte utan de allmänna reglerna för utskotten i riksdagsordningen gäller. Det innebär att det i princip finns en skyldighet för statliga myndigheter i allmänhet att lämna upplysningar och avge yttranden, om minst fem ledamöter av utskottet begär det. Denna skyldighet omfattar inte regeringen utom när det gäller frågor som rör arbetet inom EU på utskottets ämnesområde (RO 4:11) och om ett utskott vill inhämta information med anledning av en granskningsrapport från Riksrevisionen som berör utskottets beredningsområde (RO 4:18 a).

I en grundlagskommentar anförts att konstitutionsutskottet får svar på sina skriftliga frågor och att statsråden finner sig i utskottet till muntlig utfrågning kan sågas vila på konstitutionell praxis och vara i överensstämmelse med principerna för riksdagens kontrollmakt (Holmberg mfl 2012). KU saknar möjlighet att kräva av någon som inte företräder en statlig myndighet att lämna upplysningar. När personer tillhörande denna kategori ombetts lämna uppgifter till KU har dock detta skett med få undantag enligt grundlagskommentaren. Möjligheten att anordna offentliga utfrågningar gäller också generellt för utskotten. Vid de offentliga utfrågningarna omfattar de statliga myndigheternas upplysningsskyldighet inte uppgifter för vilka sekretess gäller hos myndigheten (RO 4:13).

I 2008/09:RFR14 Konstitutionella kontrollfrågor (s. 34 not 19) anfördes det finns inget lagstöd för att tvinga t.ex. ett statsråd att infinna sig till en utfrågning, men den som skulle vägra att infinna sig bryter mot en fast konstitutionell praxis. Frågan om utskottets möjligheter att avkräva de utfrågade sanningsförsäkran, samt att använda tvångsmedel för att få kallade personer att infinna sig, behandlades vid ett seminarium som anordnades av utskottet 1996. De deltagandes huvudsakliga slutsats var att sådana befogenheter inte är önskvärda eller ens möjliga, dels av det skälet att konstitutionsutskottet inte är en rättslig instans, dels för att edsplikt skulle kunna lägga hämsko på de utfrågades benägenhet att lämna utförliga svar (1995/96:URD2 s. 23).

Någon lagstadgad sanningsplikt finns inte för den som lämnar uppgifter till KU. Frågan har diskuterats vid flera tillfällen bl.a. med anledning av motioner. KU har avstyrkt dessa med motiveringen att krav på sanningsförsäkran skulle förutsätta formell närvaroplikt (även för statsråd och andra än myndighetsföreträdare). Utfrågningarna skulle då få en helt annan och domstolsliknande karaktär än att som nu utgöra ett led i inhämtandet av sakupplysningar (bet. 2001/02:KU12).

I konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU4 behandlade utskottet regeringens proposition 1998/99:140 om en kommission för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet. Under behandlingen av propositionen diskuterades förslaget att kommissionen skulle ges befogenheten hålla förhör under straffansvar med den som antogs kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet och att vid vite

förelägga en enskild som innehade en handling eller ett föremål som kunde antas ha betydelse för kommissionens verksamhet att visa upp handlingen eller föremålet för kommissionen.

Av betydelse för frågan om sanningsplikt vid utfrågningar av statsråd är bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF. Där heter det att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och "andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen" i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Denna s.k. objektivitetsprincip omfattar enligt ett motivuttalande även regeringen "när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen". 2005 års katastrofkommission uppmärksammade i sitt andra betänkande det saklighetskrav som inryms i denna princip (SOU 2007:44 Tsunamibandens s. 159). Enligt kommissionen innebär detta krav att uppgifter som lämnas till KU ska vara korrekta samt ge en adekvat bild av sakernas tillstånd. Väsentliga fakta ska inte ha utelämnats. Vidare framhöll kommissionen att uppgiften att leva upp till saklighetskravet är ett centralt krav på tjänstemännen i Regeringskansliet (s. 166).

KU behandlade frågan i sitt andra granskningsbetänkande med anledning av flodvågskatastrofen (bet. 2007/08:KU6). Inledningsvis erinrade utskottet om att dess granskning avser regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning medan tjänstemän i Regeringskansliet står under JO:s tillsyn. Med detta sagt ville utskottet starkt framhålla att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Medvetet vilseledande uppgifter kan enligt utskottet aldrig accepteras och står i strid med saklighetskravet i regeringsformen. Utskottet konstaterade att felaktiga uppgifter hade lämnats från Regeringskansliet under granskningen av regeringens hantering av flodvågskatastrofen. Ytterst har enligt utskottet berört statsråd ansvaret för att uppgiftslämnandet från Regeringskansliet till utskottet går rätt till. Som chef för hela Regeringskansliet har statsministern ett särskilt ansvar.

Veterligen har det inte förekommit att utskottet förvägrats att ta del av material som för granskningens skull begärts från Regeringskansliet (2008/09:RFR14 s. 33).

Möjligheten att hålla offentliga utskottssammanträden med utfrågningar infördes den 1 februari 1988. Uppteckningar från utfrågningarna i granskningen publiceras normalt i en bilaga i granskningsbetänkandet. Enligt dessa uppteckningar har t.o.m. våren 2014 ca 160 utfrågningar hållits med sittande statsråd och ca 40 utfrågningar med f.d. statsråd. Vid utfrågningarna har ytterligare ca 220 personer hörts, t.ex. statssekreterare, företrädare för myndigheter och privatpersoner. De allra flesta utfrågningar har varit offentliga.

Såvitt bekant har det aldrig förekommit att ett sittande statsråd har vägrat att medverka i en utfrågning med KU. Två f.d. statsråd har tackat nej till inbjudan till en utfrågning (jfr bet. 1998/99:KU25 s. 21, bet. 2013/14:KU20).

**JO och Riksrevisionen**

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

I sammanhanget kan nämnas att för JO gäller enligt 12 kap. 6 § regeringsformen att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten eller hos kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. Av denna bestämmelse har ansetts följa en sanningsplikt, som visserligen inte är direkt straffsanktionerad, men som kan föranleda disciplinärt ingripande i form av varning eller löneavdrag (se JO:s beslut dnr 1140-2006).

**Vissa uppgifter om andra länder**

I rapporten 2008/09:RFR14 Konstitutionella kontrollfrågor redovisas granskningsformer i vissa andra länder. Av rapporten framgår att vissa utskottet i det brittiska parlamentet kan kalla den berörda ministern att vittna, och dessa muntliga utfrågningar är offentliga. Även om ministrarna inte kan tvingas att infinna sig gör de det som regel, och de kallas ofta. Tidigare har premiärministrar inte velat framträda inför något utskott, men detta har möjligen förändrats sedan Tony Blair medverkat vid två tillfällen sedan 2002.

I det tyska parlamentet finns utskott med omfattande befogenheter att utkräva information och att kalla vittnen, vilka ska inställa sig vid äventyr av rättsliga åtgärder. Domstolar och myndigheter ska vid behov vara ett utskott behjälpliga.

I det franska parlament finns utskott som kan tvinga inkallade personer att inställa sig till utfrågningar, som sker under ed.

I den amerikanska kongressen finns utskott med inkallningsrätt.

## Utvärdering

Följande frågor bör behandlas i en utvärdering av statsråds skyldighet att medverka i utskottets granskning.

- Vilka överväganden har funnits inom konstitutionsutskottet när det gäller beslut om att inhämta uppgifter från statsråd och f.d. statsråd i granskningen?
- Vilken är utskottets praxis när det gäller att tillmötesgå önskemål i utskottet om att inhämta uppgifter från statsråd och f.d. statsråd i granskningen?
- Vilken reglering och praxis finns i andra parlament?
- Bör författningsmässiga krav på statsråds och f.d. statsråds medverkan i utskottets granskning införas?
- Bör sanningsplikt införas?
- Bör det finnas någon sanktion om ett statsråd eller f.d. statsråd vägrar att medverka i utskottets granskning?
- Kan eventuella regler gälla retroaktivt?
- Bör en eventuell lagreglering ske i regeringsformen eller i riksdagsordningen?
- Hur påverkar en eventuell reglering andra - t.ex. privatpersoner – som utskottet önskar ska medverka i granskningen?

**Bilaga**

I följande tabell redovisas uppgifter från de utfrågningar som bifogats respektive granskningsbetänkande.

Riksmöte	Antal statsråd	Antal f.d. statsråd	Övriga	Totalt
2013/14	5	1	3	9
2012/13	5	1	11	17
2011/12	6	3	4	13
2010/11	8	1	5	14
2009/10	8	0	6	14
2008/09	7	0	1	8
2007/08	5	2	1	8
2006/07	4	5	5	14
2005/06	5	0	7	12
2004/05	9	0	4	13
2003/04	7	1	2	10
2002/03	5	0	4	9
2001/02	10	0	8	18
2000/01	4	0	6	10
1999/2000	4	0	10	14
1998/99	5	4	6	15
1997/98	6	0	4	10
1996/97	5	0	5	10
1995/96	5	4	2	11
1994/95	4	8	14	26
1993/94	5	0	11	16
1992/93	8	3	10	21
1991/92	6	1	12	19
1990/91	7	0	13	20
1989/90	6	0	29	35
1988/89	4	3	17	24
1987/88	7	4	20	31
<i>Totalt</i>	<i>160</i>	<i>41</i>	<i>220</i>	<i>421</i>
<i>Andel</i>	<i>38%</i>	<i>10%</i>	<i>52%</i>	<i>100%</i>

BILAGA 2

## Vissa juridiska frågor

I denna bilaga finns en orienterande överblick över frågor om kvardröjande förpliktelser. Vidare behandlas frågor om retroaktivitet samt vite och möjligheten till överklagande. Frågan om kvardröjande förpliktelser är relevant för diskussionen om skyldigheten för personer som lämnat sina uppdrag att medverka i konstitutionsutskottets granskning. Retroaktivitet aktualiseras om en eventuell reglering skulle avse personer som redan har lämnat sina uppdrag. Frågan om vite och möjligheten till överklagande är relevant för överväganden om konstitutionsutskottet bör ha rätt att förelägga vite för personer som inte hörsammar en inbjudan till utskottet.

## Kvardröjande förpliktelser

Det finns inte något formellt hinder mot att konstitutionsutskottet tar upp frågor som ligger en bit bakåt i tiden till granskning. Något som ter sig angeläget att granska från konstitutionell synpunkt kan bli känt först efter det att en beaktansvärd tid förflutit. I 2008/09:RFR14 *Konstitutionella kontrollfrågor* påpekas att utskottet knappast har dragit sig för att i sådana fall inleda en närmare undersökning. Den enda givna gränsen bakåt följer av att den nya regeringsformen började gälla 1974.<sup>188</sup> I det följande undersöks i vilka sammanhang det förekommer att förpliktelser som sammanhänger med en tidigare anställning eller ett uppdrag kan göras gällande även efter att anställningen eller uppdraget upphört.

Inom ramen för ett anställningsförhållande har såväl arbetsgivare som arbetstagare förpliktelser gentemot varandra.<sup>189</sup> När anställningen upphör, upphör också de förpliktelser som parterna haft mot varandra under anställningen.<sup>190</sup> Det finns dock undantag från denna regel - situationer då förpliktelser som sammanhänger med en anställning inte upphör, utan kvarstår även efter att anställningsavtalet har upphört. Sådana kvardröjande förpliktelser kan vara författningsreglerade eller följa av avtal som slutits mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Det tycks inte finnas några studier eller andra framställningar som behandlar denna företeelse på ett samlat sätt.<sup>191</sup> De exempel på kvardröjande förpliktelser som ges här ska inte betraktas som uttömmande. Exempelen som ges berör olika yrkesgrupper, och förpliktelseernas innehåll skiljer sig åt.

<sup>188</sup> Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 s. 42 f.

<sup>189</sup> Fahlbeck 2013 s. 127 f.

<sup>190</sup> Fahlbeck 2013 s. 142.

<sup>191</sup> Skriftliga uppgifter från Reinhold Fahlbeck, senior professor vid Juridiska institutionen vid Lunds universitet, Sören Öman, vice ordförande i Arbetsdomstolen och Jori Munukka, professor i civilrätt vid Stockholms universitet.

### Frågor om Riksdagens ombudsmän och om vittnesplikt

Enligt 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är de myndigheter och personer som står under JO:s tillsyn skyldiga att på begäran lämna upplysningar och yttranden. Syftet med utredningsarbetet är att JO ska få ett sakligt underlag för sin prövning.<sup>192</sup> En offentliganställd person som inte efterföljer JO:s begäran eller dröjer med att svara anses åsidosätta sin tjänsteplikt. Frågan uppkommer då om informationsskyldigheten gentemot JO kan göras gällande även efter det att en offentliganställd lämnat sin befattning. Vid kontakt med JO har det framkommit att så inte anses vara fallet; informationsskyldigheten anses inte kvarstå efter anställningens upphörande.<sup>193</sup> I ett ärende då denna fråga aktualiserades gav JO en f.d. tjänsteman, som hade avslutat sin anställning vid den tid då utredningen genomfördes, möjlighet att yttra sig men anmodade inte personen att göra det. Uppgiftsskyldigheten till JO har med andra ord bedömts vara en förpliktelse som sammanhänger med anställningen och som upphör då anställningen avslutas. En sådan slutsats svarar mot regeringsformens lydelse.

När det gäller att vittna i domstol – ett annat sammanhang när enskilda bidrar till en utredning genom att återge vad han eller hon erfarit i en viss situation – gäller en generell, lagstadgad skyldighet. Rättegångsbalken föreskriver en allmän vittnesplikt.<sup>194</sup> Eftersom denna förpliktelse gäller alla har det inte ansetts finnas behov av någon ytterligare reglering, t.ex. för särskilda yrkesgrupper.<sup>195</sup> När exempelvis poliser kallas för att vittna om vad de erfarit i sin tjänsteutövning är den allmänna vittnesplikten tillämplig, likaså om en polis kallas som vittne efter det att han eller hon avslutat sin tjänstgöring inom polisväsendet.

Skyldigheten att lämna uppgifter till JO är med andra ord kopplad till befattningen som offentliganställd, och den anses upphöra när anställningen tar slut. Vittnesplikten omfattar alla och den förutsätter inte någon viss anställning eller uppdrag. Ingen av skyldigheterna kan sägas vara av karaktären kvardröjande förpliktelse.

<sup>192</sup> Eka m.fl. 2012 s. 525.

<sup>193</sup> Skriftliga uppgifter den 30 januari 2015 från Jens Västberg, föredragande Riksdagens ombudsmän.

<sup>194</sup> Enligt 36 kap. 1 § rättegångsbalken får var och en, som inte är part i målet, höras som vittne. I brottmål får dock målsäganden inte vittna.

<sup>195</sup> Skriftliga uppgifter den 4 februari 2015 av Arne Andersson, chefsjurist vid Polismyndighetens rättsavdelning.

## Ansvar för felaktigheter begångna under en tidigare anställning

### *Disciplinansvar enligt LOA*

Sedan länge finns det regler om ansvar, straffrättsligt och disciplinärt, för offentligt anställda. Reglerna finns nu i lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, och i brottsbalken. Det straffrättsliga ansvarssystemet avser generellt sett allvarigare handlingar än de disciplinära.

I LOA har man samlat reglerna om disciplinansvar för de flesta statsanställda. Lagen gäller dock inte statsråden, Riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna m.fl. och är endast delvis tillämplig i förhållande till Justitiekanslern och justitieråden.<sup>196</sup> Ett författningsreglerat disciplinansvar saknas på den övriga arbetsmarknaden.<sup>197</sup>

De disciplinpåföljder som får meddelas med anledning av tjänsteförseelser enligt LOA är varning och löneavdrag. Frågan om disciplinansvar prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd. I större myndigheter sker prövningen ofta i en personalansvarsnämnd. Ett exempel är Polisens ansvarsnämnd. När det gäller högre chefer som generaldirektörer och överdirektörer är det i stället Statens ansvarsnämnd som beslutar i frågor om disciplinansvar.

Kan då disciplinpåföljder bli aktuella om den anställde har avslutat sin anställning? Enligt 19 § första stycket LOA får disciplinpåföljd inte meddelas efter det att arbetstagarens anställning har upphört eller uppsägning har ägt rum. I förarbetena anges att i och med att ett anställningsförhållande är upplöst eller uppsägning ägt rum finns det i allmänhet inte längre några skäl för arbetsgivaren att ingripa.<sup>198</sup> Detta gäller emellertid enligt andra stycket inte om arbetstagaren övergår från en myndighet till en annan inom domstolsväsendet, inom åklagarväsendet eller mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. En övergång från Polismyndigheten till Säkerhetspolisen eller tvärtom medför alltså inte att möjligheten att utkräva disciplinansvar bortfaller.<sup>199</sup>

### *Andra ansvarssystem*

De bestämmelser om disciplinansvar som finns i LOA är inte tillämpliga för vissa yrkesgrupper. Hit hör de som kan meddelas disciplinpåföljd enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., för förseelser som omfattas av den lagen. Lagen tillämpas på anställd personal i krigstid och under internationella militära insatser och för Försvarmaktens icke anställda personal oavsett om det är fredstid eller krigstid. Enligt LOA får någon disciplinpåföljd inte meddelas sedan arbetstagaren slutat sin anställning. I motsats till detta gäller enligt den nu aktuella lagen att ”den som lagen inte längre gäller

<sup>196</sup> Se 3 § LOA.

<sup>197</sup> För de kommunalt anställda gäller emellertid ett kollektivavtalsreglerat disciplinansvar som i stort sett är identiskt med LOA:s. Den privata sektorn har kollektivavtal om disciplinansvar bara på något eller några avtalsområden.

<sup>198</sup> Prop. 1993/94:65 s. 87.

<sup>199</sup> Prop. 2013/14:110 s. 593 f.



för får med tillämpning av lagen åläggas disciplinpåföljd och ersättningsskyldighet för förfarande under den tid då lagen gällde för honom eller henne.” I förarbetena anføres att det måste anses nödvändigt att det i ett militärt disciplinsystem för värnpliktiga m.fl. finns en möjlighet för myndigheten att besluta om disciplinansvar även sedan vederbörande ryckt ut.<sup>200</sup>

Särskilda ansvarssystem är tillämpliga för yrkesgrupper med yrkeslegitimation, som läkare, psykologer, barnmorskor, veterinärer och lärare. Då en legitimerad person har visat sig vara olämplig att utöva yrket kan särskilda ansvarsnämnder pröva om det finns grund för att återkalla legitimationen.<sup>201</sup> Eftersom det är frågan om lämplighet att utöva yrket som står i fokus vid en sådan prövning så utgör den omständigheten att den legitimerade har avslutat den anställning där lämpligheten att utöva yrket ifrågasattes inget hinder mot en återkallelse av legitimationen.<sup>202</sup>

### *Brottet tjänstefel*

Det straffrättsliga ansvaret för offentligt anställda framgår av 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt bestämmelsens första stycke ska den som vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Den omständigheten att anställningen har upphört saknar betydelse vid prövningen av om en straffbar gärning begåtts, men detta kan få betydelse vid bestämningen av påföljd. Liksom i fråga om andra brottsbestämmelser begränsas tillämpningen tidsmässigt av de allmänna reglerna om preskription (i detta fall fem år).<sup>203</sup>

### **Skyldighet att bevara handlingar**

Legitimerad personal inom hälso- och sjukvården har en skyldighet att föra patientjournal.<sup>204</sup> Den som har drivit enskild verksamhet och upphör med det har även fortsättningsvis ett ansvar för att patientjournalerna tas om hand på ett sådant sätt att obehöriga inte kan få del av uppgifter om patienterna. Den tidigare vårdgivaren ska också även i fortsättningen pröva patienters och närståendes begäran om att få ta del av patientjournalerna. En journalhandling ska sparas i minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen.<sup>205</sup>

Enligt bokföringslagen (2006:874) gäller att viss räkenskapsinformation ska bevaras och förvaras under en period av sju år.<sup>206</sup> I enskild näringsverksamhet är det alltid den fysiska personen som är ansvarig för arkiveringen av företagets räkenskapsinformation, utrustning och system.<sup>207</sup> Om verksamheten

<sup>200</sup> NJA II 1986 s. 309.

<sup>201</sup> Se 8 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659) och 27 kap. 4 § skollagen (2010:800).

<sup>202</sup> Uppgiften har stämts av med Inger Eckerberg, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd respektive med Sofia Wirlée vid Skolinspektionen.

<sup>203</sup> 35 kap. 1 § brottsbalken.

<sup>204</sup> 3 kap. patientdatalagen (2008:355).

<sup>205</sup> 3 kap. 17 § patientdatalagen.

<sup>206</sup> 4 kap. 1 § 3 bokföringslagen.

<sup>207</sup> Bokföringsnämndens vägledning, *Bokföring*, från den 5 december 2013.

överlåts behåller den fysiska personen arkiveringsskyldigheten. Överförs räkenskapsinformationen ändå till förvärvaren måste det i avtal säkerställas att överlåtaren även i fortsättningen kan fullgöra sina skyldigheter mot externa granskare. Överlåtaren kan inte avtala bort ansvaret för arkiveringen. Upphör näringsverksamheten kvarstår arkiveringsskyldigheten för räkenskapsinformationen, utrustning och system arkiveringstiden ut.

Sammanfattningsvis kan en enskild näringsidkare i vissa fall ha en kvardröjande förpliktelse att bevara information i enlighet med vad lagen kräver, även efter att yrkesverksamheten har överlåtit eller upphört. Detta är dock mer en generell föreskrift som gäller alla än en kvardröjande förpliktelse mellan enskilda eller i förhållandet mellan det allmänna och vissa enskilda.

### **Förbud mot att röja eller använda sig av uppgifter från tidigare anställning**

#### *Inom den offentliga sektorn – offentlighets- och sekretesslagen*

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) innehåller regler om förbud att lämna ut allmänna handlingar och om tystnadsplikt i det allmänna verksamhet.<sup>208</sup> Förbudet riktar sig bl.a. mot personer som under anställning hos en myndighet fått kännedom om sådana uppgifter.<sup>209</sup> De sekretessregler som omfattas av OSL rör ett flertal områden inom den offentliga sektorn, exempelvis inom hälso- och sjukvård, skolväsendet, polis- och domstolsväsendet m.m. I de flesta sekretessbestämmelser begränsas den tid som sekretess för en uppgift i en allmän handling högst kan gälla.<sup>210</sup> Sekretesstidens längd varierar beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. När det t.ex. gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel femtio eller sjuttio år. Handlingar som avser enskildas eller det allmännas ekonomiska förhållanden kan dock i allmänhet hållas hemliga i högst tjugo år. Detta innebär att tystnadsplikten normalt kvarstår när den anställning eller det uppdrag inom vars ram den sekretessbelagda informationen erhållits upphör.<sup>211</sup> Det gäller oavsett om en person avgår med pension eller övergår till annan tjänst. En befattningshavare är således skyldig att iaktta sekretess också sedan han eller hon har lämnat sin befattning.<sup>212</sup>

I 20 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot en lagstadgad tystnadsplikt. Bestämmelsen riktar sig till alla som bryter

<sup>208</sup> 1 kap. 1 § OSL.

<sup>209</sup> 2 kap. 1 § OSL.

<sup>210</sup> Lenberg, E, m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2014, Zeteo) kommentaren till 7 kap. 5 §.

<sup>211</sup> Lenberg, E, m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2014, Zeteo) kommentaren till 2 kap. 1 §. Se också Fahlbeck 2013 s. 229.

<sup>212</sup> Lenberg, E, m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2014, Zeteo) kommentaren till 2 kap. 1 §.

mot lagstadgad tystnadsplikt, privatperson eller offentlig funktionär. Böter eller fängelse i högst ett år kan utdömas. Det övervägande antalet lagar med straffsanktionerad tystnadsplikt hänvisar till denna bestämmelse.<sup>213</sup>

### *På den privata arbetsmarknaden – sekretessklausuler*

Regleringen i OSL avser ”det allmänna” men inte samhället i övrigt. För privatanställda finns inte någon motsvarighet till OSL, men för vissa grupper gäller ändå lagfästa tystnadsplikter. Några exempel är tystnadsplikt för privatpraktiserande läkare<sup>214</sup> och för personer som är verksamma inom enskilt bedriven skolverksamhet.<sup>215</sup> Av de aktuella bestämmelserna framgår uttryckligen att tystnadsplikten kvarstår även efter att personen i fråga slutat sin yrkesutövning. Vid åsidosättande av reglerna kommer ansvar enligt brottsbalkens bestämmelse om brott mot tystnadsplikt i fråga.

