



UPPSALA
UNIVERSITET

Riksdagens kontroll av regeringsmakten

Patrik Bremdal

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

Riksdagens kontroll av regeringsmakten

Riksdagens kontroll av regeringsmakten

Patrik Bremdal



UPPSALA
UNIVERSITET

Dissertation presented at Uppsala University to be publicly examined in Brusewitzsalen, Gamla Torget 6, Uppsala, Friday, May 20, 2011 at 10:15 for the degree of Doctor of Laws. The examination will be conducted in Swedish.

Abstract

Bremdal, P. 2011. Riksdagens kontroll av regeringsmakten. Juridiska institutionen. 317 pp. Uppsala. ISBN 978-91-506-2210-2.

With power comes responsibility, which requires both information about actions taken by those in power, and mechanisms for effective accountability. The possibility for the elected representatives to review and take action against the government and its exercise of power is central in our constitution. In this thesis the author demonstrates the opportunities that members of parliament have at their disposal to control and to hold government accountable. These are interpellations, questions, the review of the Committee on the Constitution, specific debates, the vote of confidence, and the prosecution of ministers. Together they form a system of rules that constitutes the basis for parliamentary control of power and also for this thesis.

In this thesis the author discuss the role and function of the parliamentary control of power in Sweden. It is important to consider all forms of such control in order to optimize the performance of the control system as a whole. It is also important to see the linkage between control and democratic and constitutional values in order to understand its role and significance. One aim of this thesis is to analyze the parliamentary review of government with a partly new approach. The author place the discussion within a theoretical framework of accountability and thereby put the mechanisms of control in context. This creates a deeper understanding of the power of control and its function and significance.

The author want to bring a principled and theoretical dimension into the analysis of both the various elements that make up the Riksdag's control power, and the whole that these elements constitutes. A systematic model is constructed to enhance the understanding of the Riksdags's direct control of governmental power. The analysis of the individual institutions of control also aims to create a more realistic picture of those institutions.

Keywords: kontroll, kontrollmakt, makt, riksdag, regering, demokrati, konstitutionsutskottet, KU, interpellationer, frågor, spörsmål, misstroende, misstroendeförklaring, ansvar, konstitutionell

Patrik Bremdal, Department of Law, Box 512, Uppsala University, SE-75120 Uppsala, Sweden.

© Patrik Bremdal 2011

ISBN 978-91-506-2210-2

urn:nbn:se:uu:diva-150711 (<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-150711>)

Printed in Sweden by Edita Västra Aros, a climate neutral company, Västerås 2011.

Distribution: Jure förlag AB, Artillerigatan 67, 114 45 Stockholm. Tfn 08-662 00 80
E-post: order@jure.se, hemsida: www.jure.se

"Many forms of government have been tried and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government, except all those other forms that have been tried from time to time"

Winston Churchill

Förord

Det är ett privilegium att vara doktorand. Du får fyra år att skriva om något du brinner för och jag brinner verkligen för mitt ämne. Jag är därför väldigt glad över att just jag fått skriva den här boken och vill därför passa på att tacka alla er som gjort det möjligt.

Först och främst vill jag tacka min handledare professor Thomas Bull som är den som väckte mitt intresse för forskningen. Det är hans förtjänst att idén till det här projektet väcktes och realiserades. Han har under hela doktorandtiden engagerat, entusiasmerat och inspirerat mig. Tack Thomas för all tid och energi du lagt ner på mitt projekt och för all inspiration du ger mig. Men framförallt, tack för att du har gjort mig till en forskare.

Min biträdande handledare professor emeritus Fredrik Sterzel tog sig an mitt projekt och har bidragit med kunskaper och insikter som har gett viktiga perspektiv och lärdomar. Tack Fredrik för din värdefulla hjälp, inte minst under arbetets slutskede. Jag ser med stor iver fram emot att fortsätta vårt samtal.

Tack även till Juridiska fakulteten i Uppsala som genom sitt stöd har gjort denna avhandling möjlig. Ett särskilt tack riktas till prefekt Olle Lundin, docent Anna Singer, docent Minna Gräns, professor Håkan Andersson och professor Iain Cameron för att ni på olika sätt inspirerat och hjälpt mig i mitt arbete. Jag är också tacksam att professor Lena Marcusson, docent Shirin Ahlbäck Öberg och kanslichef Bertil Wennberg tog sig tid att ge värdefulla kommentarer på mitt manus.

Jag vill även tacka alla doktorandkollegor för luncher, samtal, råd och behövlig flykt från arbetet. Ni är alla en orsak till varför jag har trivts så bra med arbetet på Juridicum. Jag vill särskilt tacka Victoria Enkvist för råd, stöd, hjälp, roliga samtal och inte minst vänskap.