Det flesta privatanställda omfattas inte av någon lagfäst generell tystnadsplikt. Som en del av den allmänna lojalitetsplikt som åligger arbetstagare gäller dock ett förbud mot att avslöja något som är ägnat att skada arbetsgivaren.<sup>216</sup> När anställningen avslutas upphör i princip även arbetstagarens lojalitetsplikt mot arbetsgivaren. Genom avtal kan skyldigheten att iaktta tystnadsplikt dock utsträckas till att gälla även efter det att anställningen har upphört.<sup>217</sup>

En sekretessklausul innebär att arbetstagaren även efter avslutad anställning har tystnadsplikt beträffande vissa förhållanden som rör arbetsgivaren. Sekretessklausuler förekommer vanligtvis tillsammans med regler om förbud mot konkurrens (mer om detta längre fram). Det finns inga lagregler som anger vad en sekretessklausul får innehålla. Utgångspunkten är att avtalsfrihet råder och att de begränsningar som finns framgår av avtalslagen.<sup>218</sup>

Bestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken avser brott mot lagstadgad tystnadsplikt. Brott mot avtalad tystnadsplikt är inte någon straffbelagd gärning. Däremot kan civilrättsliga sanktioner i form av skadeståndsskyldighet m.m. komma i fråga då skyldigheten eftersätts i dessa fall.<sup>219</sup>

### *Förbud mot att utnyttja eller röja företagshemligheter*

Sedan 1990 finns en särskild lag om skydd för företagshemligheter.<sup>220</sup> För den som är arbetstagare innebär lagen ett rättsligt ansvar för hantering av arbetsgivarens företagshemligheter som han eller hon fått del av i tjänsten. Med begreppet företagshemlighet avses information om affärs- eller driftsförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars rö-

<sup>213</sup> Fahlbeck 2013 s. 229.

<sup>214</sup> Se 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

<sup>215</sup> Se 29 kap. 14 § skollagen (2010:800).

<sup>216</sup> SOU 2008:63 s. 197.

<sup>217</sup> Inom det offentliga gäller i motsats till detta att avtal om tystnadsplikt mellan offentliganställda och deras arbetsgivare inte har någon verkan för tystnadspliktens omfattning

<sup>218</sup> Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

<sup>219</sup> Nilsson, G, Brottsbalken (Karnov), kommentaren till 20 kap. 3 §.

<sup>220</sup> Lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

jande är ägnat att medföra skada för honom eller henne i konkurrenshänseende. Kommersiella uppgifter om enskilda affärshändelser är ett exempel, men information som marknadsundersökningar, marknadsplanering och prissättningskalkyler omfattas också.<sup>221</sup>

En arbetstagare som utnyttjar eller röjer företagshemligheter kan enligt lagen under vissa omständigheter bli skadeståndspliktig för de skador som uppkommer genom agerandet. Arbetstagarens skadeståndsskyldighet är dock begränsad efter det att anställningen har avslutats. Om en företagshemlighet röjs eller utnyttjas efter det att anställningen upphört gäller skadeståndsansvar endast om det finns synnerliga skäl. I praxis har arbetstagare ådragit sig skadeståndsansvar då de lämnat sin anställning för att i egen verksamhet eller hos en ny arbetsgivare utnyttja företagshemligheter som de tagit med sig från den tidigare arbetsgivaren.<sup>222</sup> Ansvar för hanteringen av den tidigare arbetsgivarens företagshemligheter kvarstod med andra ord efter att anställningen hade avslutats. I fråga om företagshemligheter finns således en kvardröjande förpliktelse grundad på lag.

Bestämmelsen i 10 kap. 7 § brottsbalken om ansvar för trolöshet mot huvudman ingår i skyddet av företagshemligheter. Flera förutsättningar ska dock vara uppfyllda för att ansvar ska kunna utkrävas enligt den bestämmelsen. Det ska vara fråga om en person som har haft en förtroendeställning som denne har missbrukat, exempelvis genom att röja företagshemlig information, vilket har lett till skada för huvudmannen. Personkretsen är relativt snäv; det rör sig om företagsledningen och andra i ledande ställning. Straffet för trolöshet mot huvudman är fängelse i högst två år.

#### *Förbud mot att handla på grundval av insiderinformation*

Lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument reglerar bl.a. insiderbrott. Insiderinformation är information om en omständighet som inte är offentliggjord eller allmänt känd och som har till syfte att väsentligt påverka priset på finansiella instrument. Vid insiderbrott utnyttjar någon insiderinformation genom att exempelvis sälja eller köpa värdepapper eller genom att råda någon annan att sälja eller köpa värdepapper innan informationen hunnit komma ut och påverka kursen.

Tidigare var brottsbestämmelsen begränsad på så sätt att den enbart avsåg ”den som har anställning, uppdrag eller annan befattning som normalt innebär att han eller hon får kännedom om omständigheter som har betydelse för kursen på finansiella instrument”. När den nu gällande lagstiftningen infördes slopades denna begränsning.<sup>223</sup> Principen är numera att ingen får handla på grundval av insiderinformation.

<sup>221</sup> Prop. 1987/88:155 s. 35.

<sup>222</sup> Prop. 1987/88:155 s. 46. Se även Wainikka 2010 s. 50 f. I AD 1998 nr 80 ansågs synnerliga skäl vara för handen.

<sup>223</sup> Lagen (2005:377) om marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

För insiderbrott av normalgraden är påföljden fängelse i högst två år, för grovt insiderbrott fängelse i lägst sex månader och högst fyra år och för insiderförseelse böter eller fängelse i högst sex månader.

## **Begränsningar i möjligheten att ta ny anställning**

### *Karantänsbestämmelser för offentliganställda*

När det gäller offentliganställda är det endast en grupp som omfattas av lagstadgade begränsningar i samband med övergång från en befattning till en annan. Detta gäller f.d. direktionsledamöter i Riksbanken. Under ett år efter att anställningen upphört är dessa förhindrade att bl.a. vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn.<sup>224</sup> Anledningen till att denna karenstid infördes är att ledamöter i direktionen genom sin ställning får kunskap i frågor som är av stor betydelse för vissa verksamheter i framför allt det privata näringslivet, t.ex. banksektorn.<sup>225</sup> I förarbetena framhålls också att det kan uppfattas som allmänt stötdande om en ledamot av Riksbankens direktion omgående kan övergå till en ledande befattning i en annan verksamhet.

Frågan om det finns ett behov av ytterligare regleringar har varit omdiskuterad, t.ex. när det gäller övergångar mellan offentlig och privat sektor. I riksdagen har behovet av karantänsregler aktualiserats bl.a. i samband med att statsråd lämnat regeringen för att omedelbart övergå till arbete inom näringslivet.<sup>226</sup> När ett statsråd lämnar sitt uppdrag är de allmänna bestämmelserna om insiderbrott och tystnadsplikt enligt OSL tillämpliga, liksom lagstiftningen till skydd för företagshemligheter.

### *Konkurrensklausuler*

Genom konkurrensklausuler begränsas arbetstagarens möjligheter att ta anställning hos en konkurrent eller att själv bedriva konkurrerande verksamhet.<sup>227</sup> En konkurrensklausul har till syfte att skydda företagshemligheter och företagsspecifikt kunnande efter anställningens upphörande. Konkurrensklausuler är oftast förenade med ett avtalsvite, i händelse av brott mot konkurrensförbudet.

Möjligheten att avtala om konkurrensklausuler begränsas framför allt av 38 § avtalslagen. En arbetstagare är enligt denna paragraf inte bunden av en utfästelse att inte bedriva konkurrerande verksamhet om utfästelsen sträcker sig längre än vad som kan anses skäligt. Bindningstiden kan variera. I den överenskommelse som ingåtts av vissa av arbetsmarknadens parter om an-

<sup>224</sup> 3 kap. 1 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

<sup>225</sup> Prop. 1997/98:40 s. 72 f.

<sup>226</sup> Bet. 2002/03:KU30, se även motionerna 2004/05:K389, 2006/07:K334, 2007/08:K278 och 2009/10:K364.

<sup>227</sup> SOU 2008:63 s. 197 f.

vändning av konkurrensklausuler i tjänsteavtal anges att bindningstiden normalt inte bör överstiga två år. Konkurrensklausuler som hållit sig inom ramen för denna överenskommelse har godtagits i praxis.<sup>228</sup>

#### *Avtal om lång uppsägningstid*

Ett alternativ till konkurrensklausuler är att utvidga uppsägningstiden genom ett avtal om lång uppsägningstid.<sup>229</sup> Under uppsägningstiden består anställningen och därmed lojalitetsplikten och det förbud mot att bedriva konkurrens som ingår däri. Under uppsägningstiden ska arbetstagaren ha full lön, vilket innebär att priset för konkurrensbefrielsen kan bli högt.

#### *Värvningsklausuler*

Det förekommer även s.k. värvningsklausuler som syftar till att hindra förutvarande arbetstagare att locka med sig arbetskamrater till en egen verksamhet eller ny arbetsgivare.<sup>230</sup> En sådan klausul kan också innefatta ett förbud mot att värva arbetsgivarens kunder. En skillnad mot konkurrensklausuler är att arbetstagaren inte underkastas något förbud att konkurrera med den tidigare arbetsgivaren. Beroende på omständigheterna kan klausuler av denna typ ändå vara starkt konkurrensbegränsande. Ett exempel är om en värvningsklausul omfattar arbetsgivarens samtliga kunder och det rör sig om ett område där antalet potentiella kunder är ringa. Förbudet att värva arbetskamrater kan också vara begränsande om det finns få personer som har nödvändig kunskap och erfarenhet.

#### **Arbetsgivares rätt till arbetstagares uppfinning**

Arbetstagare har i princip samma rätt till sina uppfinningar som andra uppfinnare. Ett undantag från denna regel framgår av 7 § lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinning. Bestämmelsen innebär att s.k. forskningsuppfinningar gjorda inom sex månader efter anställningens upphörande som utgångspunkt ska anses vara gjorda inom anställningen. Sådana uppfinningar presumeras vara gjorda under anställningen om inte arbetstagaren kan göra sannolikt att de tillkommit först därefter. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att arbetstagaren på ett illojalt sätt undanhåller arbetsgivaren uppfinningen.<sup>231</sup>

#### **Kommentar**

Kvardröjande förpliktelser är ett undantag från huvudregeln att förpliktelser som sammanhänger med en anställning upphör vid anställningens slut. Kvar-

<sup>228</sup> Fahlbeck 2013 s. 164.

<sup>229</sup> Fahlbeck 2013 s. 200 f.

<sup>230</sup> Fahlbeck 2013 s. 201 f.

<sup>231</sup> Adamsson, P, m.fl., Lagarna inom immaterialrätten (1 jan 2008, Zeteo) kommentaren till 7 §.

dröjande förpliktelser förekommer på både den offentliga och den privata arbetsmarknaden. Vanligtvis är de förra författningsreglerade medan de senare har sin grund i avtal.

När det gäller tjänstefel kan sägas att den omständigheten att anställningen har upphört saknar betydelse vid prövningen av om en straffbar gärning begåtts, men detta kan få betydelse vid bestämningen av påföljd. Liksom i fråga om andra brottsbestämmelser begränsas tillämpningen tidsmässigt av de allmänna reglerna om preskription, i detta fall fem år.

Merparten av de förpliktelser som har en kvardröjande effekt kan beskrivas som ”negativa” i bemärkelsen att de är uttryck för förbud eller begränsningar av olika slag, exempelvis när det gäller att ta en ny anställning. Gemensamt för många av de exempel på kvardröjande förpliktelser som ges är att de gäller information och kunskap som den enskilde inhämtat under sin anställning eller sitt uppdrag. Genom lagstiftning eller avtal hindras den enskilde från att fritt förfoga över denna information. Det kan vara fråga om tystnadsplikt som gäller även efter anställningens slut eller förbud mot att använda sig av sin kunskap i en ny anställning hos en konkurrent. Det har visat sig svårare att finna exempel på motsatsen, att en enskild är förpliktad att lämna upplysningar i något sammanhang efter en anställnings eller ett uppdrags slut.

## Retroaktivitet

Här behandlas frågan om retroaktivitet. De straff- och skatterättsliga förbuden samt rättsläget när det gäller förvaltningsrätt ägnas mest uppmärksamhet. Civilrätten ges något mindre utrymme. Slutligen redogörs kort för överväganden om retroaktivitet inom EU-rätten.

### Allmänt om retroaktiv lagstiftning

Svensk lagstiftning innehåller inget generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning, dvs. lagstiftning som avser något som redan har hänt men som inte var gällande vid tiden för den händelsen.<sup>232</sup> Endast på två rättsområden, straffrätten och skatterätten, finns grundlagsfästa förbud mot retroaktiv lag. Retroaktiv lagstiftning till nackdel för enskilda anses dock i allmänhet svår att förena med legalitetsprincipen och det krav på förutsebarhet som den anses innefatta.<sup>233</sup> Det står helt klart att grundlagens förbud inte ska tolkas e contrario och lagstiftaren har även på övriga rättsområden intagit ett restriktivt förhållningssätt till retroaktivitet.<sup>234</sup>

<sup>232</sup> Denna definition används av Bull och Sterzel, s. 77. En annan vanligen använd definition är Strömholms. Han skriver att vad som avses när man säger att en lag eller annan författning är retroaktiv är ”att denna knyter rättsliga konsekvenser, som tidigare inte fanns, till en handling eller ett förhållande som inträdde före dess ikraftträdande”, se Strömholm 1996 s. 346.

<sup>233</sup> Bull och Sterzel 2015 s. 77.

<sup>234</sup> Bernitz 1997 s. 136 f.

Huvudskälet mot retroaktiv lagstiftning till den enskildes nackdel som formulerades av fri- och rättighetsutredningen 1978 får anses fortfarande äga relevans.<sup>235</sup>

Huvudskälet mot retroaktiv lagstiftning är att en sådan lagstiftning bryter mot grundsatsen att man i förväg ska kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. En medborgare som handlar med utgångspunkt i gällande rätt riskerar att hans handling kommer att bedömas enligt regler som tillkommit i efterhand, när han inte kan göra gjort.

I viss mening är det oundvikligt att lagstiftning får tillbakaverkande effekter. Nya regler kan ju få påverkan för ett rättssubjekt beroende på val som gjorts innan reglerna trädde i kraft. Detta skiljer sig dock från förhållandet att viss lagstiftning införs med ett direkt syfte att omfatta händelser bakåt i tiden. Man skiljer alltså mellan å ena sidan ”formell” eller ”äkt” retroaktivitet, som avser en lagstiftning som införs med syfte att omfatta händelser tillbaka i tiden, och å andra sidan ”materiell” eller ”oäkt” retroaktivitet, som avser förhållandet att en lagstiftning får vissa tillbakaverkande effekter.<sup>236</sup> Här ligger fokus på den s.k. formella eller äkta retroaktiviteten.

I den juridiska litteraturen finns ingen omfattande generell diskussion om retroaktiv lagstiftning. Däremot har ämnet diskuterats ingående när det gäller straffrätt och skatterätt, dvs. på de områden där det finns uttryckliga stadganden om retroaktivitetsförbud. På dessa områden får rättsläget alltså anses vara relativt belyst medan det på andra områden råder större osäkerhet om vad som gäller. När det gäller förvaltningsrätten har Warnling-Nerep t.ex. sammanfattat rättsläget som att ”det beror på”.<sup>237</sup> Utifrån vad som sagts om de reglerade områdena och mot bakgrund av uttalanden i praxis och i förarbeten samt i litteraturen går det dock att dra vissa slutsatser om vad som bör anses gälla.

Gemensamt för diskussionen om retroaktivitet på olika rättsområden är att det i praktiken är när regler införs till nackdel för enskilda som det anses uppstå problem. Att införa tillbakaverkande regler som gör rättsläget förmånligare för enskilda anses av naturliga skäl inte utgöra ett lika stort problem ur rättssäkerhetssynpunkt.

<sup>235</sup> SOU 1978:34 s. 156.

<sup>236</sup> Som exempel på materiell skatterättslig retroaktivitet nämner Fast att om förmögenhetsskatten skulle återinföras så skulle givetvis de tillgångar som en person redan investerat i också omfattas av beskattning enligt de nya reglerna. Se Fast 2011 s. 118. Warnling-Nerep ifrågasätter värdet av en sådan uppdelning och föredrar att se det så att retroaktivitetsaspekterna väger olika tungt i sådana fall där en ny lag i något avseende blir normerande för äldre förhållanden. Se Warnling-Nerep 2008/2009 s. 844. Jfr också Strömholms diskussion om detta i Strömholm 1996 s. 346 ff.

<sup>237</sup> Warnling-Nerep, 2008/2009 s. 858.



## Straffrätt

### *Inget straff utan lag*

På straffrättens område anses legalitetsprincipen medföra ett förbud mot retroaktiv strafflag. Detta förbud finns stadgat i så väl Europakonventionen<sup>238</sup> (artikel 7) och EU-stadgan<sup>239</sup> (artikel 49) som i svensk grundlag.

Av 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen, RF, framgår följande.

Ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. Vad som föreskrivs här om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

Vidare anges i 5 § första stycket brottsbalkens promulgationslag (1964:163), BrP, följande.

Ingen må dömas för gärning, för vilken ej var stadgat straff när den begicks.

På straffrättens område gäller alltså ett absolut grundlagsfäst förbud mot retroaktiv strafflagstiftning till den enskildes nackdel. Detta anses också analogt tillämpligt på straffliknande administrativa påföljder som sanktionsavgifter och skattetillägg m.m.<sup>240</sup>

Europakonventionens förbud mot retroaktiv strafflag får anses vara ett av de mest grundläggande rättighetsskydden på området för mänskliga rättigheter. Förbudet är fast etablerat i Europadomstolens praxis.<sup>241</sup> Inom EU-rätten har skyddet mot retroaktiv strafflagstiftning, även före EU-stadgans tillkomst, varit en uppmärksam fråga. Redan tidigare gällde att EU såsom allmänna principer för gemenskapsrätten ska respektera de grundläggande rättigheterna så som de garanteras i Europakonventionen. EU-domstolen har också i ett avgörande särskilt lagt fast förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning. Domstolen behandlade frågan om retroaktiv verkan av en bestämmelse i en av rådets förordningar och uttalade då bl.a. följande.<sup>242</sup>

Principen att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan är gemensam för alla medlemsstaters rättsordningar och finns inskriven som en grundläggande rättighet i artikel 7 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna; den är en av de allmänna rättsprinciper vars efterlevnad domstolen ska säkerställa.

<sup>238</sup> Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>239</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

<sup>240</sup> Se bl.a. Bernitz 1997 s. 135 och de hänvisningar som görs där.

<sup>241</sup> Se bl.a. Europadomstolens domar den 9 februari 1995 i målet *Welch mot Storbritannien* och den 8 juni 1995 i målet *Jamil mot Frankrike*.

<sup>242</sup> C-63/83.

### *Den lindrigaste lagens princip*

Från den ovan beskrivna huvudregeln om förbud mot retroaktiv strafflag finns ett mycket viktigt undantag. Om gällande rätt vid domstillfället skulle medföra en lindrigare bedömning ska den regleringen tillämpas. I 5 § andra stycket BrP anges nämligen följande.

Straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, ska den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff; vad nu är sagt ska dock ej gälla, när fråga är om gärning som under viss tid varit straffbelagd på grund av då rådande särskilda förhållanden.

Ny lagstiftning kan alltså enligt denna ”den lindrigaste lagens princip” få tillämpning på tidigare begångna brott. Med domstillfället avses här inte enbart första instansens dom utan även avgöranden i högre instans.<sup>243</sup> Regeln i 5 § andra stycket BrP anses nämligen tillämplig intill dess att en dom vunnit laga kraft. I de fall då ny och för den tilltalade förmånligare lagstiftning har antagits men ännu inte gäller vid domstillfället kan detta påverka påföljdsbedömningen i mildrande riktning.<sup>244</sup>

### *Straffprocessuella bestämmelser*

Bestämmelser inom straffrätten som har processuell karaktär, t.ex. bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel, faller utanför förbudet mot retroaktiv tillämpning. När det gäller processuella regler anses det naturligt att de inte relateras till en viss gärning. Inte heller bestämmelser om straffverkställighet anses omfattas av retroaktivitetsförbudet.<sup>245</sup> Avgörande för vilka straffprocessuella bestämmelser och vilka bestämmelser om verkställighet som blir tillämpliga är i stället tidpunkten för domen.

### *Preskription*

Regeringsformens förbud mot retroaktiv tillämpning av straffbestämmelser anses inte omfatta bestämmelser om preskription. Inte heller retroaktivitetsförbudet i Europakonventionen anses hindra att en preskriptionstid förlängs medan den löper.<sup>246</sup> Det är alltså möjligt att besluta att nya bestämmelser om preskription även ska gälla för redan begångna men inte preskriberade brott.<sup>247</sup>

I 12 § BrP föreskrivs dock att för brott som begåtts före balkens ikraftträdande ska inte dömas till straff om brottet är att anse som preskriberat enligt den lag som gällde vid gärningstidpunkten. Denna bestämmelse anses analogt tillämplig på senare ändringar av BrB och även för de straffbestämmelser som

<sup>243</sup> NJA 1977 not B 36.

<sup>244</sup> Se angående detta stycke Asp m.fl. 2013 s. 202 f.

<sup>245</sup> Perklev 2005 s. 1042. Det bör dock observeras att ändrad praxis vad gäller reglerna för villkorlig frigivning, vilken medförde en faktisk förlängning av avtjänande av långa fängelsestraff för grova terroristbrott, har ansetts innebära brott mot Europakonventionen artikel 7, se Europadomstolens dom den 21 oktober 2013 i målet *Del Rio Prada mot Spanien*, (dom i Grand Chamber).

<sup>246</sup> Europadomstolens dom den 22 juni 2000 i målet *Coëme m.fl. mot Belgien*.

<sup>247</sup> Jfr prop. 2009/10:50 s. 30.

återfinns utanför BrB.<sup>248</sup> Att låta en förlängning av preskriptionstiden för ett visst brott få effekt på redan preskriberade brott har i enlighet med detta ansetts strida mot grundläggande rättsprinciper och har i flera lagstiftningssammanhang avvisats kategoriskt.<sup>249</sup>

## Skatterätt

### *Förbud mot retroaktiv skattelag*

Även på skatterättens område anses principerna om legalitet och rättssäkerhet medföra ett förbud mot retroaktiv skattelag. Ett uttryckligt förbud finns också angivet i grundlagen. Av 2 kap. 10 § andra stycket RF framgår följande.

Skatt eller statlig avgift får inte tas ut i vidare mån än som följer av föreskrifter som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Finner riksdagen att det finns särskilda skäl för det, får en lag dock innebära att skatt eller statlig avgift tas ut trots att lagen inte hade trätt i kraft när omständigheten inträffade, om regeringen eller ett riksdagsutskott då hade lämnat ett förslag om det till riksdagen. Med förslag jämställs ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att ett sådant förslag är att vänta. Vidare får riksdagen föreskriva undantag från första meningen, om riksdagen finner att det av särskilda skäl krävs i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

Det skatterättsliga retroaktivitetsförbudet i RF omfattar praktiskt taget alla skatter, såväl statliga som kommunala, samt statliga avgifter, såsom tullar och sociala avgifter. Däremot omfattas inte kommunala avgifter. Stadgandet gäller retroaktiv lagstiftning till den enskildes nackdel, och retroaktiv lagstiftning till den enskildes fördel är alltså tillåten.<sup>250</sup>

Även om det på skatterättens område inte finns något uttryckligt förbud mot retroaktivitet i Europakonventionen anses det att konventionen medför ett visst skydd mot retroaktiv beskattning genom första tilläggsprotokollets<sup>251</sup> art. 1 om skydd för egendom. I och med staternas bedömningsmarginal på skatteområdet anses det dock tveksamt vilken betydelse Europakonventionens skydd har för de skattskyldiga.<sup>252</sup>

EU-stadgan saknar bestämmelser om retroaktiv skattelag. EU-domstolen har dock uttalat sig om retroaktivitet utifrån principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet. Domstolen har t.ex. ansett att viss moms lagstiftning kunnat ändras med retroaktiv verkan förutsatt att ”de ekonomiska aktörer som utför sådana ekonomiska transaktioner som avses i lagen har för-

<sup>248</sup> Perlev 2005 s. 1044 f.

<sup>249</sup> Jfr Perlev 2005 s. 1044 ff. och de uttalanden som där hänvisas till.

<sup>250</sup> Ett exempel på detta är slopandet av arvs- och gåvoskattelagen 2005 då skattefrihet, genom en särskild lag, medgavs retroaktivt fr.o.m. den 17 december 2004, på grund av Tsunamikatastrofen i Sydostasien. Se prop. 2004/05:97, bet. 2004/05:FiU29.

<sup>251</sup> Protokoll till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 1952.

<sup>252</sup> Fast 2011 s. 119. Även Darpö har svårt att finna att Europadomstolen har utvecklat någon praxis av självständig betydelse i retroaktivitetsfrågan, se Darpö 2001 s. 10.

varnats om lagens antagande samt om denna lags retroaktiva verkan på ett sådant sätt att de kunnat förstå vilka verkningar ändringslagen kommer att medföra för dessa transaktioner”.<sup>253</sup>

### *Undantag från förbudet mot retroaktiv skattelag*

När det gäller skattelagstiftning finns två viktiga undantag från retroaktivitetsförbudet som framgår av bestämmelsen i RF. Det första är möjligheten till retroaktiv lagstiftning vid särskilda skäl genom ett särskilt skrivelseförfarande, avsett att användas för att motverka skatteflykt i anledning av en planerad lagändring. Det andra gäller vid särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris och har hittills inte använts.<sup>254</sup>

### **Förvaltningsrätt**<sup>255</sup>

En huvudprincip inom förvaltningsrätten ansågs länge vara att de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker ska tillämpas. Detta ansågs även gälla vid prövning av besvär över beslut som fattats före ikraftträdandet av de föreskrifter som gällde vid besvärprövningen. Ett avgörande från dåvarande Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)<sup>256</sup> lade fast denna praxis (RÅ 1988 ref. 132).<sup>257</sup> Domen kritiserades under 1990-talet och principen kom att bli omdiskuterad.<sup>258</sup>

Ett senare rättsfall från HFD, det s.k. Klippanmålet (RÅ 1996 ref. 57), kan sägas precisera och modifiera 1988 års fall och har blivit ett nyckelavgörande i fråga om retroaktivitet på förvaltningsrättens område. I HFD var det fråga om rättsprövning av regeringens beslut om miljörättslig återställandeskyldighet för AB Klippans Finpappersbruk avseende föroreningar från viss verksamhet under åren 1965–1975. När det gällde retroaktiv tillämpning av den dåvarande miljöskyddslagens bestämmelser hänvisade HFD inledningsvis till 1988 års rättsfall men angav att den princip som beskrivs där om valet av tillämplig lagstiftning inte är undantagslös. HFD konstaterade att en retroaktiv tillämpning i vissa fall är direkt förbjuden i grundlag. Vidare angavs att det inom EU-rätten, ”med hänvisning till proportionalitetsprincipen och till principerna om rättssäkerhet (legal certainty or security) och skyddet av berättigade förväntningar (protection of legitimate expectations)”, anses att ändringar i materiella regler normalt inte träffar förhållanden som ligger före ikraftträdandet annat än då det klart framgår att en retroaktiv tillämpning har varit åsyftad och att det även i sådana fall krävs att de berörda berättigade förväntningar har respekterats. Därefter anförde HFD följande:

<sup>253</sup> C-376/02, *Stichting "Goed Wonen"*. Se ytterligare om tillämpningen av EU-rätt nedan.

<sup>254</sup> Se Bull och Sterzel 2015 s. 79 och Fast 2011 s. 123 f.

<sup>255</sup> I detta sammanhang hänförs även miljöretten till förvaltningsrätt, jfr Warnling-Nerep 2008/2009 s. 844.

<sup>256</sup> I fortsättningen refereras till HFD oavsett när det aktuella målet avgjorts.

<sup>257</sup> HFD hänvisade bl.a. till konstitutionsutskottets uttalanden i bet. KU 1974:60.

<sup>258</sup> Se Warnling-Nerep 2008/2009 med hänvisningar s. 851.

I sammanhanget bör framhållas att ett mycket stort antal normer i Sverige faller inom området förvaltningsrättsliga föreskrifter. Att på ett entydigt sätt avgränsa sådana föreskrifter mot föreskrifter av annat slag låter sig inte göra. Den förvaltningsrättsliga lagstiftning som myndigheter och domstolar har att tillämpa aktualiseras i mål och ärenden av skiftande slag. Åtskilda förvaltningsrättsliga föreskrifter gäller förhållanden som i princip i första hand regleras av civilrättslig lagstiftning. För sådan lagstiftning är utgångspunkten som regel att ny lagstiftning inte träffar rättshandlingar som utförts innan lagstiftningen trätt i kraft. Flertalet förvaltningsrättsliga föreskrifter är emellertid av sådant slag att skälen att ge reglerna snabbt genomslag är starka. Med hänsyn till nu anförda omständigheter bör försiktighet iakttagas då det gäller att ställa upp en generell princip för hur man ska tillämpa författningsändringar, som utan särskilda övergångsbestämmelser träder i kraft någon gång mellan tidpunkten för de händelser som ska prövas eller den ansökan som har gjorts och tidpunkten för själva prövningen.

Enligt HFD:s mening bör – i enlighet med vad som uttrycks i RÅ 1988 ref. 132 – en allmän utgångspunkt vara att de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för prövningen av ett mål eller ett ärende ska ligga för denna prövning. Det framstod enligt HFD emellertid inte som rimligt att till den enskildes nackdel tillämpa en lagstiftning av det slag som var aktuellt i Klippanmålet retroaktivt, i vart fall inte om inte detta är föreskrivet i särskilda övergångsbestämmelser eller det av regelsystemet i övrigt tydligt kan utläsas att en sådan tillämpning är åsyftad.

HFD konstaterade att de ifrågavarande bestämmelserna i dåvarande miljöskyddslagen inte innehöll någon övergångsbestämmelse som medförde tillämplighet och ansåg att lagstiftningens utformning i övrigt inte heller kunde anses ge stöd för en retroaktiv tillämpning i det aktuella fallet. Med hänsyn till dessa förhållanden och då en sådan tillämpning uppenbarligen skulle kunna leda till en tidigare oförutsebar ekonomisk belastning för berörda företag ansåg HFD att de aktuella bestämmelserna inte skulle tillämpas retroaktivt.

HFD:s avgörande i Klippanmålet är mycket omdiskuterat och har i litteraturen tillerkänts olika stor betydelse.<sup>259</sup> Detta särskilt sedan lagstiftningen ändrades i samband med att miljöbalken infördes.<sup>260</sup> HFD:s avgörande anses i vart fall slå fast principen att retroaktiv lagstiftning som verkar betungande för enskilda inte kan ges retroaktiv verkan utan att detta har klart stöd i meddelade övergångsbestämmelser.<sup>261</sup> HFD har i flera fall hänvisat till sina uttalanden i Klippanmålet och har bl.a. upprepat att särskilt avseende ska fästas vid de effekter som skulle uppkomma om den nya lydelsen av en regel tillämpades på förhållanden som förelåg innan lagändringen trätt i kraft.<sup>262</sup>

Även retroaktivitet till den enskildes fördel har varit föremål för HFD:s bedömning. I RÅ 2003 ref. 88 var det fråga om rätt till livränta och i RÅ 2004 ref. 82 om rätt till arbetslöshetsersättning. I båda dessa mål ansåg HFD att

<sup>259</sup> Se t.ex. Darpö 1997 och Warnling-Nerep 2008/2009.

<sup>260</sup> Prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20.

<sup>261</sup> Bernitz 1997 s. 148.

<sup>262</sup> Se RÅ 2003 ref. 88 och de rättsfall som HFD hänvisar till där.

effekterna av en tillämpning, även i de fall den nyare regeln kan antas bli förmånligare för den enskilde, ska uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet och rättvisa. HFD valde att i dessa fall inte ge de nya reglerna retroaktiv verkan.

### Civilrätt

På förmögenhetsrättens område har det sedan länge ansetts gälla att en ny lag inte bör ges tillämpning på rättsförhållanden som uppkommit före lagens ikraftträdande. I ett betänkande från konstitutionsutskottet uttalas att endast tungt vägande sociala hänsyn har ansetts kunna medge avsteg från den grundsatzen.<sup>263</sup> I det ovan nämnda Klippanmålet uttalade HFD också att utgångspunkten för civilrättslig lagstiftning som regel är att ny lagstiftning inte träffar rättshandlingar som utförts innan lagstiftningen trätt i kraft.<sup>264</sup>

Ett illustrerande exempel på lagstiftningsarbete där frågan om retroaktivitet diskuterats mer ingående är införandet av en ny konkurrenslagstiftning i början av 1990-talet.<sup>265</sup> Regeringen hänvisade då, i fråga om ikraftträdandet av en ny konkurrenslag, till "[g]rundsatsen att ny civillagstiftning inte ska rubba innehållet i avtal som träffats innan sådan lagstiftning trätt i kraft" som uttryck för en viktig rättssäkerhetsprincip. Avsteg från denna princip borde enligt regeringen endast komma i fråga om starka samhällsintressen talar för det. När det gällde den nya konkurrenslagen ansåg regeringen att dessa skäl var tillräckligt starka och hänvisade även till att Sverige, genom EES-avtalet, "folkrettsligt åtagit sig att göra ett sådant avsteg". Den nya konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete tilläts därför omfatta också avtal, beslut och samordnade förfaranden som förelåg när lagen trädde i kraft. Dock infördes en särskild övergångsbestämmelse med innebörden att förbjuda avtal etc. som förelåg när lagen trädde i kraft och då pågående förfaranden som var att anse som missbruk av dominerande ställning inte skulle omfattas av lagens förbud, om berörda företag vidtog åtgärder inom sex månader från lagens ikraftträdande.<sup>266</sup>

### Processrätt<sup>267</sup>

Av allmänna principer inom processrätten anses följa att nya processrättsliga regler tillämpas så snart de trätt i kraft. Frågor om övergångsbestämmelser vid processlag behandlades ingående av Processlagberedningen vid införandet av rättegångsbalken. Processlagberedningen uttalade att enligt allmänt vedertagna grunder ska en ny processlag tillämpas på varje processuell företeelse

<sup>263</sup> KU 1974:60.

<sup>264</sup> RÅ 1996 ref. 57.

<sup>265</sup> Det kan möjligen ifrågasättas huruvida konkurrenslagstiftningen är att hänföra till civilrätt, men i detta sammanhang får det anses lämpligt.

<sup>266</sup> Prop. 1992/93:56, s. 55 f. Det var enligt regeringen önskvärt att lagen skulle träda i kraft i någorlunda anslutning till när den då högaktuella EES-lagen skulle träda i kraft, eftersom de båda lagarna innehöll i princip identiska regelsystem på vissa konkurrensrättsliga områden.

<sup>267</sup> Särskilda frågor om retroaktivitet inom straffprocessen har diskuterats under avsnittet om straffrätt. Här ska allmänna processrättsliga principer behandlas.

som inträffar efter det att lagen har trätt i kraft och att det är utan betydelse om det materiella rättsförhållandet som är rättegångens föremål har uppkommit innan lagen trätt i kraft. Detta gäller alla nya bestämmelser av processrättslig innebörd, vare sig det angår domstolsväsendet, förfarandet, ordningen för överklagande eller bevisrätten. En ny processlag får således inte någon retroaktiv verkan. Den ändrar inte det processuella läge som vid dess ikraftträdande redan har inträtt eller de processuella rättigheter eller skyldigheter som uppstått på grund av redan företagna processhandlingar. Å andra sidan ska enligt beredningen en ny processlag i princip omedelbart tillämpas också på en rättegång som börjat redan innan lagen trätt i kraft.<sup>268</sup>

De principer som Processlagberedningen uttalade har genomgående följts när ny processrättslig lagstiftning genomförts. När det har uppkommit stora olägenheter och svårlösta konflikter mellan gammal och ny lag har dock särskilda bestämmelser införts i fråga om lagens tillämpning på rättegångar som pågår vid lagens ikraftträdande. Sådana övergångsregler har exempelvis förekommit vid införandet av en begränsning av möjligheten att överklaga ett beslut och vid ändrat kostnadsansvar för rättegångskostnader. Då har övergångsreglerna medfört att äldre bestämmelser ska tillämpas i vissa fall, även efter ikraftträdandet av den nya lagen.<sup>269</sup>

## EU-rätt

EU-domstolen har i sin praxis uttalat sig om förutsättningarna för retroaktiv lagstiftning i olika sammanhang. De principer som utvecklats kan anses bygga på medlemsstaternas gemensamma rättstraditioner. Det finns dock olika uppfattningar om hur den praxis som utvecklats ska tolkas.

Bernitz menar att EU-rätten anlägger en strikt syn på tillåtligheten av retroaktiv lagstiftning av materiellrättslig karaktär. Den utgår enligt honom från att sådan lagstiftning inte accepteras till enskilda rättssubjekts nackdel. Principen är enligt Bernitz generell och saknar en sådan avgränsning till straff- och skatterätt som kännetecknar svensk rätt. Utgångspunkten är därmed enligt Bernitz att vi i Sverige ska tillämpa denna princip vid tillämpning av EU-rätten.<sup>270</sup>

Darpö sammanfattar den EU-rättsliga inställningen till retroaktivitet så att det inte utesluts att lagstiftning utanför straffrättens område kan ges retroaktiv effekt, även om det medför betungande konsekvenser för enskilda. Vissa förutsättningar måste dock vara uppfyllda. En regel är endast tillbakaverkande om det är lagstiftarens avsikt. Detta ska framgå av ordalydelsen, av lagstiftningens syfte eller av sammanhanget. Retroaktiviteten ska vidare vara nödvändig för att tillgodose ett tungt vägande allmänt intresse men även när detta är fallet måste de enskildas berättigade förväntningar respekteras.<sup>271</sup>

<sup>268</sup> Se Fitger vid 1 § Rättegångsbalkens promulgationslag och prop. 1999/2000:61 s. 184 f.

<sup>269</sup> Se prop. 1999/2000:61 s. 184 f. och de hänvisningar som ges där.

<sup>270</sup> Bernitz 1997 s. 144 f.

<sup>271</sup> Darpö 2001 s. 33.

## Kommentar

Begränsningar av möjligheten att införa tillbakaverkande bestämmelser gäller i olika utsträckning på olika rättsområden. De grundlagsfästa förbuden mot retroaktiv straff- och skattelagstiftning anses av vissa utgöra lagfästa preciseringar av en generell princip. Andra menar att rättsläget på vissa områden får betraktas som oklart och i praxis har uttalats att försiktighet måste iaktas då det gäller att ställa upp generella principer.

Allmänt framstår det som att ju mer ingripande ny lagstiftning blir för enskilda, desto större tveksamhet bör gälla i fråga om retroaktiv tillämpning. Utöver straffrätten och skatterätten, där uttryckliga förbud gäller, är det således på förvaltningsrättsliga områden med lagstiftning som är betungande för enskilda som hinder mot retroaktivitet gör sig mest gällande. Även på civilrättsens område gäller dock som grundsats att ny civillagstiftning inte ska rubba innehållet i avtal som träffats innan en sådan lagstiftning trätt i kraft. Här finns dock större möjligheter att göra avsteg med hänsyn till starka samhällsintressen. Ny processlagstiftning ges generellt sett ingen uttrycklig retroaktiv verkan men kommer normalt att gälla påbörjade rättsprocesser, varför en viss retroaktivitet kan inträda.

Den större vikt som tillmätts allmänna rättsgrundsatser som rättssäkerhet, berättigade förväntningar och proportionalitet får anses ha lett till en generellt striktare syn på frågan om retroaktivitet i svensk rätt.

## Vite och möjligheten till överklagande

### Inledning

Vitesbeslut förekommer i två olika stadier av handläggningen hos domstolar och förvaltningsmyndigheter. Inledningsvis fattar myndigheten ett beslut om föreläggande vid vite. Om ett sådant föreläggande inte efterlevs uppstår frågan om vitet ska dömas ut och hur detta i så fall ska ske. Domstolsprövning av beslut om vite kan i vissa fall aktualiseras i båda dessa stadier, dvs. den enskilde kan, i olika skeden, överklaga såväl beslutet om föreläggande vid vite som beslutet att vitet ska dömas ut. I andra fall kan endast beslutet om utdömande av vitet överklagas.

Redogörelsen avser regleringen av *offentligrättsligt vite*. Vite förekommer också inom civilrätten (*civilrättsligt vite*), då som ett slags på förhand bestämt skadestånd i ett kontraktsförhållande. Den typen av vite kommer inte att beröras här. Det offentligrättsliga vitet brukar delas in i generella viten och individuella viten. Det generella vitet är egentligen ett annat namn för brottspåföljden böter och kommer inte heller att beröras ytterligare. Här behandlas alltså endast individuella viten. De regler som gäller för beslut av JO och JK kommer särskilt att belysas.

Individuellt vite är ett penningbelopp som i ett individuellt beslut av domstol eller annan myndighet i förväg bestäms som en konsekvens för det fall att beslutet inte åtgäddas. Individuella viten brukar i sin tur delas in i *materiella viten*



och *processuella viten* (även kallat förfarandeviten). Materiella viten avser vanligen att framtvunga efterlevnad av ett slutligt beslut, t.ex. att upphöra med drift av en viss verksamhet eller att återställa en byggnad. Ett processuellt vite används av en myndighet under handläggningen av ett ärende eller av en domstol under handläggningen av ett mål för att förmå någon att fullgöra en prestation, t.ex. att lämna en upplysning eller inställa sig till ett förhör. En särskild typ av processuella viten är de som används vid infordrande av upplysningar från myndigheter och tjänstemän vid dessa myndigheter. Sådana viten kan bl.a. sättas ut av JO och JK samt av Riksrevisionen.<sup>272</sup>

### Rätten till domstolsprövning

Regler om överklagande av myndigheters beslut ges normalt i anslutning till de bestämmelser som gäller beslutet i fråga eller i lagstiftning som gäller myndighetens verksamhet. Frågan om förekomsten av en generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut, dvs. de beslut som fattas av förvaltningsmyndigheter, är omdiskuterad. I 22 a § förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL, stadgas visserligen att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Även med beaktande av detta stadgande kan man dock knappast härleda någon generell klagorätt direkt ur svensk lagstiftning.<sup>273</sup> När det gäller beslut av myndigheter som inte tillämpar FL står det klart att en sådan generell rätt saknas i svensk lagstiftning.

Både Europakonventionen<sup>274</sup> och EU-rätten har under de senaste decennierna inverkat på svensk rättstillämpning. Artikel 6 i Europakonventionen ger var och en rätt till en rättvis rättegång inom skälig tid vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och enligt artikel 13 tillerkänner den vars fri- och rättigheter kränkts tillgång till ett effektivt rättsmedel. Avsikten med inkorporeringen av Europakonventionen i svensk lag var att medborgarna skulle kunna stödja sig direkt på konventionen om denna ger dem ett starkare skydd än det som följer av annan lagstiftning.<sup>275</sup> Rätt till domstolsprövning av ett myndighetsbeslut kan alltså i vissa fall härledas ur dessa artiklar.

I artikel 47 i EU-stadgan<sup>276</sup> föreskrivs rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol för var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts. EU-stadgan är, för medlemsstaternas institutioner, endast relevant vid tillämpning av unionsrätten.<sup>277</sup> Rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 aktualiseras därför knappast i det nu aktuella sammanhanget. Om det förekommer en unionsrättslig dimension som kan föranleda en tillämpning ska

<sup>272</sup> Se angående detta stycke och föregående Lavin 2010 s. 16 f.

<sup>273</sup> Se framför allt Warnling-Nerep 2015 s. 42 ff.

<sup>274</sup> Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna den 4 november 1950 som gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>275</sup> Se prop. 1993/94:117 s. 39 och jfr RÅ 2001 ref. 56.

<sup>276</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

<sup>277</sup> Se artikel 51 i stadgan.

rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen anses ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.<sup>278</sup> Bestämmelsen hindrar dock inte att unionsrätten tillförsäkrar ett mer långtgående skydd.

### Vitesföreläggande<sup>279</sup>

En myndighets rätt att utfärda förelägganden vid vite förutsätter ett uttryckligt bemyndigande i en författning. Om det finns ett bemyndigande avgör myndigheten i varje enskilt fall när ett vite behöver sättas ut. När det gäller vitesbeloppet anges ibland hur stort detta ska vara men oftast kan myndigheten, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, avgöra hur stort beloppet ska vara. Av förarbetena till viteslagen framgår att vitet ska bestämmas med hänsyn till adressatens ekonomiska förhållanden samt till värdet av det föremål som avses med föreläggandet och till samhällsintresset av att föreläggandet vinner efterrättelse.<sup>280</sup>

Om ett utfärdat föreläggande vid vite inte efterlevs sätts normalt ett nytt vite med ett högre belopp ut. I vissa fall får ett vitesföreläggande som inte åttlyds följas upp med hot om en annan mer ingripande konsekvens, t.ex. häktning.<sup>281</sup> Det tidigare vitet kan då också dömas ut.

JO får enligt 21 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) förelägga vite om högst 10 000 kronor när han eller hon begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda förundersökning. JO får också döma ut vitet. Samma sak gäller för JK enligt 10 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn (JK-lagen). Det högsta beloppet för JK:s del är dock begränsat till 1 000 kronor. För JK finns även rätt att förelägga vid vite enligt radio- och tv-lagen (1996:844). Frågor om utdömande av vite som förelagts av JK enligt den senare lagen prövas dock av allmän domstol på talan av JK.

Riksrevisionen får förelägga den som tagit emot statsmedel som stöd till en viss verksamhet att lämna den hjälp och de uppgifter och upplysningar som behövs för granskningen, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas. Ett sådant föreläggande får, utom när det gäller kommuner och landsting, förenas med vite.<sup>282</sup>

### Överklagande av vitesförelägganden

Ett beslut om föreläggande vid vite kan normalt överklagas i sak på samma sätt som ett beslut om föreläggande som inte förenats med vite. Frågan om möjligheten till domstolsprövning av beslutet i dess helhet avgörs då på

<sup>278</sup> Se artikel 52.3 i stadgan.

<sup>279</sup> Angående hela detta stycke, se Lavin 2010 s. 16 f. och Lavin Karnov kommentaren till 1 § viteslagen.

<sup>280</sup> Prop. 1984/85:96 s. 49.

<sup>281</sup> Se t.ex. 36 kap. 21 § RB om vittnen som vägrar att avlägga ed eller vittnesmål.

<sup>282</sup> 2 § 6, 6 och 7 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

samma sätt som avseende myndighetens förelägganden i allmänhet. Ett föreläggande är enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer överklagbart, om det inte gäller ett överklagandeförbud. Materiella viten är således nästan alltid överklagbara. När det gäller processuella viten finns ibland särskilda bestämmelser. För Kronofogdemyndighetens del gäller t.ex. att deras beslut om processuella förelägganden vid vite inte får överklagas. Prövning av ett sådant föreläggandes giltighet får i stället påkallas i samband med överklagande av beslutet att döma ut vitet.<sup>283</sup>

När det gäller förelägganden i domstol och de processuella viten som kan beslutas där gäller också särskilda regler om överklagande. Enligt rättegångsbalken, RB, gäller att för processer i de allmänna domstolarna får överprövning av ett vitesföreläggande normalt endast ske i samband med ett överklagande av beslut om utdömmande av vitet.<sup>284</sup> Om rätten vid vite förelagt en part eller någon annan att förete ett skriftligt bevis eller att tillhandahålla ett föremål för syn eller besiktning, får dock beslutet om föreläggande överklagas särskilt.<sup>285</sup>

Inom den allmänna förvaltningsprocessen är förelägganden om ”inställelse inför rätten”, dvs. att komma till en muntlig förhandling, inte överklagbara, även om de förenats med vite. Övriga förelägganden vid vite att medverka kan dock överklagas. Sådana förelägganden kan t.ex. gälla att lämna en skriftlig uppgift eller företeende av en handling eller ett föremål.<sup>286</sup>

Inom skatteförfarandet gällde tidigare att vitesförelägganden inte fick överklagas. Grunden för detta överklagandeförbud var effektivitetshänsyn.<sup>287</sup> Förbudet gällde även enligt den senare taxeringslagen (1990:324). Vid införandet av den nya skatteförfarandelagen (2011:1244) ansåg regeringen dock att det skulle vara en klar fördel om en förelagd som har invändningar mot ett vitesföreläggande kunde få föreläggandet prövat utan att riskera att detta döms ut. Att vitesförelägganden i och med den nya lagen skulle komma att gälla omedelbart innebar att möjligheterna att förhålla processerna blev begränsade. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att den förelagde, i likhet med vad som gäller inom förvaltningsrätten i övrigt, skulle kunna få föreläggandet prövat utan att riskera att vitet döms ut. Något överklagandeförbud gäller därför numera inte för Skatteverkets förelägganden vid vite.<sup>288</sup>

JO:s beslut kan inte överklagas. Några besvär kan inte heller riktas mot förelägganden vid vite att lämna upplysningar och yttranden samt bistå JO i enlighet med vad som anges i 13 kap. 6 § regeringsformen. Lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter gäller överklagande av beslut av Riksdagsförvaltningen,

<sup>283</sup> 18 kap. 6 § UB.

<sup>284</sup> 49 kap. 3 § andra stycket, 5 § 4 och 9 § andra stycket samt 54 kap. 4 och 5 §§ RB.

<sup>285</sup> 49 kap. 5 § 3 och 54 kap. 4 § RB. Se även Fitger m.fl., kommentaren till 9 kap. 8 § RB.

<sup>286</sup> 34 § första stycket 4 förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL. Se även Werngren och von Essen, kommentaren till 34 § FPL.

<sup>287</sup> Prop. 1956:150 s. 324 f.

<sup>288</sup> Prop. 2010/11:165.

Riksbanken, JO och Riksrevisionen. När det gäller andra ärenden än personalärenden, ärenden om utlämnande av allmänna handlingar och ärenden om ekonomiska förmåner åt riksdagsledamöter m.fl. framgår av 6 § denna lag att utöver vad som anges i lagen får ett beslut av Riksdagsförvaltningen eller av riksdagens myndigheter överklagas bara om den författning som reglerar den omtvistade frågan föreskriver att så får ske. JO-instruktionen innehåller inga bestämmelser om överklagande annat än avseende tjänstetillsättning. Det bör framhållas att JO:s möjlighet att förelägga vid vite ”troligen inte använts i modern tid”.<sup>289</sup>

Beslut i ärenden hos JK får enligt 19 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern överklagas endast om en lag eller förordning innehåller en särskild föreskrift om det. Några sådana föreskrifter finns inte när det gäller JK:s handläggning av tillsynsärenden och JK:s vitesförelägganden är alltså inte heller överklagbara. Även här bör det anmärkas att JK, i vart fall inte sedan början av 1980-talet, använt något vitesföreläggande i tillsynsverk-samheten enligt JK-lagen. Även vitesförelägganden enligt radio- och tv-lagen är mycket ovanliga (se dock JK:s beslut 2562-15-34).<sup>290</sup>

Av lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen och lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter följer att Riksrevisionens processuella vitesförelägganden inte kan överklagas. Riksrevisionen möjlighet att förelägga vid vite synes inte ha använts.

### Utdömmande av vite

Frågor om utdömmande av viten prövas enligt 6 § lagen (1985:206) om viten (viteslagen) av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Frågor om utdömmande av viten som har förelagts av regeringen prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm på ansökan av JK. Utdömmande av viten kan också prövas av tingsrätten i vissa fall (7 § viteslagen).

Beslutsmyndigheten får efter egen bedömning besluta om ansökan om vitets utdömmande ska göras eller inte. Det finns inte några i lag angivna riktlinjer utan myndigheten får i varje särskilt fall själv bestämma vilka faktorer som ska vara vägledande. Myndighetens överväganden kan exempelvis omfatta nya efter föreläggandets meddelande omständigheter som tillkommit, en uppskattning av sannolikheten för att en förvaltningsdomstol skulle bifalla en talan om vitets utdömmande eller om det över huvud taget kan anses lämpligt eller skäligt att påkalla vitets utdömmande.<sup>291</sup>

Rätten att utdöma vite kan också enligt föreskrifter i specialförfattningar tillkomma andra myndigheter än förvaltningsdomstolar. Det gäller särskilt processuella viten, som ofta döms ut av samma myndighet som förelagt viten. Kronofogdemyndigheten prövar t.ex. själv frågan om utdömmande av sådana

<sup>289</sup> Uppgift från Annika Pallvik Fransson, föredragande hos JO.

<sup>290</sup> Uppgifter från Fredrik Vogel, föredragande hos JK.

<sup>291</sup> Lavin Karnov, kommentaren till 6 § viteslagen.

processuella viten som myndigheten förelagt.<sup>292</sup> Domstolarna dömer också själva ut de processuella viten som de förelagt i sina mål.<sup>293</sup>

JO och JK får själva döma ut de viten som de förelagt. Detta följer av 21 § andra stycket JO-instruktionen och 10 § andra stycket JK-lagen. Som tidigare nämnts förekommer dock knappast att dessa myndigheter använder sina be- myndiganden att vitesförelägga, och frågan om utdömande aktualiseras därför inte.

### *Överklagande av beslut om utdömande av vite*

När beslut att döma ut vite fattats av förvaltningsrätten efter ansökan av den utfärdande myndigheten kan domstolens beslut överklagas till kammarrätten, som efter ett eventuellt prövningstillstånd kan överpröva beslutet. Kammar- rättens dom eller beslut kan också överklagas till Högsta förvaltningsdomsto- len (HFD).

En myndighets beslut att själv döma ut vitet, när den rätten getts till myn- digheten, överklagas normalt på samma sätt som myndighetens beslut i all- mänhet. Kronofogdemyndighetens beslut att döma ut processuella viten (se ovan) överklagas således till en tingsrätt. Tingsrättens beslut kan i sin tur över- klagas till hovrätten och Högsta domstolen (HD).

Domstolars beslut att döma ut processuella viten som de själva förelagt kan också överklagas.<sup>294</sup> I den mån prövningstillstånd skulle gälla vid överkla- gande av slutliga beslut i målet krävs också prövningstillstånd vid överkla- gande av sådana beslut. HD:s och HFD:s beslut kan inte överklagas.

Beslut av JO får som ovan nämnts bara överklagas om den författning som reglerar den omtvistade frågan föreskriver att så får ske.<sup>295</sup> Lavin uttalar i sin kommentar till viteslagen att JO:s och JK:s beslut om vitets uttagande inte torde vara överklagbara.<sup>296</sup> Några andra uttalanden om detta går inte att finna och varken JO eller JK har enligt uppgift gjort några uttalanden om detta.<sup>297</sup> Eftersom utdömande, såsom tidigare nämnts, inte förekommer har det ju inte heller funnits behov av några sådana uttalanden. Att utdömande inte har före- kommit gör också att frågan om en rätt till domstolsprövning av dessa beslut inte har prövats.

### **Kommentar**

Förvaltningsmyndigheters beslut om förelägganden som har förenats med vite får normalt sett överklagas. Sedan 2012 gäller detta även på skatteområdet.

<sup>292</sup> 2 kap. 12 § utskökningsbalken (1981:774). När det gäller materiella viten som föreläggs av Kronofogdemyndigheten ska myndigheten dock vända sig till tingsrätten med ansökan om utdömande (2 kap. 15 § andra stycket utskökningsbalken).

<sup>293</sup> 45 kap. 16 § femte stycket RB och 42 § FPL.

<sup>294</sup> 49 kap. 5 § 4 och 54 kap. 4 § RB samt 34 § första stycket 5 FPL.

<sup>295</sup> Lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

<sup>296</sup> Lavin 2010 s. 106.

<sup>297</sup> Uppgifter från Annika Pallvik Fransson, föredragande hos JO och Fredrik Vogel, föredra- gande hos JK.

När det gäller s.k. processuella förelägganden vid vite gäller olika regler för olika typer av förelägganden. Förvaltningsmyndigheters och domstolars beslut om utdömning av vite, i vissa fall på ansökan av en myndighet, får alltid överklagas.

JO:s och JK:s beslut att förelägga vid vite kan inte överklagas. I litteraturen uttalas att inte heller JO:s och JK:s beslut om vitets uttagande torde vara överklagbara. Det kan dock inte uteslutas att invändningar skulle göras mot detta, mot bakgrund av den starka inverkan som Europakonventionen och EU-stadgan haft under senare tid och de krav på tillgång till domstolsprövning som detta medfört.

### *Rätten till domstolsprövning av eventuella vitesbeslut av konstitutionsutskottet*

Någon rätt att överklaga ett eventuellt beslut om vite av konstitutionsutskottet kan inte härledas ur den inhemska lagstiftning som redovisats. Lagstiftningen gäller förvaltningsmyndigheter respektive myndigheter under riksdagen. Av 14 kap. 8 § riksdagsordningen (2014:801) följer att beslut av ett riksdagsorgan i ett förvaltningsärende som får överklagas enligt särskilda bestämmelser prövas av allmän förvaltningsdomstol i de fall som riksdagen bestämmer och i övriga fall av Riksdagens överklagandenämnd. Riksdagens beslut avseende annat än förvaltningsärenden kan enligt nuvarande lagstiftning inte överklagas i något fall.<sup>298</sup> En ordning där andra beslut av riksdagen skulle kunna överklagas till domstol framstår över huvud taget som främmande för rättsordningen.

Mot en ordning med rätt för konstitutionsutskottet att förelägga och utdöma vite skulle även kunna invändas att den inte skulle stå helt väl tillsammans med grunderna för det som föreskrivs i 11 kap. 4 § regeringsformen om att rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Mot en ordning med vitesföreläggande skulle givetvis också kunna anföras invändningen att utskottets granskning får en mer domstolsliknande karaktär.

Det är inte heller uteslutet att utskottets vitesförelägganden eller beslut om utdömning av vite skulle kunna leda till en diskussion om rätten till domstolsprövning. Huruvida det skulle anses föreligga en rätt till domstolsprövning av eventuella vitesbeslut av konstitutionsutskottet måste bedömas mot bakgrund av aktuella bestämmelser i framför allt Europakonventionen.

Frågan om överklagande av just beslut om viten verkar inte ha prövats av Europadomstolen.<sup>299</sup> Handläggningen av processuella frågor eller frågor om interimistiska åtgärder i mål som rör civila rättigheter och skyldigheter anses dock i huvudsak omfattas av kraven i artikel 6 i Europakonventionen. Det innebär enligt vissa uttalanden att kraven på en rättvis rättegång i princip bör

<sup>298</sup> Jfr Hellners och Malmqvist 1999 s. 41 där det anförs att riksdagen som beslutande församling faller utanför förvaltningslagens tillämpningsområde eftersom riksdagen inte räknas som myndighet.

<sup>299</sup> Bedömningen grundar sig på sökningar i domstolens databas och på den genomgång av domar som redovisas i Danelius 2012.

gälla även handläggning av begränsade processuella frågor.<sup>300</sup> Danelius menar att frågan om en rättegång är rättvis i princip ska bedömas på grundval av en värdering av rättegången i dess helhet och att det därför är svårt att separat avgöra om behandlingen av enskilda processuella frågor uppfyller kraven i artikel 6.<sup>301</sup> Frågan som bör ställas är alltså om det slags förfarande som här diskuteras i sin helhet kan anses gälla en sådan prövning som omfattas av artikel 6. Förfarandet ska i så fall avse en prövning av den berörda personens civila rättigheter eller skyldigheter, dvs. ett förfarande som direkt påverkar personens privata rättigheter.<sup>302</sup>

Disciplinära förfaranden mot personer som har kunnat leda till återkallelse av olika typer av tillstånd eller suspension från dennes yrke har ansetts gälla civila rättigheter. Arbetsrättsliga tvister och disciplinära förfaranden avseende offentliga makthavare anses också falla in under artikeln.<sup>303</sup> Tvister som gäller politiska rättigheter, t.ex. rätten att få kandidera i ett val, anses dock inte utgöra en civil rättighet i artikelns bemärkelse.<sup>304</sup>

<sup>300</sup> Ds 2005:9 s. 32.

<sup>301</sup> Danelius 2012 s. 162.

<sup>302</sup> Danelius 2012 s. 155.

<sup>303</sup> Se Danelius 2012 s. 158 och de rättsfall som han hänvisar till där.

<sup>304</sup> Se Danelius 2012 s. 160 och Europadomstolens dom av den 21 oktober 1997 i målet *Pierre-Bloch mot Frankrike*.

## Käll- och litteraturförteckning

### Rättsfall

Europadomstolen

Dom den 9 februari 1995 i målet Welch mot Storbritannien

Dom den 8 juni 1995 i målet Jamil mot Frankrike

Dom den 21 oktober 1997 i målet Pierre-Bloch mot Frankrike

Dom den 22 juni 2000 i målet Coëme m.fl. mot Belgien

Dom den 21 oktober 2013 i målet Del Rio Prada mot Spanien (Grand Chamber)

EU-domstolen

C-63/83, Kirk

C-376/02, Stichting "Goed Wonen"

HFD

RÅ 1988 ref. 132

RÅ 1996 ref. 57

RÅ 2001 ref. 56

RÅ 2003 ref. 88

RÅ 2004 ref. 82

HD

NJA 1977 not B 36

NJA II 1986 s. 309

### Litteratur

Asp, P m.fl. 2013 *Kriminalrättens grunder* 2 uppl., Uppsala: Iustus.

Bernitz, U 1997 "Retroaktiv lagstiftning i europaperspektiv – om betydelsen av allmänna rättsgrundsatser" i *Festskrift till Stig Strömholm*. Uppsala: Iustus.

Danelius, H 2012 *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* 4 uppl., Stockholm: Norstedts juridik.

Darpö, J 1997 "Retroaktiv rättsprövning – Regeringsrättens dom i Klippanmålet" i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1997, s. 283.

Darpö, J 2001 "Miljövårdskraven i tiden" (1), i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2001, s. 3.

Fahlbeck, R 2013 *Lagen om skydd för företagshemligheter. En kommentar och rättsöversikter*. 3 uppl., Stockholm: Norstedts juridik.



- Fast, K 2011 "Om skyddet mot retroaktiv beskattning – i belysning av Rege-  
ringsformen och Europakonventionen" i *Skattenytt* 2011, s. 118.
- Fitger m.fl., Rättegångsbalken, version oktober 2014, Norstedts Juridik, in-  
ternetutgåva tillgänglig på zeteo.nj.se.
- Hellners, T och Malmqvist, B 1999 *Nya förvaltningslagen med kommentarer*.  
5 uppl., Stockholm: Norstedts juridik.
- Lavin, R 2010 *Viteslagstiftningen – en kommentar*. 2 uppl., Stockholm:  
Norstedts juridik.
- Lavin, R, Karnovs kommentar till lagen (1985:206) om viten, uppdaterad den  
1 juli 2014.
- Perklev, A 2005 "Några frågor om retroaktivitet inom straffrätten" i *Svensk  
juristtidning* 2005 s. 1039.
- Strömholm, S 1996 *Rätt, rättskällor och rättstillämpning – en lärobok i allmän  
rättslära*. 5 uppl., Stockholm: Norstedts juridik.
- Wainikka, C 2010 *Företagshemligheter – en introduktion*. Lund : Studentlit-  
teratur.
- Warnling-Nerep, W 2015 *Rättsmedel – Om- och Överprövning av Förvalt-  
ningsbeslut*. Stockholm: Jure.
- Warnling-Nerep, W 2008/2009 "Till frågan om legalitet och retroaktivitet i  
svensk rätt" i *Juridisk Tidskrift* 2008/2009 nr 4, s. 835.
- Wennergren, B och von Essen, U, Zeteos kommentar till förvaltningsprocess-  
lagen, version den 1 augusti 2014.

BILAGA 3**Bilaga 3 Vissa frågor om villkor för statsråd**

I 6 kap. 2 § regeringsformen anges att ett statsråd inte får inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

I denna bilaga beskrivs hur frågor om jäv för statsråd hanteras. Vidare diskuteras olika medel, främst ekonomiska, att frammana f.d. statsråds medverkan i KU:s granskning. Frågan om vite har behandlats i bilaga 2.

### **Intressekonflikter för statsråd – en frivillig ordning för att undvika jäv m.m. i regeringsarbetet**

Det finns frivilliga överenskommelser om hur statsråd ska agera. I oktober 1991 tillsattes en regeringens etikkommitté inom Regeringskansliet. Kommitténs arbete omfattade framför allt vissa utredningsuppgifter. Frågor om statsråds förmögenhetsinnehav och etiken i samband därmed fick särskild uppmärksamhet sedan statsminister Carl Bildt bildat regering hösten 1991.

Kommittén överlämnade i november 1993 promemorian intressekonflikter för statsråd, som i huvudsak behandlar rätten för statsråd att inneha bisysslor m.m., jäv vid behandlingen av regeringsärenden, riktlinjer för statsråds förmögenhetsförvaltning och gåvor till statsråd. I promemorian anfördes att ansvaret för att iaktta de regler som gäller i sådana hänseenden i första hand faller på vederbörande statsråd själv. Kommittén anförde dock bl.a. att även statsministern har ett ansvar i sammanhanget. Statsministerns ansvar aktualiseras enligt kommittén närmast vid regeringsbildningen eller vid ändringar i regeringens sammansättning men gäller också under regeringens bestånd.

Promemorian blev föremål för allmän beredning inom den dåvarande regeringen, och det bestämdes att en arbetsgrupp inom regeringen närmare skulle bereda de frågor som togs upp i promemorian och därefter redovisa arbetet för statsministern och övriga statsråd. Gruppen utarbetade ett utkast till slutsatser varefter regeringen i mars 1994 lät teckna ned vissa kommentarer, *Etikfrågor i regeringsarbetet*, som vägledning för statsråd vid bedömningen av etiska frågor i regeringsarbetet.

I skrivelse 1996/97:56 *Intressekonflikter för statsråd* redovisade den då sittande regeringen under statsminister Göran Persson resultatet av sina strävanden att utveckla rutiner som säkerställer att statsråds förmögenhetsinnehav eller engagemang i andra verksamheter inte leder till intressekonflikter, insiderproblem eller jäv i uppdraget som statsråd. Särskilt påpekades att rutinerna byggde på överenskommelser mellan statsråden.

De rutiner som överenskommit gällde bl.a. offentlig redovisning av värdepappersinnehav genom en förteckning hos Statsrådsberedningen. En ordning av sådan innebörd har senare närmare stadfäst genom regeringsbeslut

1997 och 2006 samt överenskommelser mellan statsråden (2013/14:KU20 s. 307 f.). Hittills har inte någon regering funnit anledning att formalisera den ordning som tillämpas (2013/14:KU20 s. 323, maj 2014). Av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2013/14:KU20 framgår att den tillämpade ordningen har vidareutvecklats genom att även korttidsaffärer med finansiella instrument ska framgå av förteckningen.

Konstitutionsutskottet behandlade skrivelse 1996/97:56 i sitt betänkande 1996/97:KU25. Utskottet hade ingenting att invända mot redovisningen i skrivelsen men noterade att de redovisade rutinerna till stor del byggde på överenskommelser mellan de sittande regeringsledamöterna. Utskottet ansåg det önskvärt att principer som var gemensamma för olika regeringar kunde nås för hur jävssituationer och andra intressekonflikter ska undvikas. Det kunde därför enligt utskottets mening finnas anledning för regeringen att initiera partiöverläggningar i dessa frågor. Några sådana partiöverläggningar har veterligen inte ägt rum.

Dåvarande statsminister Fredrik Reinfeldt berörde i en utfrågning inför konstitutionsutskottet i april 2014 statsministerns ansvar. Han anförde att statsministern har det yttersta ansvaret för att i möjligaste mån förebygga att det uppstår intressekonflikter och jävssituationer i regeringsarbetet, vid regeringsbildning, vid ändringar i regeringens sammansättning men också under regeringens arbete. Ansvaret för att följa regler och rutiner ligger enligt vad Fredrik Reinfeldt anförde ytterst på statsrådet själv (bet. 2013/14:KU20 Del 3 s. 127 f.).

Statsminister Stefan Löfven framförde i en utfrågning inför konstitutionsutskottet i april 2015 att han talade med samtliga tilltänkta statsråd och att han såg till att alla tilltänkta statsråd fick ett fördjupat samtal för att 6 kap. 2 § regeringsformen skulle uppfyllas (bet. 2014/15:KU20 Del 3 s. 221 f.).

Enligt uppgifter i nyhetsförmedlingen efter regeringsskiftet hösten 2014 har statsminister Stefan Löfven vid bildandet av den tillträdande regeringen ställt som villkor att alla ministrar ska medverka i den konstitutionella granskningen fullt ut, även efter att de slutat som ministrar.<sup>305</sup>

## Vissa medel att frammana f.d. statsråds medverkan i KU:s granskning

### Ersättningsvillkor för avgångna statsråd

En tänkbar påföljd för att vägra att medverka i konstitutionsutskottets konstitutionella granskning skulle i fråga om statsråd som avgått kunna vara att ta ifrån dem sådana ekonomiska förmåner som följt av uppdraget som statsråd. De villkor som inträder för statsråd vid avgången redovisas kortfattat i betänkande 2012/13:URF1 Omställningsstöd för riksdagsledamöter. Redovisningen återges här.

<sup>305</sup> ”Stefan Löfvens tuffa krav på ministrarna”, Expressen den 26 september 2014 <http://www.expressen.se/nyheter/val2014/stefan-lofvens-tuffa-krav-pa-ministrarna/>.

## 7.2 Statsråd

Den nu gällande ordningen om arvoden och avgångsersättning till statsråd finns i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. Från år 1994 är statsrådsarvodet enligt denna ordning inte längre automatiskt kopplat till riksdagsledamöternas arvoden. En särskild myndighet under riksdagen, Statsrådsarvodesnämnden, har till uppgift att bestämma om förmånerna. Se om detta i SOU 1993:22, skr. 1992/93:240, bet. 1993/94:KU11, SFS 1993:1425.

Avgångsersättning fastställs i enlighet med riktlinjer som nämnden beslutar om (se numera protokoll den 23 januari 2008). Av dessa framgår bl.a. att avgångsersättning motsvarar statsrådsarvodet vid avgångstidpunkten. Avgångsersättning lämnas normalt i ett år men kan, om det finns särskilda skäl, lämnas under kortare eller längre tid än ett år eller begränsas till beloppet. Avräkning från ersättningen sker för pensionsgrundande inkomst, obeskattad inkomst från utlandet, delpension och annan kontant förmån. Avräkning görs inte för arvoden av tillfällig natur, såsom tidningsartiklar eller föredrag, om dessa inkomster sammantagna understiger 18 000 kronor. Avgångsersättningen kan jämkas av Statsrådsarvodesnämnden om det f.d. statsrådet som får avgångsersättning i väsentlig mån utfört arbete åt annan utan särskild ersättning. Avgångsersättning räknas som pensionsgrundande inkomst. Statsråds avgångsersättning berättigar till jobbskatteavdrag enligt 67 kap. 6 § inkomstskattelagen (1999:1229). Statsrådsarvodesnämndens beslut får inte överklagas.

Statsrådets villkor i fråga om inkomstgaranti beslutas av regeringen. Dessa regler finns i dels förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning (chefsförordningen), dels i förordningen (AgVFS 2003:1 B 1) om inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd. I den senare förordningen anges att den förra förordningen ska tillämpas med de tillägg och undantag som anges i den senare förordningen. Reglerna knyter an till Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl., PA 03.

Enligt 5 § i den senare förordningen har ett statsråd inte rätt att uppbära inkomstgaranti för tid då statsrådsarvode eller avgångsersättning på grund av uppdrag som statsråd betalas ut. I övrigt finns inga tillägg eller undantag vad gäller frågan om minskning av inkomstgarantin, och för statsråd gäller således vad som i den delen är föreskrivet i chefsförordningen.

Av 10 § chefsförordningen framgår att inkomstgarantin ska minskas med inkomst av anställning eller något annat förvärvsarbete. Med inkomst av anställning och annat förvärvsarbete avses bl.a. inkomst som är pensionsgrundande, sådan inkomst av anställning utomlands som inte beskattas i Sverige och andra kontanta förmåner på grund av anställning eller uppdrag. I övrigt innebär regleringen följande.

Efter tiden med avgångsersättning har ett f.d. statsråd som fyllt 50 år vid avgången och varit statsråd (eller haft viss statlig chefsanställning) i minst sex år i oavbruten följd rätt till inkomstgaranti fram till 65 års ålder. För hel inkomstgaranti krävs minst tolv tjänsteår. Hel inkomstgaranti är 65 procent av pensionsunderlaget (beräknat på ett medeltal av vissa årslöner) till den del detta svarar mot högst 20 inkomstbasbelopp och 32,5 procent av pensionsunderlaget till den del detta överstiger 20 men inte 30 inkomstbasbelopp. Inkomstgarantin är värdesäkrad i anknytning med prisbasbeloppet. Inkomstgaranti ska minskas med hänsyn till sådana andra inkomster som nyss nämnts. Minskningen beräknas enligt huvudregeln som skillnaden mellan 65 procent av årsinkomsten och ett prisbasbelopp för den som har rätt till hel inkomstgaranti.

Denna beskrivning ger vid handen att indragning av ekonomiska förmåner knappast skulle kunna fungera som sanktion om ett f.d. statsråd vägrar att medverka i KU:s granskning. Många f.d. statsråd skulle undgå sanktionen. Den skulle slå mer eller mindre slumpmässigt och inte bli så effektiv att den skulle kunna anses motiverad.

### **Böter**

Den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Brott är enligt 1 kap. 1 § brottsbalken (BrB) gärning som är beskriven i BrB eller annan lag och för vilken straff är föreskrivet. Enligt 1 kap. 3 § BrB är böter ett straff.

I 11 kap. 4 § regeringsformen (RF) fastslås att rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Denna bestämmelse kan sägas ge uttryck för en fundamental maktindelning mellan riksdagen och domstolarna och förbjuder den förre att syssla med rättskipning om inte en sådan uppgift direkt framgår av RF eller riksdagsordningen (RO). De undantag det är fråga om är bl.a. riksdagens inblandning i beslut om åtal (t.ex. 4 kap. 12 § RF) och beslut om tillstånd att nyttja statlig egendom (9 kap. 9 § RF). Den praktiska verkan av bestämmelsen är att riksdagen inte genom lag kan ge sig själv uppgifter att t.ex. utfärda tillstånd eller besluta om ingrepp mot enskilda (Thomas Bull och Fredrik Sterzel [2015] Regeringsformen – en kommentar s. 245)

Av redogörelsen framgår att böter kan utdömas endast av domstol som påföljd för brott.

### **Sanktionsavgifter**

Det förekommer föreskrifter om vissa bötesliknande pålagor som benämns avgifter. Som exempel kan nämnas överlastavgifter, skattetillägg, förseningsavgifter enligt skatteförfattningar m.m. Typiskt för dem är att de utkrävs som sanktion för överträdelse av någon bestämmelse och således inte innebär att det allmänna lämnar någon motprestation. Inom den statsrättsliga litteraturen intar sådana avgifter en något omdiskuterad ställning mellan egentliga avgifter och brottspåföljder såsom böter. Denna diskussion gäller huvudsakligen frågan i vad mån det är möjligt att delegera normgivningsbefogenhet i fråga om sådana avgifter till regeringen. Det är inte rimligt att tänka sig att riksdagen skulle delegera befogenheten att föreskriva om en sanktionsavgift för f.d. statsråd som vägrar att infinna sig till utfrågning av konstitutionsutskottet till regeringen. Föreskrifter om en sådan avgift får alltså anses förutsätta lagbeslut av riksdagen.

I sak torde en sanktionsavgift få ses som en bötesliknande pålaga. Frågor om tillgång till domstolsprövning uppkommer.

### **Om förordnanden att inneha uppdrag**

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (12 kap. 5 § regeringsformen). Denna föreskrift omfattar inte förordnanden att inneha uppdrag, exempelvis uppdrag som ledamot av en styrelse eller nämnd vid en statlig myndighet. I fråga om statligt ägda aktiebolag gäller aktiebolagslagen. Bolagets styrelse utses av bolagsstämman, och 12 kap. 5 § RF är inte tillämplig.

### **Anmälan i kammaren av försummelse**

I lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen anges att Riksdagsförvaltningen ska inrätta och föra ett register som ska ge en samlad information om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen i den omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse. Varje ledamot ska göra en skriftlig anmälan inom fyra veckor från det att riksdagen sammanträtt första gången efter ett val eller från den senare tidpunkt då uppdraget som riksdagsledamot påbörjades. Om en ledamot inte fullgör skyldigheten att anmäla uppgifter till registret ska talmannen vid ett kammarsammanträde meddela att ledamoten inte fullgjort skyldigheten. Talmannen har inte meddelat något sådant vid ett kammarsammanträde.

I september 2014 lade Arbetsgruppen för uppförandekod, m.m., fram en slutrapport. Arbetsgruppen, som bestod av en företrädare för varje riksdagsparti, fann det motiverat med en uppförandekod för svenska riksdagsledamöter. En uppförandekod är en avsiktsförklaring som görs på alla riksdagsledamöters vägnar. Uppförandekoden är i sig inte juridiskt bindande och är inte ett avtal eller en ed. Koden bygger i stället på antagandet att riksdagens ledamöter accepterar att följa koden den dag de påbörjar ledamotsuppdraget.

Koden tar upp jäv, gåvor och redovisning av ekonomiska tillgångar. Talmannen ska vid ett kammarsammanträde meddela om ett agerande har befunnits stå i strid med uppförandekoden. Så långt liknar förfarandet det som gäller för det ekonomiska registret. När det gäller uppförandekoden ska det enligt rapporten emellertid också framgå vilken del av uppförandekoden som har överträtts och vilket agerande det är som bedömts stå i strid med koden.

BILAGA 4

## Omröstningar i KU:s utredningsarbete och granskningen av regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon

I denna bilaga redovisas förekomsten av omröstningar under utredningsskedet i granskningen 1998/99–2013/14 samt 1987/88, då utskottet bl.a. granskade regeringens åtgärder med anledning av mordet på Olof Palme.<sup>306</sup> Endast enstaka omröstningar om huruvida en viss utredningsåtgärd ska vidtas har förekommit. I övrigt har omröstningar gällt tidsplanen för enskilda granskningsärenden. I bilagan redovisas också inhämtandet av upplysningar i granskningen av regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon (bet. 2013/14:KU20 s. 132 f.).

### *Omröstningar 1998/99–2013/14*

I ett fall har utskottet röstat om huruvida en viss utredningsåtgärd ska vidtas. Vid sammanträdet den 2 februari 2006 behandlade utskottet granskningsärendet om regeringens handläggning av naturkatastrofen i Sydostasien (särsk. prot. 2005/06:19 § 1). Överläggningen gällde frågan om att anskaffa ytterligare upplysningar om närvaron i Regeringskansliet den 26 december 2004. Efter överläggningen kvarstod två förslag till skriftliga frågor. Utskottet röstade då om förslagen. De ledamöter som tillhörde S, V och MP röstade för förslag A och de ledamöter som tillhörde M, FP, KD och C för förslag B. Det konstaterades att utskottet hade fattat beslut i enlighet med förslag A. De ledamöter som tillhörde S avgav röstförklaring:

Vi vill ej medverka till att ställa frågor som bygger på att konstitutionsutskottet misstror de svar regeringen lämnar.

De omröstningar som härutöver förekommit sedan 1998/99 har gällt *tidsplanen* för ett enskilt granskningsärende. Vid sammanträdet den 14 juni 2000 behandlades granskningsärendet Vissa frågor i samband med Sydafrikasatsningen (särsk. prot. 1999/2000:45 § 3). Vice ordföranden yrkade på att den fortsatta behandlingen av ärendet skulle anstå till hösten. Ordföranden ställde proposition enligt följande: ”Den som vill att den fortsatta behandlingen skall anstå till hösten röstar ja, den det ej vill röstar nej. Innebörden av nej är att granskningen skall fortsätta nu.” Ledamöter tillhörande S och V röstade ja, ledamöter tillhörande M, KD, C och FP röstade nej och ledamöten tillhörande MP avstod. Ordföranden konstaterade att utskottet hade beslutat att fortsätta behandlingen av granskningsärendet nu.

<sup>306</sup> Redogörelsen bygger på promemorian *Omröstningar i KU:s granskningsarbete* av Peder Nielsen (2011-11-04) samt på en genomgång av utskottets särskilda protokoll 2011/12–2013/14.

I det ovan nämnda granskningsärendet om regeringens handläggning av naturkatastrofen i Sydostasien behandlade utskottet vid sammanträdet den 31 januari 2006 ett förslag till tidsplan för utfrågningar i ärendet (särsk. prot. 2005/06:18 § 4). Ordföranden föreslog bordläggning av frågan om tiden för utfrågningarna i ärendet till sammanträdet den 2 februari 2006. Vice ordföranden begärde då att frågan skulle avgöras vid dagens sammanträde. Ordföranden ställde proposition. Ledamöter som tillhörde S och V röstade för att frågan skulle avgöras vid det aktuella sammanträdet medan de ledamöter som tillhörde M, FP, KD och C röstade emot. Ledamoten tillhörande MP lade ned sin röst. Härefter konstaterades att tidsplanen för utfrågning antagits.

I granskningsärendet om regeringens beredning av ärendet om utförsäljning av statliga bolag yrkade ledamöter tillhörande S, V och MP vid sammanträdet den 31 maj 2007 att utskottets granskning borde inledas direkt (särsk. prot. 2006/07:36 § 4). Ledamöterna som tillhörde M, C, KD och FP anförde å sin sida att granskningen borde inledas våren 2008 samtidigt med övriga granskningsanmälningar som inkommit efter den ”gränsdag” som utskottet hade haft i sin planering för vårens arbete. Ordförande ställde proposition på frågan om utskottet skulle inleda granskningen i ärendet nu. S-, V- och MP-ledamöterna biföll förslaget medan M-, C-, KD- och FP-ledamöterna motsatte sig det. FP-ledamoten begärde en anteckning till protokollet med innebörden att om utskottet hade beslutat att nu inleda granskning borde även granskning i ett visst annat granskningsärende inledas. Vid utskottets sammanträde den 18 oktober 2007 togs ärendet upp på nytt (särsk. prot. 2007/08:2 § 4, se även 2007/08:1 § 10). Ledamöter tillhörande S, V och MP motsatte sig att ärendet nu skulle bordläggas. Vidare föreslog S-ledamöterna att granskningen skulle utvidgas; något uttryckligt beslut med anledning av förslaget finns inte nedtecknat i protokollet.

Härutöver kan nämnas att under 2006/07–2007/08 förekom det vid ett antal tillfällen att en ledamot lät anteckna till protokollet en avvikande uppfattning e.d. från den som beslutats av utskottet under utredningsskedet (särsk. prot. 2006/07:10 § 4, 2006/07:26 § 3, 2007/08:31 § 3, 2007/08:32 § 4).

#### *Omröstningar 1987/88*

Under 1987/88 års granskning förekom en omröstning om huruvida en viss utredningsåtgärd skulle vidtas. Vid sammanträdet den 24 mars 1988 yrkade en ledamot tillhörande M under behandlingen av ärendet om regeringens åtgärder med anledning av mordet på Olof Palme att en redan inplanerad utfrågning av statsministern även skulle omfatta det ärendet (särsk. prot. 1987/88:20 § 20.6). Han yrkade vidare att en överåklagare och en förutvarande justitieminister skulle inbjudas till utskottet. Ordföranden yrkade i stället att utskottet skulle avvakta resultatet av den s.k. parlamentarikerkommissionens utredning och att ett sammanträffande mellan kommissionens ordförande och företrädare för utskottet skulle äga rum.



Utskottet beslutade efter votering att bifalla ordförandens förslag. I M-ledamotens reservation anfördes bl.a. att utskottsmajoriteten inte velat bifalla moderata utskottsrepresentanters yrkanden att inbjuda personer till utskottet.

Därutöver förekom några omröstningar rörande *tidsplanen* i ett granskningsärende. Vid sammanträdet den 23 februari 1988 reserverade sig en ledamot tillhörande VPK mot utskottets beslut att ta upp ett granskningsärende om motorvägsutbyggnad i Bohuslän först vid nästföljande års granskning (särsk. prot. 1987/88:13 § 13.2).

Vid sammanträdet den 8 juni 1988 diskuterades utskottets granskning av Ebbe Carlsson-affären (särsk. prot. 1987/88:38.3). En C-ledamot yrkade att utskottet skulle sammanträda under sommaren. Ordföranden yrkade avslag på förslaget. Utskottet beslutade med åtta röster mot sju i enlighet med ordförandens yrkande. (Senare sammanträdde utskottet likväl under sommaren 1988.)

Härutöver förekom reservationer i ytterligare ett antal fall. Vid sammanträdet den 4 februari 1988 reserverade sig en S-ledamot mot den praktiska uppläggningsen av kommande utfrågningar (särsk. prot. 1987/88:9 § 9.1). Liknande reservation gjordes av en ledamot tillhörande VPK den 23 februari 1988 (särsk. prot. 13 § 13.1). Vid sammanträdet den 2 augusti 1988 reserverade sig en FP- och en C-ledamot mot utskottets beslut om rutinerna för handhavande av hemligt eller ojusterat material vid utskottsutfrågningar (särsk. prot. 1987/88:42 § 42. 7). Ytterligare en omröstning ägde rum vid sammanträdet den 26 augusti 1988 (särsk. prot. 1987/88:48 § 48.2). En suppleant tillhörande VPK yrkade under behandlingen av granskningsärendet om regeringens åtgärder med anledning av mordet på Olof Palme att utskottet skulle koncentrera sig på den rättsliga prövningen och inte gå in på politiska bedömningar. En ledamot tillhörande M yrkade att utskottet utifrån den rättsliga granskningen skulle dra slutsatser i enlighet med de regler och den praxis som gäller för utskottets arbete.

Utskottet biföll det senare yrkandet med sju röster mot en, medan sju ledamöter avstod från att rösta. VPK-suppleanten reserverade sig mot beslutet. S-ledamöterna uttalade att de inte ville motsätta sig de borgerliga ledamöternas önskemål.

### *Granskningen av regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon*

Våren 2014 granskade konstitutionsutskottet regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon (bet. 2013/14:KU20 s. 132 f.). Utskottet beslutade den 20 mars 2014 att bjuda in f.d. näringsminister Maud Olofsson till en utfrågning i granskningen. Den 24 mars inkom ett brev från Maud Olofsson till konstitutionsutskottet (bet. 2013/14:KU20 Del 2 Utredningsmaterial s. 284). I brevet anfördes bl.a. följande:

Jag ber att få tacka för inbjudan till utfrågning i KU med anledning av Vattenfalls köp av Nuon 2009. Då detta tilldrog sig för ca fem år sedan så känns det svårt för mig att kunna komma till KU och svara på alla frågor, så många år efteråt. Mycket har hänt sedan dess och jag har inte varit inne

i detaljer i ärendet på väldigt länge så jag skulle ha svårt att svara på dylika frågor. Det hade varit en helt annan sak om granskningen varit kort efter min avgång. Jag vet också att departementen har svarat skriftligen på era frågor och jag har inget mer att tillägga.

Jag vill dock ge min beskrivning av det övergripande läget, då 2009, för att förklara varför jag som ansvarig minister inte reste invändningar till Vattenfall att göra förvärvet.

---

Slutsatsen för min del var att jag hade väldigt lite fakta att grunda en tveksamhet på gentemot styrelsen, och reste därför inte invändningar mot att göra förvärvet. Jag tar naturligtvis på mig det fulla ansvaret för regeringen agerande. I och med att jag var informerad om processen så får också hela regeringen anses vara informerad.

Jag anser därmed att jag i mitt beredningsansvar har gjort det som på mig ankommer och ser inga konstitutionella brister i handläggningen av ärendet. Vill påminna om att det var styrelsen i Vattenfall som tog beslutet och som därmed också bär ansvar för detsamma.

Den 25 mars beslutade utskottet att upprepa sin inbjudan till Maud Olofsson.

Den 26 mars inkom Maud Olofsson med följande svar:

Jag har i mitt tidigare brev till KU förklarat svårigheten för mig att komma till KU efter att det gått hela fem år och där kunna svara på era frågor på ett fullgott sätt. Jag vet att departementen gett er detaljerade svar på händelseförloppet i ärendet. Till detta så har jag gett er en beskrivning av det övergripande läget som gällde när frågan avgjordes och när bolaget tog sitt beslut.

Jag bedömer att departementens svar, min egen beskrivning och olika utfrågningar kan ge er det underlag ni behöver i er granskning och avstår därmed att komma till KU:S utfrågning i ärendet.

Konstitutionsutskottet gjorde inte något ytterligare försök att få Maud Olofsson att komma till utskottet. I betänkande 2013/14:KU20 s. 205 anförde utskottet följande.

Att den dåvarande näringsministern Maud Olofsson inte har medverkat i en utfrågning i granskningen har försvårat för utskottet att klarlägga händelseförloppet. Utskottet anser att det är allvarligt att ett f.d. statsråd bryter mot rådande praxis att medverka i en utfrågning i konstitutionsutskottets granskning. Utskottet kommer med anledning av detta att ta initiativ till att utvärdera frågan om en reglering av före detta statsråds medverkan i riksdagens utövande av kontrollmakten.

I en reservation (M, FP, C, KD) anfördes följande (bet. 2013/14:KU20 s. 328):

Detta betänkande berör statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Frågan om f.d. näringsminister Maud Olofssons medverkan i en utfrågning under granskningen av detta ärende behandlas i annat sammanhang.

Det kan nämnas att utskottet den 18 mars 2014 beslutade att bjuda in Elisabeth Thand Ringqvist, som var politiskt sakkunnig på Näringsdepartementet från september 2006 till februari 2010, till en sluten utfrågning. Hon tackade nej till detta och erbjöd sig att svara på skriftliga frågor. Den 27 mars beslutade

utskottet att ställa ett antal skriftliga frågor till Elisabeth Thand Ringqvist. Utskottet fick den 2 april skriftliga svar från Elisabeth Thand Ringqvist.

Utskottet ställde vidare skriftliga frågor till två opolitiska före detta tjänstemän i Näringsdepartementet. Tjänstemännen inkom med skriftliga svar, i enlighet med utskottets önskemål. En av tjänstemännen skickade dessutom ett brev till utskottet på eget initiativ i stort sett samtidigt som utskottet beslutade att ställa skriftliga frågor till henne. Brevet skickades in som en följd av uttalanden under utskottets utfrågningar där det hade uttryckts tveksamhet om kvaliteten i tjänstemannens analys inför Vattenfalls förvärv av Nuon.

Under granskningen hölls offentliga utfrågningar med Lars Westerberg, tidigare ordförande för Vattenfall AB, Ola Alterå, tidigare statssekreterare vid Näringsdepartementet, finansminister Anders Borg samt statsminister Fredrik Reinfeldt.

BILAGA 5

## Krav på medverkan i andra länders kontrollorgan

I denna bilaga redovisas den relevanta rättsliga regleringen för följande länder: Finland, Norge, Danmark, Nederländerna, Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Kanada, Nya Zeeland och USA. I gruppen ingår således de nordiska grannarna samt några centrala europeiska länder och anglosaxiska länder.

För varje land beskrivs mycket översiktligt det grundläggande statskicket. Inledningsvis sammanfattas också kontrollorganens befogenheter. I en promemoria som finns i utredningens arkiv hos Riksdagsförvaltningen återges relevanta rättsregler på varje lands språk.

### Finland

Fram till 1990-talet hade Finland ett semipresidentiellt system.<sup>307</sup> Efter att alltmer makt har överflyttats från presidenten till parlamentet och regeringen har landet övergått till ett parlamentariskt system. Ytterst ansvarar regeringen inför riksdagen som kan avskeda en enskild minister eller regeringen i sin helhet. En ny grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000.

Det finns ingen skyldighet att medverka i den granskning som utförs av grundlagsutskottet och de finska fackutskotten. Någon sanningsförsäkran tillämpas inte.

### **Kontrollorgan: grundlagsutskottet och fackutskotten**

I Finland finns två typer av granskningar som utförs av utskott: dels den politiska granskning som sker i fackutskotten, dels den mer rättsliga granskning som grundlagsutskottet, den finska motsvarigheten till svenska konstitutionsutskottet, bedriver.<sup>308</sup>

Samtliga fackutskott har möjlighet att granska förvaltningen inom det egna ansvarsområdet. Utskotten har rätt att få utredningar från regeringen eller respektive departement i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Fackutskotten kan även kalla ministrar till förhör och gör så regelbundet.

Grundlagsutskottets granskning är inriktad på lagenligheten i ministrarnas handlande.<sup>309</sup> Uppkommer en fråga om en minister har agerat på ett lagstridigt sätt behandlas detta av grundlagsutskottet i form av ett s.k. ministeransvarighetsärende. Grunden för granskningen är det juridiska ansvar som åläggs ministrar enligt grundlagen. Enligt grundlagen kan ett beslut om att väcka åtal

<sup>307</sup> Bågenholm 2012 s. 37 f.

<sup>308</sup> Skriftliga uppgifter den 13 oktober 2014 från Jan-Henrik Pursiainen, vid den finska riksdagens utredningstjänst.

<sup>309</sup> 116 § grundlagen.

fattas om en minister uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till dennes uppgifter eller i övrigt förfarit på ett lagstridigt sätt i sin ämbetsutövning.

Grundlagsutskottet har rätt att hålla utfrågningar inom stängda dörrar. Regeringstjänstemän och andra sakkunniga hörs nästan alltid inom stängda dörrar vid utfrågningar. När ett ministeransvarighetsärende har blivit anhängigt ska den person vars agerande undersöks ges tillfälle att avge förklaring och bemöta det material som föreligger i ärendet.<sup>310</sup> Detta är att se som tillfällen som erbjuds den person som är föremål för undersökningen. Utskottet har inte behörighet att ålägga en minister eller en f.d. minister att infinna sig för att höras av utskottet. Resultatet av granskningen, dvs. bedömningen av huruvida det agerande som granskas är att betrakta som lagenligt eller, presenteras i en rapport. Därefter är det riksdagen som fattar beslut om åtal ska väckas.

Under de två senaste valperioderna (fram till oktober 2014) behandlade grundlagsutskottet ett ministeransvarighetsärende per valperiod.<sup>311</sup>

### Frågan om skyldighet att medverka och sanningsförsäkran

Det finns ingen skyldighet i lag eller annan författning för ministrar att infinna sig för att höras av ett riksdagsutskott. Detta gäller såväl fackutskott som grundlagsutskottet.

Vanligtvis hörsammar ministrarna utskottens kallelser och infinner sig personligen, men det förekommer undantag.<sup>312</sup> Vid 2013 års riksdag behandlade grundlagsutskottet lagenligheten i den dåvarande statsministerns ämbetsåtgärder i samband med en upphandling. Statsministern gavs tillfälle att ge förklaring och bemötande samt att komma för att höras personligen av utskottet. Han infann sig inte personligen men inkom med skriftliga uppgifter till utskottet. Statsministerns förfarande väckte ingen diskussion. Däremot väckte det debatt när statsministern vid ett tillfälle inte infann sig för att höras av ekonomiutskottet, utan förordnade att en annan minister skulle höras i stället. Under den debatt som följde anförde talmannen att ministrar i allmänhet har hörsammat utskottens kallelser. Statsministern meddelade dock, när debatten uppstod, att han skulle informera riksdagen i den aktuella frågan och hans förfarande ledde inte till några andra åtgärder.

Edgång eller sanningsförsäkran tillämpas inte av utskotten.

## Norge

Enligt grundlagen är Norge en konstitutionell monarki där makten delas mellan monarken (den styrande makten), stortinget (den lagstiftande) och domstolarna. I praktiken är monarkens roll dock mycket begränsad och Norge är

<sup>310</sup> Lagen (196/2000) om riksätten och behandling av ministeransvarighetsärenden.

<sup>311</sup> Skriftliga uppgifter den 13 oktober 2014 från Jan-Henrik Pursiainen, vid den finska riksdagens utredningstjänst.

<sup>312</sup> Skriftliga uppgifter den 13 oktober 2014 från Jan-Henrik Pursiainen, vid den finska riksdagens utredningstjänst.

en helt igenom parlamentarisk demokrati där den styrande maken ligger hos regeringen.<sup>313</sup> Regeringen är ansvarig inför stortinget och har skyldighet att fortlöpande informera om sin verksamhet.

Det föreligger inte någon skyldighet att medverka i *kontroll- och konstitutionskomiteens* granskning, och någon sanningsförsäkran tillämpas inte. Stortinget har dock en särskild inkallningsrätt enligt grundlagen för det fall personer inte finner sig för att lämna upplysningar på frivillig väg.

### **Kontrollorgan: Kontroll- och konstitutionskomiteen**

Regeringens förehavanden granskas av ett av stortingets stående utskott, *kontroll- och konstitutionskomiteen*. Detta utskott inrättades 1993.

Liksom stortingets övriga utskott har kontroll- och konstitutionsutskottet rätt att hålla öppna utfrågningar för att inhämta information i aktuella ärenden. Kontroll- och konstitutionsutskottet har även möjlighet att enligt särskilda regler hålla s.k. *kontrollhöringer* vid misstanke om försummelser, felaktigheter eller klandervärd beteende från regeringens sida. Denna möjlighet infördes i stortingets arbetsordning, *forretningsorden* 1995.<sup>314</sup> Utfrågningarna ska ha stöd av en tredjedel av utskottets ledamöter och är offentliga om inte en majoritet i utskottet beslutar annorlunda. Detta är den vanligaste formen av utfrågningar i utskottet.

I juni 2001 antog stortinget ett *Reglement for åpne kontrollhøringer* som i förhållande till arbetsordningen mer i detalj reglerar vad som gäller vid en utfrågning i utskottet.

### **Frågan om skyldighet att medverka och sanningsförsäkran**

När stortingets utskott kallar personer för att komma och förklara sig eller redogöra för något är detta att betrakta som inbjudan eller en uppmaning.<sup>315</sup> Av § 27 *forretningsorden* framgår att en minister som har kallats till förhör av ett utskott avgör själv dels om han eller hon överhuvudtaget vill infinna sig till förhör, dels om han eller hon vill besvara utskottets frågor. Utskotten får följaktligen förlita sig på att inbjudna personer inställer sig på frivillig basis. I praxis har utskotten inte heller haft några problem med att få personer att komma och medverka. Någon edgång eller liknande tillämpas inte.

Vad som anges i § 27 *forretningorden* gäller även när kontroll- och konstitutionsutskottet håller s.k. *kontrollhöringer*. Även i detta sammanhang grundas de inbjudna personernas närvaro på frivillighet. Av *Reglement for åpne kontrollhøringer* framgår att personer som bjuds in till en utfrågning ska informeras om vad utskottet önskar information om. Den som ska lämna upp-

<sup>313</sup> Bågenholm 2012 s. 55 f.

<sup>314</sup> Bremdal 2011 s. 234.

<sup>315</sup> Fliflet 2005 s. 324.

lysningar kan framföra önskemål om att utfrågningen helt eller delvis ska hållas inom stängda dörrar. Framförs ett sådant önskemål ska utfrågningen avbrytas, och frågan avhandlas inom stängda dörrar.

Ett särskilt, om än sällan använt, förfarande finns för det fall en person som ombetts att infinna sig för att lämna upplysningar muntligen vägrar att infinna sig.<sup>316</sup> Enligt § 75 h grundlagen har stortinget möjlighet ”*at kunne fordre Enhver til at møde for sig i Statsager*”. Detta innebär att stortinget har en särskild inkallningsrätt som omfattar alla medborgare, dvs. såväl ministrar som tjänstemän och privatpersoner. Undantagna är endast medlemmar av den kungliga familjen. Bestämmelsen syftar till att tillgodose stortingets behov av upplysningar, särskilt då inom ramen för kontrollen av regering och förvaltning. Om en person inkallas under åberopande av § 75 grundlagen innebär det att personen har en skyldighet att infinna sig. Den inkallade personen har då även s.k. *forklaringsplikt*, vilket medför att de frågor som stortinget ställer måste besvaras fullt ut. Eftersom regler om tystnadsplikt som är föreskrivna i författningar av lägre rang än grundlag faller bort i sammanhanget, anses denna skyldighet vara omfattande. Skyldigheten att infinna sig och lämna upplysningar är straffsanktionerad.<sup>317</sup>

Befogenheten att tillämpa förfarandet enligt § 75 h grundlagen är knuten till stortinget som institution. Det har inte bedömts vara möjligt att delegera den till utskotten. Förfarandet kräver därför ett särskilt beslut i plenum, där en majoritet röstar för att en kallelse ska göras i enlighet med grundlagsbestämmelsen. Av inkallelsen ska framgå ”*den sak eller de saker som tinget ønsker forklaring om*”<sup>318</sup>. En sådan kallelse ska övervägas först efter att en minister eller en tjänsteman nekat till att infinna sig eller lämna efterfrågade uppgifter på frivillig väg.<sup>319</sup> I förhållande till enskilda gäller en större restriktivitet när det gäller att nyttja förfarandet. I praxis har inkallningsrätten endast tillämpats sporadiskt. Förfarandet aktualiserades för ett par år sedan då flera personer, bl.a. två f.d. ministrar, vägrade att inställa sig till en utfrågning i samband med en granskning i kontroll- och konstitutionskommittén. Efter att flera utskottsledamöter förklarat att de avsåg att gå vidare och väcka frågan om inkallelse enligt grundlagstadgandet, valde personerna i fråga att infinna sig. Utskottet anförde i den efterföljande rapporten att åberopandet av grundlagsbestämmelsen hade varit nödvändigt för att få alla inbjudna att infinna sig till utfrågningen.<sup>320</sup>

<sup>316</sup> Följande är hämtat ur Fliflet 2005 s. 323 f.

<sup>317</sup> *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, Dokument nr 14 (2002–2003) s. 2.*

<sup>318</sup> Se § 49 *Stortingets forretningsorden*.

<sup>319</sup> *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, Dokument nr 14 (2002–2003) s. 29*

<sup>320</sup> *Instilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Forsvarets bruk av midlar under Norwegian Battle Lab & Experimentation (NOBLE), Inst. 169 S (2010–2011) s. 10.*

## Danmark

Danmark har ett parlamentariskt styrelseskick med en maktindelning mellan den verkställande, den lagstiftande och den dömande makten.<sup>321</sup> Formellt delar monarken den verkställande makten med regeringen och den lagstiftande makten med parlamentet, men i praktiken är monarkens inflytande mycket begränsat.

Det finns 25 stående utskott i folketinget och dessa har till uppgift att kontrollera regeringen vid sidan av det löpande arbetet.<sup>322</sup> Detta sker genom att frågor ställs till ministrarna som också bjuds in till utskotten för att lämna upplysningar muntligt. Folketingets rättsliga granskning, granskningen av huruvida den statliga förvaltningen i sin tjänsteutövning efterlever de rättsliga kriterier som satts upp, sker huvudsakligen i två former. Den ena är s.k. parlamentariska kommissioner, som är sammansatta av ledamöter från folketinget. Folketingets möjlighet att tillsätta en sådan kommission är grundlagsfäst, men det finns inga rättsliga regler om vittnesplikt, sanningsförsäkran eller kommissionens möjlighet att vidta sanktioner. Det anses dock att parlamentariska kommissioner skulle kunna vända sig till domstol för att kräva att få del av muntlig och skriftlig information.<sup>323</sup> Den här typen av kommissioner är dock mycket ovanliga. Senaste gången en parlamentarisk kommission tillsattes var i juni 1945.<sup>324</sup> Det har väckt kritik att organ inom parlamentet är direkt involverade i utredningar av en rättslig karaktär. Det är i stället den andra typen av kontrollorgan, s.k. *undersøgelseskommissioner*, som har kommit att bli den främsta formen för folketingets granskande uppdrag.

Det råder en allmän upplysningsplikt i förhållande till de danska undersökningskommissionerna. Detta innebär en skyldighet att lämna såväl muntliga som skriftliga upplysningar. Straffrättsliga regler kan aktualiseras för det fall felaktiga uppgifter lämnas till en undersökningskommission.

### Kontrollorgan: *Undersøgelseskommissioner*

Den 1 juli 1999 trädde en lag om undersökningskommissioner i kraft.<sup>325</sup> Genom lagen introducerades en ny ordning för granskning av fel och försummelser i den statliga förvaltningen. I lagen anges bl.a. hur dessa kommissioner tillsätts, vilken sammansättning de ska ha och vilka typer av uppdrag det kan

<sup>321</sup> Bågenholm 2012 s. 71 f.

<sup>322</sup> Bremdal 2011 s. 235.

<sup>323</sup> I Europaparlamentets kartläggning *Parliamentary committees of inquiry in national systems: a comparative survey of EU Member States* (2010) beskrivs befogenheterna på följande sätt s. 23:

*[...] the rule does not apply in practice, but it is assumed in the literature that a parliamentary committee of inquiry could bring an action to court to order a citizen or an authority who refuses to supply information to provide this information. The sentence would then be enforced by the enforcement court under the normal rules of the Danish Administration of Justice Act.*

<sup>324</sup> Därefter har olika former av undersökningsorgan tillämpats, se Talevski m.fl. 2002 s. 9 f.

<sup>325</sup> *Lov om undersøgelseskommissioner, Lov nr 357 af 2. juni 1999.*



röra sig om. De befogenheter som kommissionerna har inom ramen för uppdraget framkommer också av lagen.

En undersökningskommission tillsätts av justitieministern som också utser dess medlemmar. Parlamentet styr emellertid över tillsättandet av en kommission, genom att justitieministern ska tillsätta en sådan om folketinget fattar beslut om det. Samråd ska då också ske med parlamentet kring kommissionens uppdrag och sammansättning. Det är därför motiverat att betrakta undersökningskommissioner som en del av den parlamentariska kontrollen.<sup>326</sup> En undersökningskommission kan bestå av en eller flera medlemmar. Minst en av medlemmarna ska vara jurist.<sup>327</sup> Denna person ska leda arbetet. Övriga medlemmar kan ha annan sakkunskap.

I lagen ges en mycket generell beskrivning av vilka typer av frågor som kan föranleda att en undersökningskommission inrättas – det ska vara fråga om spörsmål ”*af almen vigtig betydning*”<sup>328</sup>. Det kan exempelvis vara fråga om att undersöka och redogöra för ett faktiskt händelseförlopp.<sup>329</sup> I anknytning till detta kan kommissionen få i uppdrag att utreda om det finns grund för att utkräva rättsligt ansvar av någon av de personer som berörs av utredningen. Det understryks i lagen att undersökningskommissioner inte har någon dömande makt. När det gäller ministrar är uppdraget begränsat till att redogöra för de faktiska omständigheter som har relevans för folketingets eget ställningstagande om ministrars politiska eller rättsliga ansvar.<sup>330</sup>

En av de pågående undersökningskommissionerna granskar om de danska migrationsmyndigheterna har följt internationella förpliktelser om att bevilja medborgarskap till statslösa personer.<sup>331</sup> En annan undersökningskommission är den s.k. Afghanistan-Irak-kommissionen, som har i uppdrag att utreda beslutet om danskt deltagande i Irakkriget 2003.<sup>332</sup> Denna kommission tillsattes 2012 och har fem år på sig att nå klarhet i frågorna.

### Frågan om skyldighet att medverka och sanningsförsäkran

När det gäller medverkan i undersökningskommissionernas verksamhet är utgångspunkten att var och en har en lagstadgad upplysningsplikt. Upplysningsplikten innebär en skyldighet att på begäran överlämna handlingar till en undersökningskommission, samt att lämna skriftliga redogörelser och muntliga upplysningar som vittne vid utfrågningar (*afgive vidneforklaring*).<sup>333</sup> Om det blir nödvändigt kan kommissionen formellt kräva att få del av vissa upplysningar. Skulle upplysningsplikten ändå inte uppfyllas, kan följden bli att

<sup>326</sup> Nielsen 2011 s. 204.

<sup>327</sup> § 1–2 *lov om undersøgelseskommissioner*.

<sup>328</sup> § 1 Stk. 1 *lov om undersøgelseskommissioner*. Detta motsvarar vad som gäller för inrättande av parlamentariska kommissioner.

<sup>329</sup> § 4 Stk. 4 *lov om undersøgelseskommissioner*.

<sup>330</sup> Talevski m.fl. 2002 s. 71.

<sup>331</sup> *Statsløsekommissionen*.

<sup>332</sup> Se Justitsministeriets webbplats.

<sup>333</sup> Talevski m.fl. 2002 s. 20.

personen i fråga hämtas av polis eller döms att betala böter.<sup>334</sup> Detta kan bli aktuellt om ett vittne utan lagligt förfall uteblir från en utfrågning eller vägrar att svara på frågor utan godtagbara skäl. Det finns vissa undantag från vittnesplikten – detta gäller ministrar som kan riskera straffansvar, tjänstemän i den statliga förvaltningen som kan riskera straff- eller disciplinansvar och andra personer, bl.a. om de riskerar straffansvar.

Om kommissionen inte leds av en domare tillämpas särskilda regler.<sup>335</sup> Upplysningsplikten gäller ändå, men kommissionen saknar tvångsbefogenheter för att kunna kräva att få del av efterfrågade uppgifter. Om det anses nödvändigt har kommissionen i sådana fall rätt att vända sig till domstol som prövar frågan. Detta kan leda till att uppgifter i stället lämnas muntligen inför domstol.

Lagen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om sanningsförsäkran. Enligt huvudregeln lämnar dock inkallade vittnen uppgifter under straffansvar. Om felaktiga uppgifter lämnas är allmänna straffrättsliga regler tillämpliga, som anger att böter eller fängelse kan utdömas.<sup>336</sup>

## Nederländerna

Nederländerna har ett parlamentariskt styrelseskick. Parlamentet, som består av de båda kamrarna representanthuset och senaten, har som huvuduppgifter att stifta lagar och att granska regeringsmakten. Såväl regeringen som enskilda ministrar är ansvariga inför parlamentet.<sup>337</sup>

Det nederländska parlamentets utredningsutskott har långtgående möjligheter att begära in olika typer av upplysningar. Den som kallas till en utfrågning har en skyldighet att infinna sig, även ministrar. Vid utfrågningar lämnas uppgifter under ed och felaktiga uppgifter kan leda till åtal för mened.

### Kontrollorgan: tillfälliga utskott

Det nederländska parlamentet har rätt att ta initiativ till att inrätta utredningar med uppgift att granska regeringen. Denna rätt (*enquêterecht*) följer av grundlagen och tillkommer både senaten och representanthuset, oberoende av varandra.<sup>338</sup> Dessa utredningar beskrivs som det mest kraftfulla instrumentet som parlamentet har till sitt förfogande i rollen som övervakare av regeringen.<sup>339</sup> I flera fall har utredningarna resulterat i att en regeringsmedlem har avgått.<sup>340</sup>

Grundlagstadgandet innebär att kamrarna i princip är fria att tillsätta utredningar i situationer där man misstänker att oegentligheter har förekommit, men

<sup>334</sup> Se § 10 Stk. 2 *lov om undersøgelseskommissioner* som hänvisar till *retsplejelovens* § 178.

<sup>335</sup> Talevski m.fl. 2002 s. 21 f.

<sup>336</sup> *Straffeloven* §§ 158–160.

<sup>337</sup> Uppgifter från representanthusets webbplats, *Parliamentary Inquiry*.

<sup>338</sup> Art. 70 konstitutionen.

<sup>339</sup> Uppgifter från representanthusets webbplats, *Parliamentary Inquiry*.

<sup>340</sup> Kortmann och Bouvend'Eert 1993 s. 80.

också beträffande andra frågor där man anser att det finns behov av ytterligare information.<sup>341</sup> Utöver att utreda ansvarsfrågan i situationer där fel kan ha begåtts, är syftet med utredningarna också att ta fram fakta och belysa händelseförlopp för att bidra till policyförbättringar.<sup>342</sup> I praktiken har de flesta utredningarna initierats av representanthuset, medan senaten mera sällan har utnyttjat denna möjlighet.<sup>343</sup> Under de senaste 30 åren har representanthuset genomfört tio stycken parlamentariska utredningar.<sup>344</sup> Bland annat har händelserna före och efter massakern i Srebrenica i juli 1995 då en nederländsk FN-styrka var på plats varit föremål för en sådan utredning. Det finns också en granskning av en misslyckad satsning på ett höghastighetståg, kallat Fyra, mellan Nederländerna och Belgien.<sup>345</sup>

Ett beslut om att genomföra en utredning i en viss fråga leder till att ett särskilt, temporärt, utskott inrättas inom parlamentet. Det färdigställda resultatet av utredningen presenteras i form av en rapport som sedan debatteras i plenum.

### Frågan om skyldighet att medverka och sanningsförsäkran

Ett utredningsutskott som inrättats enligt ovan samlar in sakuppgifter både genom skriftligt material och muntliga utfrågningar. Förfarandet är närmare reglerat i en särskild lag om inomparlamentariska utredningar.<sup>346</sup> Ett utredningsutskott har enligt lagen vidsträckt möjligheter att begära in information, t.ex. i form av skriftliga redogörelser, av praktiskt taget vem som helst.<sup>347</sup> Personer som kallas in till utfrågningar är skyldiga att infinna sig för att lämna uppgifter. Denna skyldighet omfattar även ministrar och statssekreterare. Om en sådan kallelse inte hörsammas är det möjligt att kalla in en person genom domstolsbeslut. Böter kan utdömas.<sup>348</sup> Det finns även regler som möjliggör frihetsberövande av personer som vägrar infinna sig, under maximalt 30 dagar.

Utfrågningar i utredningsutskotten är som regel offentliga och väcker ofta stort massmedialt intresse.<sup>349</sup> Inkallade personer lämnar uppgifter under ed. Detta innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter i samband med utfrågningarna kan åtalas för mened.

Generellt sett tycks det vara ovanligt att ministrar som inkallats för att lämna uppgifter till ett parlamentsutskott vägrar att infinna sig.<sup>350</sup> Om så skulle ske kan parlamentet utöva moraliska påtryckningar, och relationerna mellan ministern och parlamentet riskerar att påverkas negativt. I normalfallet accepterar ministrar en inbjudan till en utfrågning för att undvika detta.

<sup>341</sup> Kortmann och Bouvend'Eert 1993 s. 80.

<sup>342</sup> Uppgifter från representanthusets webbplats, *Parliamentary Inquiry*.

<sup>343</sup> Twede Kamer der Staaten-General (2013), *The House of Representatives at work* s. 9.

<sup>344</sup> Uppgifter från representanthusets webbplats, *Parliamentary Inquiry*.

<sup>345</sup> Parlamentets webbplats, *Parlementaire enquêtecommissie Fyra*.

<sup>346</sup> *Wet op de parlementaire enquête 2008*.

<sup>347</sup> Uppgifter från representanthusets webbplats, *Parliamentary Inquiry*.

<sup>348</sup> European Parliament (2010) s. 27.

<sup>349</sup> Uppgifter från representanthusets webbplats, *Parliamentary Inquiry*.

<sup>350</sup> SGI 2014.

## Frankrike

Frankrike har s.k. semipresidentiellt styre, dvs. en blandning av presidentstyre och parlamentarism.<sup>351</sup> Presidenten är statschef och utnämner och avskedar regeringen. Parlamentet består av två kamrar: den direktvalda nationalförsamlingen och den indirekt valda senaten.<sup>352</sup> Uppföljning av regeringens handlande är en av parlamentets viktigaste funktioner. Regeringen utses av presidenten, men måste ha parlamentets förtroende.

De franska kontrollorganen *commissions d'enquête* har möjlighet att kalla in personer för att lämna upplysningar vid äventyr av påföljder. Inkallade personer avlägger ed och straffrättsliga regler kan tillämpas om felaktiga uppgifter har lämnats.

### **Kontrollorgan: *Commissions d'enquête***

Den parlamentariska kontrollen utövas både av sex stående utskott och genom att parlamentet kan tillsätta tillfälliga utskott och utredningar.<sup>353</sup> I detta sammanhang har de s.k. *commissions d'enquête* en särskild roll. Enligt konstitutionen utgör dessa utskott ett medel för kontroll och utvärdering. De kan tillsättas genom beslut i såväl nationalförsamlingen som senaten.<sup>354</sup> Förslaget att tillsätta ett sådant utredningsutskott granskas först hos det berörda stående utskottet.<sup>355</sup>

Utskotten tillsätts med uppdrag att granska en särskild fråga. En närmare precisering av uppdraget görs av det stående utskott som ansvarar för det politiska sakområde som uppdraget i fråga hör till. Våren 2015 fanns tre utredningsutskott inom parlamentet.<sup>356</sup> Ett av dessa undersöker olika typer av effekter av arbetstidsförkortning. Tidigare utredningsutskott har bl.a. granskat missförhållanden och vanskötsel inom hem för personer med funktionsnedsättning (2002) och omständigheterna kring frigivningen av de bulgariska sjuksköterskor som fängslades i Libyen efter anklagelser om att ha smittat barn med hiv (2007)<sup>357</sup>.

Utredningsutskotten består av högst 30 personer i nationalförsamlingen (eller 20 i senaten) och sammansättningen avspeglar enligt praxis de parlamentariska majoritetsförhållandena. Utskottens granskning resulterar i en rapport som överlämnas till den kammare som initierat den, där den kan bli föremål för debatt. Någon omröstning sker dock inte. Varje utredningsutskott upphör i

<sup>351</sup> Bågenholm 2012 s. 109 f.

<sup>352</sup> Nationalförsamlingen har den starkaste ställningen av de båda kamrarna, eftersom den kan avsätta regeringen genom en misstroendeomröstning och har den avgörande rösten i fråga om lagstiftning.

<sup>353</sup> Exempel på detta är undersökningsuppdrag till nationalförsamlingen, kallade *Les missions d'information*. För mer uppgifter om dessa se följande informationsblad på nationalförsamlingens webbplats: *Fiche de synthèse n°49: Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents*.

<sup>354</sup> Art. 51-2 konstitutionen.

<sup>355</sup> *Fiche de synthèse n°49: Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents*.

<sup>356</sup> Se nationalförsamlingens webbplats, *Les commissions d'enquête*.

<sup>357</sup> Se nationalförsamlingens webbplats, *Libye: libération des infirmières bulgares*.

och med att dess rapport presenteras eller senast sex månader efter dess bildande.

Utredningsutskottens uppgifter och utredningsbefogenheter är reglerade i den förordning som utgör parlamentets arbetsordning.<sup>358</sup> Utskotten kan utöva sina uppdrag på plats och har behörighet att inhämta alla de upplysningar de behöver för granskningen, samt rätt att ta del av alla myndighetsdokument som kan underlätta uppdraget, med undantag för sådana som är sekretessbelagda med hänvisning till försvars-, utrikes- eller säkerhetspolitiska hänsyn.

### Frågan om skyldighet att medverka och sanningsförsäkran

Utredningsutskotten kan inhämta upplysningar från regeringen, myndigheter och privatpersoner. Enligt huvudregeln är de utfrågningar som dessa utskott anordnar offentliga, men det är möjligt att besluta att hålla en utfrågning inom stängda dörrar.<sup>359</sup> Varje person som utredningsutskottet vill höra tillsänds en kallelse.<sup>360</sup> På begäran från utskottsordföranden kan, om nödvändigt, en kallelse överlämnas av en representant från rättsväsendet. Alla personer över 16 år hörs under ed.

Den som underlåter att inställa sig hos ett utredningsutskott kan dömas till fängelse i två år och böter på 7 500 euro.<sup>361</sup> Samma påföljder kan utdömas för den som vägrar att lämna muntliga uppgifter eller att avlägga ed i samband med en utfrågning. Vidare är straffrättsliga regler tillämpliga om oriktigt vittnesmål lämnas eller om ett vittne utsätts för hot.

## Tyskland

Tyskland är en federal stat med ett parlamentariskt system.<sup>362</sup> På den centrala nivån delas makten mellan parlamentet och regeringen, med författningsdomstolen som ett starkt kontrollerande organ. Förbundskanslern har politiskt ansvar inför förbundsdagen. Han eller hon väljs av förbundsdagen och är ensam ansvarig inför den direkt folkvalda kammaren.

Vittnen är förpliktade att lämna muntliga och skriftliga upplysningar till de tyska utredningsutskotten, *Untersuchungsausschüsse*. För ministrar och f.d. ministrar krävs emellertid regeringens tillstånd att yttra sig (och om ministern är medlem av förbundsdagen krävs dessutom tillstånd därifrån). Någon ed eller sanningsförsäkran förekommer inte, men uppgifter lämnas under straffansvar.

<sup>358</sup> Art 6 *Ordonnance n 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaire*.

<sup>359</sup> *Fiche de synthèse n°49 : Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents*.

<sup>360</sup> Art. 6 – II *Ordonnance n 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaire*.

<sup>361</sup> Art. 6 – III *Ordonnance n 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaire*.

<sup>362</sup> Bågenholm 2012 s. 127 f.

### Kontrollorgan: *Untersuchungsausschüsse*

Den parlamentariska granskningen av regeringen utförs huvudsakligen av olika typer av utskott och kommittéer.<sup>363</sup> Av störst intresse i detta sammanhang är den verksamhet som bedrivs av de s.k. utredningsutskotten, *Untersuchungsausschüsse*. Förbundsdagen har en generell rätt att inrätta ett sådant utskott. Om minst en fjärdedel av ledamöterna i förbundsdagen begär det övergår den rätten till en skyldighet att inrätta ett utskott.<sup>364</sup> Utskotten namnges efter det ordningsnummer de har i valperioden (t.ex. 3 *Untersuchungsausschuss*).

Ett utredningsutskott tillsätts för att utreda en specifik fråga - det rör sig vanligtvis om uppgifter om försummelser i regeringen, förvaltningen och förbundsdagen. Våren 2015 arbetade två sådana utskott, det ena med uppgifter om avlyssning med anledning av den s.k. NSA-affären, det andra med förfarandet i samband med utredningen av barnpornografiskt brott av den f.d. förbundsdagsledamoten Sebastian Edathy.<sup>365</sup>

Regleringen av utredningsutskottens verksamhet finns i en särskild lag.<sup>366</sup> I fråga om befogenheter intar utredningsutskotten en särställning - man samlar sådana funktioner inom sig som återfinns hos det svenska konstitutionsutskottet och Justitieombudsmannen tillsammans. Utöver detta har utredningsutskottet samma befogenheter som en domstol under hela utredningsförfarandet, t.ex. att under hot om häktning kalla till förhör. Utskotten kan dock inte väcka åtal, utdöma straff eller bestämma påföljd. Däremot kan utskottets arbete leda till att åtal väcks på sedvanligt sätt.<sup>367</sup> Resultaten av granskningen presenteras i form av en rapport till plenum.

### Frågan om skyldighet att medverka och sanningsförsäkran

Utredningsutskotten har möjlighet att höra experter och andra personer. För att kalla vittnen krävs en fjärdedels majoritet av utskottet. Vittnen är förpliktade att infinna sig till utskottsförhör. För ministrar och f.d. ministrar krävs emellertid regeringens tillstånd att yttra sig.<sup>368</sup> För ministrar som dessutom är medlemmar av förbundsdagen krävs dessutom förbundsdagspresidentens tillstånd att yttra sig. För lägre tjänstemän, exempelvis statssekreterare som inte är förbundsdagsledamöter, krävs ministerns tillstånd. Motsvarande gäller även för lämnande av skriftliga upplysningar.<sup>369</sup>

<sup>363</sup> Uppgifter från Bundestags webbplats, *Bodies established to scrutinise the work of the government*.

<sup>364</sup> Art. 44 (1) Grundgesetz.

<sup>365</sup> Mer information om dessa utredningar finns på Bundestags webbplats.

<sup>366</sup> *Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz - PUAG)*.

<sup>367</sup> Ojansivu 1999

<sup>368</sup> § 23 (2) PUAG.

<sup>369</sup> Skriftliga uppgifter den 26 september 2014 från Catharina Peters, sakkunnig, Svenska ambassaden i Berlin.

Enligt den tyska strafflagen är vittnen skyldiga att tala sanning. Utredningsutskottets ordförande informerar därför den inkallade personen före utfrågningen om de straffrättsliga konsekvenserna av att inte tala sanning. Någon ed eller sanningsförsäkran förekommer inte.<sup>370</sup>

Att utebli från en utfrågning får olika konsekvenser beroende på om den inkallade personen haft godtagbara skäl till att utebli eller inte.<sup>371</sup> Om inga godtagbara skäl föreligger kan personen tvinga betala böter med upp till 10 000 euro. Det finns också en skrivning i lagen om att utredningsutskott har möjlighet till frihetsberövande av en person som vägrar att infinna sig för att lämna upplysningar.<sup>372</sup> Detta avser mycket speciella fall. Den som lämnar oriktiga uppgifter kan bestraffas med fängelse från tre månader upp till fem år eller böter.<sup>373</sup>

## Storbritannien

Storbritannien är en monarki med ett parlamentariskt styrelseskick.<sup>374</sup> Landet saknar en samlad skriven konstitution. Tradition och praxis spelar en stor roll inom det brittiska rättssystemet. Regeringen, som i regel förfogar över en majoritet i parlamentet, har en stark maktposition. Parlamentet består av två kammare: överhuset och underhuset. I praktiken fattas alla beslut i underhuset. Ministern är både individuellt och kollektivt ansvariga inför underhuset.

De brittiska *select committees* har vanligtvis befogenhet att ålägga personer att inkomma med handlingar eller att lämna muntliga uppgifter. Detta förfarande kan dock inte tillämpas i förhållande till ministrar. Edgång kan förekomma vid muntliga utfrågningar, men det är inte vanligt.

### **Kontrollorgan: *Select committees***

Debatterna i parlamentet utgör en viktig del i den parlamentariska kontrollen av regeringen. Den granskning som sker utanför kammaren utövas i huvudsak av *select committees*, nedan kallade utredningsutskott. Dessa indelas dels i två kategorier, dels *departemental select committees*, av vilka det finns ett för varje departement, som har som uppgift att granska respektive departement, ministrarna samt underliggande myndigheter med avseende på utgifter, administration och politik, dels *investigative select committees*, som har möjlighet att bedriva en mer horisontell, ingående och systematisk granskning inriktad på olika sakområden.

<sup>370</sup> Skriftliga uppgifter den 26 september 2014 från Catharina Peters, sakkunnig, Svenska ambassaden i Berlin.

<sup>371</sup> § 27 (1) PUAG.

<sup>372</sup> § 27 (2) PUAG.

<sup>373</sup> Skriftliga uppgifter den 26 september från Catharina Peters, sakkunnig, Svenska ambassaden i Berlin.

<sup>374</sup> Det följande är hämtat ur Bågenholm 2012 s. 91 f.

### Frågan om skyldighet att medverka

I likhet med andra kontrollorgan är de brittiska utredningsutskotten beroende av att kunna inhämta muntliga och skriftliga uppgifter som underlag för sina utredningar. I detta sammanhang är befogenheten att begära in *persons, papers and records* av stor betydelse.<sup>375</sup> Befogenheten tillhör parlamentet som institution, men sedan lång tid tillbaka har befogenheten rutinmässigt överförs till utredningsutskotten genom delegation.<sup>376</sup> Med befogenheten att kräva in material följer rätten att formellt kalla in (*summon*) vem som helst inom landets jurisdiktion som vittne.

Att vägra att inställa sig efter att ha fått en formell kallelse, eller att underlåta att svara på frågor eller lämna felaktiga uppgifter, kan utgöra en handling av förakt eller ringaktning av parlamentet, s.k. *contempt*.<sup>377</sup>

### Ministrar och f.d. ministrar

Som framkommit ovan har utredningsutskotten långtgående befogenheter att begära in material som underlag för de utredningar som bedrivs. Några viktiga undantag finns dock, varav ett avser parlamentsledamöter. Dessa kan inte tvingas att inställa sig hos utskotten.<sup>378</sup> Eftersom brittiska ministrar har en parlamentsplats, omfattar denna begränsning även regeringens ministrar.<sup>379</sup> Ministrar har dock starka förväntningar på sig att samarbeta med parlamentet. Det tycks vara mycket ovanligt att en minister inte kommer till ett utredningsutskott efter en inbjudan.<sup>380</sup> I en genomgång nämns två tillfällen då ministrar inte inställt sig, 1989 och 2002.

Av det underlag som har studerats framgår inte att det finns någon särskild reglering av vad som gäller för f.d. ministrar.<sup>381</sup>

<sup>375</sup> Kelly 2013 s. 3.

<sup>376</sup> Vanligtvis sker detta i form av en *Standing Order*. Se *House of Commons Standing Orders of Public Business*.

<sup>377</sup> Kelly 2013 s. 20.

<sup>378</sup> Ett undantag finns och gäller *Committee on standards and privileges* som har erhållit rätten att kalla parlamentsledamöter till utskottet.

<sup>379</sup> Denna begränsning har varit omdiskuterat, se Kelly 2013 s. 13.

<sup>380</sup> Kelly 2013 s. 6. Ministrarna har riktlinjer för sitt arbete i form av *The Ministerial Code*, ett dokument som ger vägledning och huvudprinciper för ministrars agerande i olika situationer. Koden innehåller bl.a. starka rekommendationer kring vikten av att samarbeta med parlamentet.

<sup>381</sup> I rapporten från *Institute for Government* (Paun och Barlow 2013) diskuteras vad som gäller för *tjänstemän* som har bytt tjänst eller gått i pension. För dessa har konventionen tidigare varit sådan att nuvarande tjänstemän och minister förväntats svara för före detta tjänstemäns agerande inför utskotten, vilket har ifrågasatts i relation till ansvarsutkrävande. *The Civil Service Reform Plan* från 2012 är ett policydokument för ett större arbete med förändringar i den brittiska offentliga förvaltningen. I denna rapport uttrycks en förväntan på att tidigare högre tjänstemän förväntas återvända som vittnen till utskotten när det finns god anledning och det är inom en rimlig tidsperiod från händelsen.



### *Tjänstemän*

Regeringstjänstemän kallas regelbundet till utskotten för att svara på frågor i ett ärende. För tjänstemännen på departementen finns riktlinjer för interaktionen med utredningsutskotten, vilka kallas *The Osmotherly Rules*.<sup>382</sup> Detta är inte ett bindande regeldokument utan bör ses som en sammanställning av befintliga konventioner och praxis. I riktlinjerna anges att tjänstemän som vittnar inför ett utredningsutskott gör det i egenskap av representant för sin minister och under ministerns direktiv. Detta har att göra med att det är ministern som är ansvarig inför parlamentet för departementets agerande och policy. Den enskilde tjänstemannen är ansvarig gentemot sin minister, men inte direkt mot parlamentet. Den enskilde ministern kan avgöra vilken tjänsteman som bör representera denne inför utskottet.<sup>383</sup>

### *Andra än ministrar och tjänstemän*

Utredningsutskottens rätt att kalla vittnen omfattar även personer utanför den politiska sfären. När någon som inte är minister eller tjänsteman ska kallas till utskottet görs först en informell inbjudan att delta i utskottets utfrågning. Om personen utan godtagbart skäl väljer att inte komma, kan utskottet (återigen informellt) påminna om sin möjlighet att kräva deltagande i granskningen. Det sista steget i form av en order att infinna sig inför utskottet behöver sällas användas.<sup>384</sup> Om en sådan formell kallelse inte skulle följas kan utskottet rapportera om det inträffade till kammaren. Handlandet kan, som nämnts ovan, bedömas utgöra s.k. *contempt*.

Några uppmärksammade fall där personer har blivit formellt kallade har satt fokus på utskottens och parlamentets möjligheter till sanktioner om någon vägrar att infinna sig till utskottet. Ett av fallen var 2011 i samband med en avlyssningsskandal i England när mediacheferna Rupert och James Murdoch inledningsvis inte ville infinna sig till *Culture, Media and Sport Committee* för utfrågning. Efter påtryckningar och en formell kallelse inställde de dock sig hos utskottet. Med anledning av denna och liknande händelser har en diskussion uppstått om utskottens sanktionsmöjligheter i det fall ett inkallat vittne framhårdar i sin ovilja att medverka i en utfrågning.<sup>385</sup> Parlamentet har historiskt sett haft befogenheten att utdöma olika typer av påföljder med anledning av handlingar som ansetts utgöra s.k. *contempt*. Det har dock inte inträffat sedan 1970-talet att en person utanför kretsen av parlamentsledamöter har ådömts någon påföljd.<sup>386</sup> I dag finns oklarheter kring parlamentets faktiska möjligheter att utdöma straff. Det är inte heller klart hur parlamentets interna

<sup>382</sup> Paun och Barlow 2013.

<sup>383</sup> I denna fråga tycks det ha förekommit en del diskussion under senare år, särskilt i samband med fall där utredningsutskottet kallar en viss tjänsteman men departementet anser att det är mer relevant att skicka någon annan än den kallade. Se t.ex. Paun och Barlow 2013 s. 14 och Kelly 2013 s. 7.

<sup>384</sup> Kelly 2013 s. 4.

<sup>385</sup> Kelly 2013 s. 4.

<sup>386</sup> Kelly 2013 s. 22 f.

regelverk på området samspelar med straffrättsliga regler på området.<sup>387</sup> Parlamentet har utrett frågan och den har även behandlats av regeringen i ett s.k. *Green Paper*<sup>388</sup> för att inhämta synpunkter på möjliga åtgärder.<sup>389</sup>

### Frågan om sanningsförsäkran

Utredningsutskotten har formellt sett möjlighet att höra vittnen under ed, men det händer sällan.<sup>390</sup> Oavsett om en ed har avlagts eller inte, är det att betrakta som *contempt* att lämna felaktiga uppgifter till ett utredningsutskott. Straffrättsligt finns brottet mened (*perjury*) som regleras i *The Perjury Act* från 1911.

## Kanada

Kanada är en konstitutionell monarki med drottningen av England som statsöverhuvud.<sup>391</sup> Konstitutionen består av 25 olika dokument, som kompletteras med oskriven konstitutionell praxis. Parlamentet har två kammare, senaten och representanthuset. Utöver den lagstiftande funktionen är parlamentet den främsta institutionen när det gäller ansvarsutkrävande.<sup>392</sup> Regeringen måste ha stöd i representanthuset för att sitta kvar vid makten. Ministrarna är ansvariga inför parlamentet när det gäller sina respektive ansvarsområden. Det dominerande kontrollinstrumentet i Kanada är debatten i senaten och representanthuset. Den kontroll som sker utanför kamrarna sker huvudsakligen i olika utskott.

I likhet med sina brittiska motsvarigheter kan de kanadensiska *select committees* begära in upplysningar genom en formell kallelse. Förfarandet kan inte tillämpas i förhållande till ministrar. Det är möjligt att kräva att ed ska avläggas vid utfrågningar, men det är ovanligt att det sker. Om felaktiga uppgifter lämnas kan straffrättsliga regler om mened bli aktuella.

### Kontrollorgan: *Select committees*

Parlamentet har möjlighet att tillsätta särskilda utskott, *select committees*, med befogenhet att granska ett visst ärende. Det finns även stående utskott i parlamentet som kan granska ärenden som ligger inom deras befogenhet. Utskotten

<sup>387</sup> Kelly 2013 s. 12 ff. Förslag om att antingen kodifiera parlamentets dömande befogenheter eller att föra in *contempt* som ett brott i den straffrättsliga lagstiftningen har diskuterats.

<sup>388</sup> *Green paper on Parliamentary Privilege*.

<sup>389</sup> I juni 2013 rapporterade Joint Committee on Parliamentary Privilege sin syn på regeringens *Green paper: Parliamentary Privilege - Report of 2013-14*. Regeringen gav sitt svar den 18 december 2013: *Government Response to the Joint Committee on Parliamentary Privilege*. En redogörelse för de olika delarna i processen fram till och med våren 2013 finns i Kelly 2013.

<sup>390</sup> Kelly 2013 s. 10. Bestämmelsen om edgång finns i *The Parliamentary Witnesses Oaths Act (chapter 83 section 1)* från 1871. Lämpligheten i att försätta vittnen under ed och att använda de sanktioner som följer av att någon bryter sin ed diskuteras närmare i rapporten *Liason Committee* (2013).

<sup>391</sup> Det följande är hämtat ur *Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14* s. 104.

<sup>392</sup> Privy Council Office 2011 *Accountable Government – A Guide for Ministers and Ministers of State* s. 9.

hämtar in underlag i sina ärenden huvudsakligen på två sätt: dels genom muntliga utfrågningar, dels genom skriftliga redogörelser. På ett liknande sätt som i Storbritannien har utskotten i allmänhet rätt att skicka efter ”*persons, papers and records*”. I denna befogenhet ligger inte enbart att efterfråga upplysningar utan också att mer formellt begära att få del av dem. Hur dessa befogenheter att begära in material är utformade varierar mellan olika typer av utskott. Detta är reglerat i förfarandereglerna, s.k. *Standing Orders*.

### Frågan om skyldighet att medverka

Utskott inom senaten och representanthuset bjuder regelbundet in utomstående personer, t.ex. privatpersoner, representationer från organisationer och tjänstemän, för att inhämta upplysningar.<sup>393</sup> I det stora flertalet fall får utskottet möjlighet att ta del av upplysningar vid en utfrågning efter att ha bjudit in en person. Om en person som bjudits in avstår från att komma till en utfrågning, har utskottet möjlighet att fatta beslut om att utfärda en formell inkallelseorder (*issue a summons*). Om personen ändå inte infinner sig, kan utskottet anmäla det inträffade till parlamentet, som kan vidta lämpliga åtgärder.

Utskottens befogenhet att utfärda en formell inkallelseorder gäller emellertid inte i förhållande till ministrar. Ministrar är ansvariga inför parlamentet för åtgärder som de vidtar.<sup>394</sup> Av detta följer en skyldighet att förse parlamentet med den information som är nödvändig för att parlamentet ska kunna utöva sina funktioner, däribland att utkräva ansvar från regeringen. Som en följd av detta förväntas ministrar inställa sig för att lämna upplysningar om regeringens arbete, vidtagna åtgärder osv., på begäran av ett utskott. Skyldigheten att lämna upplysningar till utskott är dock inte reglerad i lag.<sup>395</sup> Ministrarna bjuds ofta in av utskott men det förekommer att ministrar underlåter att komma.<sup>396</sup> I det underlag som har undersökts har det inte funnits några uppgifter specifikt om vilka skyldigheter, om några, som gäller för f.d. ministrar.

Statsjämsmän omfattas inte av den skyldighet som ministrar har att svara inför parlamentet. Deras uppgift är att ha en stödjande roll.<sup>397</sup> Tjänstemän är endast ansvariga inför ministern, inte inför parlamentet.<sup>398</sup> En minister kan välja att låta en tjänsteman eller en ställföreträdande minister besvara frågor från ett utskott i dennes ställe. Detta verkar ha blivit mer vanligt under senare år.<sup>399</sup>

Parlamentet uppmanar utskotten att informera personer som kallas in om deras skyldigheter och rättigheter och vilka sanktioner som kan bli aktuella om de inte efterföljer utskottets begäran.

<sup>393</sup> Uppgifter från parlamentets webbplats.

<sup>394</sup> Privy Council Office 2011 s. 9.

<sup>395</sup> SGI 2014.

<sup>396</sup> SGI 2014.

<sup>397</sup> Privy Council Office 2011 s. 13.

<sup>398</sup> Privy Council Office 2011 s. 48.

<sup>399</sup> SGI 2014.

### Frågan om sanningsförsäkran

Utskott kan, när det anses lämpligt, be personer avlägga en ed eller avge en sanningsförsäkran i samband med att de lämnar upplysningar till utskottet.<sup>400</sup> I normalfallet sker dock inte detta. Det är utskottets sak att avgöra hur man vill hantera denna fråga.

En inkallad person som vägrar att avlägga ed riskerar att åtalas för förakt/ringaktning (*contempt of the House*). Den som vägrar att svara på frågor eller som inte svarar sanningsenligt kan åtalas för samma förseelse, oavsett om personen har avlagt ed eller inte. Vidare kan inkallade personer som lämnar felaktiga uppgifter under ed åtalas för mened.

## Nya Zeeland

Nya Zeeland är en konstitutionell monarki med drottningen av England som statsöverhuvud. Det finns ingen samlad skriven konstitution utan den består av flera olika dokument och konstitutionell praxis.<sup>401</sup> Landets enkammarparlament väljs genom proportionella val. Regeringen, vars medlemmar utses bland parlamentsledamöterna, måste ha stöd i parlamentet. Debatten i kammaren har en framskjuten roll i kontrollen av regeringen. Den kontroll som sker utanför kammaren sker i olika utskott.

Fackutskotten kan ansöka hos parlamentets talman om att få begära in upplysningar genom en formell kallelse. Denna befogenhet ligger hos parlamentet och delegeras vanligtvis inte till utskotten. Formella kallelser kan inte ställas till ministrar och dessa kan inte heller avkrävas ed. Om ett vittne avlägger ed kan regler om mened tillämpas om felaktiga uppgifter lämnas.

### Kontrollorgan: *Subject select committees*

I Nya Zeeland är utskottskontrollen fördelad över de 13 fackutskotten (*subject select committees*).<sup>402</sup> Fackutskotten har möjlighet att initiera undersökningar i alla frågor som rör deras ämnesområde. Utskottens verksamhet regleras inte av lagstiftning utan deras befogenheter anges i parlamentets förfaranderegler, s.k. *Standing Orders*.<sup>403</sup>

<sup>400</sup> O'Brien och Bosc 2009 avsnitt 20.

<sup>401</sup> Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14 bilaga 2 s. 97.

<sup>402</sup> Bremdal 2011 s. 237.

<sup>403</sup> Nedanstående information har till stor del hämtats från det nyzeeländska parlamentets guide om dessa förfaranderegler, House of Representatives (2010), *Natural Justice before Select Committees*. Guiden innehåller äldre referenser till *Standing Orders*, då numreringen har ändrats 2014. I denna promemoria anges numreringen av *Standing Orders* enligt 2014 års lydelse.

### Frågan som skyldighet att medverka

Parlamentet i Nya Zeeland har, i likhet med det brittiska, omfattande befogenheter att begära in material, ”to send for persons, papers and records”.<sup>404</sup> Före 1999 överfördes denna befogenhet rutinmässigt till alla utskott.<sup>405</sup> Därefter krävs emellertid att befogenheten specifikt har delegerats för att ett utskott ska ha denna möjlighet att begära underlag. Befogenheten har, med ett undantag, inte delegerats till något utskott efter praxisändringen 1999.

Ett utskott som saknar nämnda befogenheter kan dock ansöka hos talmannen om att exempelvis utfärda en formell kallelse till en person om att inställa sig och lämna uppgifter eller handlingar till utskottet (*issue a summons*). Eftersom det rör sig om en form av tvångsmedel måste vissa förutsättningar vara uppfyllda för att åtgärden ska tillåtas. Talmannen ska därför bedöma om de efterfrågade upplysningarna är nödvändiga och om försök har gjorts från utskottets sida att få del av dem på frivillig väg. En formell kallelse ska under-tecknas av talmannen.<sup>406</sup> De upplysningar som efterfrågas lämnas dock för det mesta frivilligt till utskotten. Det antas att den som får en kallelse till ett fackutskott kommer att efterfölja kallelsen.

Möjligheten att utfärda formella kallelser kan dock inte användas i förhållande till ministrar. I Nya Zeeland måste en minister vara medlem av parlamentet och behålla sin plats i parlamentet under sin tid som minister. Fackutskotten har inte befogenhet att kräva närvaro av parlamentsledamöter – och således inte heller ministrar – utan kan endast anmoda dem att närvara.<sup>407</sup> Om en sådan anmodan inte efterföljs kan kommittén rapportera det till parlamentet. Det är enbart parlamentet som kan beordra en parlamentsledamot att närvara och lämna bevis till ett utskott.

Före detta ministrar som inte längre är parlamentsledamöter har samma status som personer i allmänhet.<sup>408</sup>

Underlåtenhet att lämna information eller att närvara efter att en stämning delgetts kan resultera i ett konstaterande av förakt/ringaktning (*contempt of the House*).<sup>409</sup> Parlamentet har befogenhet att utdöma påföljder i sådana fall. Parlamentet har även befogenhet att fängsla en person, men så har aldrig skett.<sup>410</sup> Påföljder kan mer sannolikt bestå av en reprimand, ett krav på en ursäkt eller restriktioner vad gäller åtkomst till parlamentsområden. I mer allvarliga fall kan det bli fråga om böter. När det gäller parlamentsledamöter kan avstängning eller utvisning från parlamentet komma ifråga. Det senare har dock aldrig inträffat.

<sup>404</sup> Detta kan härledas från *the Legislature Act* från 1908 som anger att de befogenheter som det brittiska underhuset hade (*parliamentary privilege*) även var tillämpliga i Nya Zeeland.

<sup>405</sup> McGee 2005 s. 429 f.

<sup>406</sup> SO 195, 196 och 197.

<sup>407</sup> McGee 2005 s. 430.

<sup>408</sup> Skriftliga uppgifter den 29 september 2014 från Mary Tinsley, *Parliamentary Library*.

<sup>409</sup> SO 410 (s) och (t).

<sup>410</sup> Office of the Clerk of the House of Representatives 2010, *Parliamentary Privilege*.

### Frågan om sanningsförsäkran

Ett utskott kan kräva att en person vittnar under ed eller avlägger en försäkran. Det är ett ovanligt förfarande men om det används är vittnet underkastat lagreglerna om mened och riskerar åtal om det finns bevis för mened.<sup>411</sup>

Fackutskotten kan dock inte beordra parlamentsledamöter – och i enlighet med vad som angetts ovan inte heller ministrar – att avlägga ed.<sup>412</sup> Det är enbart parlamentet som institution som kan utöva tvångsåtgärder mot sina medlemmar.

En person som lämnar upplysningar till ett utskott förväntas vara respektfull och sanningsenlig. Medvetna försök att vilseleda ett utskott kan anses utgöra *contempt of the House*.<sup>413</sup>

## USA

Det amerikanska politiska systemet bygger på tanken om maktindelning - de lagstiftande, verkställande och dömande makterna i statsskicket balanserar varandra. Den amerikanske kongressens rätt att kontrollera och granska den verkställande makten utgör en inneboende del av systemet med ”*checks and balances*”.<sup>414</sup> Denna befogenhet anges dock inte uttryckligen i USA:s konstitution, utan framkommer i stället indirekt.

Utredningsbefogenheterna skiljer sig åt mellan olika typer av utskott i kongressen; vissa utskott har möjlighet att formellt begära att få del av visst underlag medan andra utskott, som de s.k. *select committees*, behöver få denna befogenhet delegerad till sig. Möjligheten att låta personer avlägga ed finns, men den tillämpas oftast inte. Påföljder kan bli aktuella om felaktiga uppgifter har lämnats, oavsett om ed har avlagts eller inte.

Konstitutionen ålägger kongressen att bevilja allmänna medel, anta lagar, beordra verksamhet från armé och flotta, väcka riksrättsåtal mot presidenten och andra högre ämbetsmän m.m. Kongressen har rätt att stifta de lagar som är nödvändiga för att fullgöra dessa uppgifter, inklusive lagar utfärdade i syfte att granska och kontrollera exekutivmakten. Granskningsmakten har sitt ursprung i dessa konstitutionella befogenheter.<sup>415</sup>

Granskningens inriktning varierar. Den kan ha strikt rättslig karaktär och t.ex. syfta till att utreda om förvaltningens ärendehandläggning är förenlig med gällande rätt, eller vara mer ekonomisk orienterat och undersöka aspekter som effektivitet.<sup>416</sup>

<sup>411</sup> SO 230, *section 252 of the Legislature Act 1908, section 108 of the Crimes Act 1961*.

<sup>412</sup> McGee 2005 s. 432.

<sup>413</sup> SO 410 (b) och (p).

<sup>414</sup> *Congressional Research Service* 2012 s. 2.

<sup>415</sup> Därutöver legitimeras kongressens granskningsmakt i ett flertal beslut från USA:s federala domstolar, och i ett antal lagstiftande dokument som styr kongressens interna arbetsordning.

<sup>416</sup> *Rapport från riksdagen* 2008/09:RFR14 s. 79.

### **Kontrollorgan: utskott, *temporary select committees* och *investigative commissions***

Kongressen befogenhet att granska den verkställande makten utövas i huvudsak genom dess utskottssystem.<sup>417</sup> De inflytelserika utskotten har den personal, expertis och jurisdiktion som krävs för att bedriva granskningen.<sup>418</sup> De stående, lagstiftande utskotten benämns ofta översynsutskott (*oversight committees*). Utskotten ska kontinuerligt utvärdera och granska tillämpningen och genomförandet av lagar inom sina respektive sakområden. Enligt representanthusets förfaranderegler ansvarar varje permanent utskott för att inrätta utskott under sig (*subcommittees*) som ska fokusera på granskningsuppgiften.

Två stående utskott har ett särskilt granskningsansvar. Representanthusets utskott för *Oversight and Government reform*<sup>419</sup> och senatens utskott för *Homeland Security and Governmental Affairs*<sup>420</sup> har rätt att granska i stort sett hela den federala staten, bl.a. frågor om statlig effektivitet och omorganisationer inom exekutivmakten.

Utöver detta har kongressen möjlighet att tillsätta tillfälliga utskott och kommissioner för att utreda mer specifika händelser.<sup>421</sup> Detta förfarande är mer ovanligt och flera av de senaste årens mest uppmärksammade händelser har i stället hanterats inom ramen för de permanenta utskotten. Exempel på händelser som lett till att tillfälliga utskott (*temporary select committees*) och kommissioner (*investigative commissions*<sup>422</sup>) har tillsatts är attacken mot en diplomatisk beskickning i Benghazi den 11 september 2012, attackerna den 11 september 2001, Kinas förvärv av kärnvapeninformation från USA 1999 och Iran-Contras-affären 1987.

### **Frågan om skyldighet att medverka**

Högsta domstolen har upprepade gånger understrukt att kongressen har omfattande utredningsbefogenheter.<sup>423</sup> Utskott i både senaten och representanthuset har möjlighet att hålla utfrågningar i syfte att inhämta nödvändig information. Utskotten har möjlighet att kalla in ministrar och statstjänstemän för utfrågning och vanligen kommer dessa vid en inbjudan till utfrågning.<sup>424</sup>

Om en person inte kommer till en utfrågning efter en inbjudan kan utskotten kräva inställelse genom en formell kallelse (*subpoena*). Utskotten kan förutom

<sup>417</sup> Utskottens kompetens att granska exekutiven inom sina respektive sakområden infördes med *The Legislative Reorganization Act* (LRA) från 1946 och utvecklades ytterligare med bl.a. *The Legislative Reorganization Act* från 1970.

<sup>418</sup> *Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14* s. 78 f.

<sup>419</sup> *Committee On Oversight & Government Reform*.

<sup>420</sup> *U.S. Senate committee on Homeland Security & Governmental affairs*.

<sup>421</sup> *Congressional Research Service* 2012 s. 4.

<sup>422</sup> Närmare beskrivet i *Congressional Research Service* 2013.

<sup>423</sup> *Congressional Research Service* 2014 s. 2.

<sup>424</sup> En diskussion pågår dock om hur långt kongressens befogenheter i detta avseende sträcker sig efter att personer som tjänstgör i Vita huset har anfört att de inte är skyldiga att inställa sig, under återopande av presidentens immunitet.

personlig inställelse kräva in korrespondens, böcker, papper eller andra dokument genom en sådan kallelse. Det är dock sällan sådana kallelser behöver användas. Enligt kongressens nuvarande förfaranderegler har alla permanenta utskott i de båda kamrarna denna befogenhet att kräva att personer inställer sig och lämnar upplysningar samt tillhandahåller handlingar.<sup>425</sup> Särskilda utskott, som de ovan nämnda *select committees*, måste få denna befogenhet delegerad till sig.

Oftast utgör en formell kallelse ett tillräckligt påtryckningsmedel för att kongressen ska få del av de skriftliga eller muntliga upplysningar som efterfrågas. Om ett utskott använder sig av möjligheten att kräva att en person inställer sig eller överlämnar handlingar genom att utställa en formell kallelse och detta inte efterlevs, kan utskottet rapportera det inträffade till kammaren.<sup>426</sup> Reglerna om *Contempt of Congress* aktualiseras då. Kongressen kan föra såväl straffrättsliga som civilrättsliga processer mot en person som anses ha gjort sig skyldig till denna förseelse. Kongressen har också, enligt äldre regler, rätt att själv ta upp saken till prövning inom kammaren i fråga och utdöma sanktioner. Denna väg har dock inte används i modern tid. I stället kan kongressen göra en anmälan om det inträffade till åklagare. Enligt straffrättsliga regler kan en person som inte hör sammar en kallelse om att inställa sig eller tillhandahålla handlingar, eller som vägrar att besvara frågor, dömas till böter på upp till 100 000 dollar och fängelse i upp till ett års tid.<sup>427</sup>

Kongressens möjlighet att fullfölja sin inkallelses rätt i förhållande till tjänstemän inom den verkställande makten har kommit att bli omdiskuterad.<sup>428</sup> Det råder osäkerhet om kongressen kan tvinga fram ett åtal mot en tjänsteman inom den verkställande makten angående *contempt of Congress*.

### Frågan om sanningsförsäkran

En ordförande i ett utskott har befogenhet att låta en person avlägga ed i samband med att uppgifter lämnas. I praxis tillämpas dock inte edgång vid merparten av utfrågningarna i kongressen.<sup>429</sup> Beslutet om huruvida edgång ska tillämpas eller inte överläts ofta till utskottets ordförande. Om ett utskott önskar att påföljd för eventuell mened ska kunna tillämpas, så ska vittnet avlägga en ed i enlighet med den aktuella straffbestämmelsen.<sup>430</sup>

En person som medvetet lämnar felaktiga uppgifter efter att ha avlagt ed kan följaktligen åtalas för mened.<sup>431</sup> Men även om ingen ed har avlagts är det

<sup>425</sup> Senate rule XXVI (1) resp. House Rule XI(2)(m)(l).

<sup>426</sup> *Congressional Research Services* 2011 s. 33 f.

<sup>427</sup> U.S. Code §§ 192, 194.

<sup>428</sup> *Congressional Research Service* 2011 s. 34 och *Congressional Research Service* 2014 s. 13.

<sup>429</sup> *Congressional Research Service* (2011), s. 35.

<sup>430</sup> *Congressional Research Service* (2011), s. 31.

<sup>431</sup> U.S. Code § 1621.



straffbart att lämna felaktiga uppgifter under en utfrågning. Böter och fängelsestraff kan dömas ut (böter på upp till 250 000 dollar och fängelse i upp till fem år).<sup>432</sup>

<sup>432</sup> U.S. Code § 1001.

## Källor

### Finland

Bågenholm, A 2012 *Styrelseskick i elva länder + EU*, 16 uppl., Malmö: Liber.  
Pursiainen, J-H, utredare vid den finska riksdagens utredningstjänst. Skriftliga uppgifter den 13 oktober 2014

### Norge

Bremdal, P 2011 *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Akademisk avhandling, Uppsala universitet

Bågenholm, A 2012 *Styrelseskick i elva länder + EU*, 16 uppl., Malmö: Liber.

Fliflet, A 2005 *Kongeriket Norges grunnlov: grunnloven med kommentarer*. Oslo: Universitetsforlaget

*Instilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Forsvarets bruk av midlar under Norwegian Battle Lab & Experimentation (NOBLE)*, Inst. 169 S (2010-2011)

*Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, Dokument nr 14 (2002–2003)*

### Danmark

Bremdal, P 2011 *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Akademisk avhandling, Uppsala universitet.

Bågenholm, A 2012 *Styrelseskick i elva länder + EU*, 16 uppl., Malmö: Liber.

European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (2010), *Parliamentary committees of inquiry in national systems: a comparative survey of EU Member States*.

Nielsen, P 2011 "Instruments of Parliamentary Control in Nordic Countries: Political, Legal and Economic Approaches" i Persson, T och Wiberg, M, red. *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm : Santérus Academic Press.

*FAKTA*, artikeln *Disse sager granskar undersøgelseskommissioner*, DR.dk

Talevski, O m.fl. 2002 *Undersøgelsekommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets rolle*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundet.

### Webbsidor:

Justitsministeriet: *Nedsættelse af Irak- og Afghanistankommissionen*, se <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2012/neds%C3%A6ttelse-af-irak-og-afghanistankommissionen>

Statsløsekommissionen, se <http://statsloesekommissionen.dk/>

### Nederländerna

European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (2010), *Parliamentary committees of inquiry in national systems: a comparative survey of EU Member States*.

Kortmann, C och Bouvend'Eert, P 1993 *An introduction to Dutch Constitutional Law*. Deventer: Kluwer Law

Twede Kamer der Staten-Generaal 2013 *The House of Representatives at work*.

#### **Webbsidor:**

House of Representatives: *Parliamentary Inquiry*, se

<http://www.houseofrepresentatives.nl/parliamentary-inquiry>

Parlement och Politiek: *Parlementaire enquête Srebrenica (2002-2003)*, se

[http://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxvc/parlementaire\\_enquete\\_srebrenica\\_2002](http://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxvc/parlementaire_enquete_srebrenica_2002)

Twede Kamer der Staten-Generaal: *Parlementaire enquêtecommissie Fyra*, se

<http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/pef>

SGI Network 2014 *Sustainable Government Indicators Survey 2014*, se

[http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive\\_Accountability/Legislative\\_Actors%E2%80%99\\_Resources/Summoning\\_Ministers](http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive_Accountability/Legislative_Actors%E2%80%99_Resources/Summoning_Ministers)

### Frankrike

Bågenholm 2012 *Styrelseskick i elva länder + EU*, 16 uppl., Malmö: Liber.

#### **Webbsidor:**

Assemblée nationale (2014), *Fiche de synthèse n°49 : Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents*

Assemblée nationale: *Les Commissions d'enquête*, se

[http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/index\\_enquete\\_mission.asp#encours](http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/index_enquete_mission.asp#encours)

Assemblée nationale: *Libye: libération des infirmières bulgares*, se

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/Liberation\\_infirmieres\\_bulgares.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/Liberation_infirmieres_bulgares.asp)

### Tyskland

Bågenholm, A 2012 *Styrelseskick i elva länder + EU*, 16 uppl., Malmö: Liber.

European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs 2010 *Parliamentary committees of inquiry in national systems: a comparative survey of EU Member States*.

Ojansivu, C 1999, *Bör Sverige införa ett utredningsutskott enligt tysk modell?*

Uppsats framlagd vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet.

Peters, C, sakkunnig, Svenska ambassaden i Berlin. Skriftliga uppgifter den 26 september 2014.

**Webbsida:**

German Bundestag, "*Bodies established to scrutinise the work of the government*" [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/function/scrutiny/bodies/245706](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/scrutiny/bodies/245706)

**Storbritannien**

Bågenholm, A 2012 *Styrelseskick i elva länder + EU*, 16 uppl., Malmö: Liber.  
Cabinet Office 2010 *Ministerial Code*.

Cabinet Office 2014 *Giving Evidence to committees. A Guidance for Civil Servants* (The Osmotherly Rules).

HM Government 2012 *The Civil Service Reform Plan*.

HM Government 2012 *Green Paper on Parliamentary Privilege*.

HM Government 2013 *Government Response to the Joint Committee on Parliamentary Privilege*.

Joint Committee on Parliamentary Privilege 2013 *Parliamentary Privilege – Report of 2013-14*.

Kelly, Richard 2013 *Select committees: evidence and witnesses* House of Commons Library Standard note SN/PC 06208 29 January 2013.

Liason Committee 2013 *Select committee effectiveness, resources and powers – written evidence submitted by the Clerk of the House*.

Paun, A och Barlow, P. 2013 *Civil service accountability to parliament*. Paper from Institute for government.

**Webbsidor:**

SGI Network 2014 Sustainable Governance Indicators Survey, se [http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive\\_Accountability/Legislative\\_Actors'\\_Resources/Summoning\\_Experts](http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive_Accountability/Legislative_Actors'_Resources/Summoning_Experts)

**Kanada**

O'Brien, A och Bosc, M 2009 *House of Commons Procedure and Practice* Cowansville: Thomson Reuters.

Privy Council Office 2011 *Accountable Government – A Guide for Ministers and Ministers of State*.

Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14, *Konstitutionella kontrollfrågor*. Stockholm: Sveriges riksdag.

**Webbsidor:**

House of Commons, *Guide for Witnesses Appearing Before House of Commons Committees*, se <http://www.parl.gc.ca/About/House/WitnessesGuides/guide-witness-e.htm>.

The Senate, *For witnesses*, se <http://www.parl.gc.ca/SenCommitteeBusiness/InfoWitnesses.aspx?Language=E>.

SGI Network 2014 Sustainable Governance Indicators Survey, se [http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive\\_Accountability/Legislative\\_Actors'\\_Resources/Summoning\\_Experts](http://www.sgi-network.org/2014/Governance/Executive_Accountability/Legislative_Actors'_Resources/Summoning_Experts).

#### **Nya Zeeland**

Bremdal, P 2011 *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Akademisk avhandling, Uppsala universitet.

McGee, D 2005 *Parliamentary Practice in New Zealand*. Wellington: Dunmore Publishing Limited.

House of Representatives 2010 *Natural Justice before Select Committees*, se <http://www.parliament.nz/resource/en-nz/00CLOOCPubResAboutProceduresNatural1/e02a6c396f3e4ae68430fef94e249d167ec58802>

Office of the Clerk of the House of Representatives 2010 *Parliamentary Privilege*, se <http://www.parliament.nz/resource/en-nz/00HOOCPubResAboutFactSheetsPrivilege1/c8233c10f2a0a43d6650452f111a8ddaf34575f0>.

Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14, *Konstitutionella kontrollfrågor*. Stockholm: Sveriges riksdag.

Tinsley, M, Research Services Senior Librarian, Parliamentary Library. Skriftliga uppgifter den 29 september 2014.

#### **USA**

Congressional Research Service 2011 *Congressional Oversight Manual*, report RL30240,

Congressional Research Service 2012 *Congressional Oversight*,

Congressional Research Service 2013 *Congressional Commissions: Overview, Structure, and Legislative Considerations*, report R40076.

Congressional Research Service 2014 *Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: A Sketch*, report RL34114.

Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14, *Konstitutionella kontrollfrågor*. Stockholm: Sveriges riksdag.

2012/13:RFR1	FINANSUTSKOTTET Statlig styrning och ansvarsutkrävande
2012/13:RFR2	FINANSUTSKOTTET Utfrågningsprotokoll EU, euron och krisen
2012/13:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter
2012/13:RFR4	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET OCH NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet
2012/13:RFR5	FÖRSVARsutskottet FöU Forskning och utveckling inom försvarsutskottets ansvarsområde
2012/13:RFR6	CIVILUTSKOTTET Kontraheringsplikt vid tecknandet av barnförsäkringar
2012/13:RFR7	KU, FiU, KrU, UbU, MJU och NU Öppet seminarium om riksdagens mål- och resultatstyrning: vilka mål, vilka resultat?
2012/13:RFR8	UTBILDNINGsutskottet Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om gymnasiereformen
2012/13:RFR9	UTBILDNINGsutskottet Förstudier om – Förskolan – Utbildning för hållbar utveckling inklusive entreprenöriellt lärande
2012/13:RFR10	UTBILDNINGsutskottet Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan
2012/13:RFR11	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om folkhälsofrågor onsdagen den 27 mars 2013
2012/13:RFR12	ARBETSMARKNADsutskottet Mogen eller övermogen? – arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium om erfaren arbetskraft
2012/13:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om sjöfartens kapacitetsmöjligheter
2012/13:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om flygtrafikledningstjänsten – har vi landat i den bästa lösningen?
2012/13:RFR15	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om oredlighet i livsmedelskedjan
2012/13:RFR16	UTBILDNINGsutskottet Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om hur ny kunskap bättre ska kunna komma till användning i skolan
2012/13:RFR17	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om en fossiloberoende fordonsflotta

2013/14:RFR1	SOCIALUTSKOTTET Etisk bedömning av nya metoder i vården – en uppföljning av landstingens och statens insatser
2013/14:RFR2	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid
2013/14:RFR3	KULTURUTSKOTTET En bok är en bok är en bok? – en fördjupningsstudie av e-böckerna i dag
2013/14:RFR4	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om funktionshinderspersion i kulturarvet
2013/14:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning
2013/14:RFR6	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om ändring av riksdagens be- slut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt
2013/14:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2013
2013/14:RFR8	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Ett förlängt arbetsliv – forskning om arbetstagarnas och arbetsmarknadens förutsättningar
2013/14:RFR9	SOCIALFÖRSÅKRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om vårdnadsbidrag och jämställdhetsbonus
2013/14:RFR10	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Subsidiaritet i EU efter Lissabon
2013/14:RFR11	SKATTEUTSKOTTET Utvärdering av skattelättnader för utländska experter, specialister, forskare och andra nyckelpersoner
2013/14:RFR12	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om PISA-undersökningen
2013/14:RFR13	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om icke smittsamma sjukdomar – ett ökande hot globalt och i Sverige (onsdagen den 4 december 2013)
2013/14:RFR14	KULTURUTSKOTTET För, med och av – en uppföljning av tillgängligheten inom kulturen
2013/14:RFR15	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om OECD:S handlingsplan mot skattebaseroering och vinstförflyttning
2013/14:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Framtidens flyg

2013/14:RFR17	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Översyn av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen 1995–2012
2013/14:RFR18	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om socialtjänstens arbete med barn som far illa
2013/14:RFR19	UTBILDNINGSPÄREUTSKOTTET Utbildningsutskottets seminarium om utbildning för hållbar utveckling inklusive entreprenöriellt lärande
2013/14:RFR20	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning För, med och av – en uppföljning av tillgänglighet inom kulturen
2013/14:RFR21	UTBILDNINGSPÄREUTSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 1: Skrivbordsstudie om autonomi- och kvalitetsreformerna
2013/14:RFR22	UTBILDNINGSPÄREUTSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 2: Intervjuundersökning med rektorer
2013/14:RFR23	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets hearing om framtidens luftfart – Har vi luft under vingarna?
2013/14:RFR24	JUSTITIEUTSKOTTET Offentlig utfrågning med anledning av EU-domstolens dom om datalagringsdirektivet



2014/15:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Stöd till lokala åtgärder mot övergödning
2014/15:RFR2	TRAFIKUTSKOTTET Hållbara analyser? Om samhällsekonomiska analyser inom transportsektorn med särskild hänsyn till hållbar utveckling
2014/15:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om järnvägens vägval
2014/15:RFR4	FÖRSVARSPOLITISKA UTSKOTTET Blev det som vi tänkt oss? En uppföljning av vissa frågor i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009
2014/15:RFR5	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Huvudrapport
2014/15:RFR6	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 3: Enkätundersökning till studieansvariga
2014/15:RFR7	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige Delredovisning 4: Den fallstudiebaserade undersökningens första fas
2014/15:RFR8	TRAFIKUTSKOTTET Seminarium om samhällsekonomiska analyser
2014/15:RFR9	TRAFIKUTSKOTTET Sjöfartsnäringen och dess konkurrenskraft
2014/15:RFR10	SKATTEUTSKOTTET Skattebefriande bränslen i industriella processer, så kallade råvarubränslen
2014/15:RFR11	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om idrott och fysisk aktivitet i skolan – ett sätt att stärka inläring och hälsa
2014/15:RFR12	KONSTITUTIONSPOLITISKA UTSKOTTET Konstitutionsutskottets hearing om journalisters och medie-redaktioners säkerhet och arbetsförutsättningar
2014/15:RFR13	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser
2014/15:RFR14	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Socialförsäkringsutskottets offentliga utfrågning om Finsam – finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser
2014/15:RFR15	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om internationellt samarbete mot skatteflykt

- 2014/15:RFR16 NÄRINGSUTSKOTTET OCH UTRIKESUTSKOTTET  
Offentlig utfrågning om ett handelsavtal mellan EU och USA  
(TTIP)
- 2014/15:RFR17 CVILUTSKOTTET  
Civilutskottets offentliga utfrågning om unga vuxnas möjlighet att  
finansiera ett eget boende