Stor tacksamhet riktas till Thomas Forsberg, Magnus Gulliksson, Mikael Hansson, Anna-Sara Lind och Joel Samuelsson för hjälp med korrekturläsning av mitt manus. Alla kvarvarande fel är givetvis mina egna.

För att ta sig igenom doktorandåren krävs det ett liv vid sidan av forskningen. Jag vill därför tacka alla er som förgyller min tillvaro och tar mig tillbaka till verkligheten. Ett särskilt tack till Maria och Thomas, ni är en del av vår familj. Och Jocke, vi kommer alltid att vara bröder.

Till sist vänder jag mig till dem som står mig närmst. Stina och Kerstin, det ni betyder kan inte beskrivas i ord. Ni är det värdefullaste jag har och nu

när den här boken är klar ska vi verkligen se till att leka, pyssla och spela.
Sist men inte minst, Karin, tack för allt. Du är oslagbar, totalt underbar!

Balingsta den 4 april 2011

Patrik Bremdal

Innehållsförteckning

Förord.....	7
Innehållsförteckning	9
Förkortningar	15
1 Riksdagens kontrollmakt – ett avstamp.....	17
1.1 Inledande ord.....	17
1.2 Några ord om metod.....	19
1.2.1 Vetenskap, sanning och metod	19
1.2.2 Vetenskap som en berättelse.....	21
1.2.3 Beskrivande och konstruktiv rättsvetenskap.....	22
1.3 Avhandlingens syfte och metod	23
1.4 Avgränsningar och material	25
1.5 Några ord på vägen.....	26
2 Några grundläggande begrepp.....	28
2.1 Inledning.....	28
2.2 Kontrollmakt	29
2.2.1 Inledning.....	29
2.2.2 Kontroll.....	29
2.2.3 Makt.....	30
2.2.4 Kontrollmakt.....	33
2.3 Demokrati.....	33
2.3.1 Formell och materiell demokrati.....	34
2.3.2 Från direktdemokrati till representativ demokrati	35
2.3.3 Demokrati som procedur	38
2.3.4 Val-, deltagande- och samtalsdemokrati.....	40
2.3.5 Den svenska demokratiska modellen.....	42
2.3.6 Avslutande kommentarer	44
2.4 Konstitutionalism	45
2.4.1 Konstitutionalismens historia	46
2.4.1.1 Misstro mot varandra.....	46
2.4.1.2 Misstro mot makten	50
2.4.1.3 Avslutande kommentarer.....	54
2.4.2 Konstitutionalism och demokrati.....	54

2.5	Ansvar	56
2.6	Rekapitulation	58
2.7	Varför kontrollmakt?	59
3	Den svenska kontrollmakten och dess funktioner	61
3.1	Inledning.....	61
3.2	Direkt och indirekt kontrollmakt	62
3.3	Riksdagens kontrollmakt.....	63
3.4	Kontrollmaktens funktioner.....	64
3.4.1	Informativ funktion.....	65
3.4.2	Korrigerande funktion.....	66
3.4.3	Ansvarsutkrävande funktion	67
3.4.4	Preventiv funktion.....	69
3.5	Avslutande kommentarer.....	70
4	Interpellationer och frågor	72
4.1	Inledning.....	72
4.2	Spörsmålen under 1809 års RF.....	72
4.2.1	Förnyelsen av interpellationerna.....	74
4.2.2	Vägen fram till en ny grundlagsreglering	77
4.3	Spörsmål under 1974 års RF	78
4.3.1	Nya tider – nya reformer.....	79
4.3.2	Reglerna i riksdagsordningen	82
4.3.3	Spörsmålen i litteraturen.....	83
4.4	Spörsmålen – en inblick i praxis	85
4.5	En strid ström av frågor – en diskussion kring spörsmålen.....	91
5	Konstitutionsutskottet	95
5.1	KU i 1809 års RF.....	95
5.1.1	Vilka handlingar hade KU tillgång till? – GRF § 105	95
5.1.2	Regleringen av det juridiska ansvaret – GRF § 106	97
5.1.3	Regleringen av det politiska ansvaret – GRF § 107.....	100
5.2	Det juridiska ansvaret.....	102
5.2.1	De fem riksrättsåtalen – tillämpningen av GRF § 106.....	102
5.2.1.1	Den skandalomsusade riksrätten 1817/18	102
5.2.1.2	Riksrätten 1823.....	103
5.2.1.3	Riksrättsåtal vid riksdagen 1834/35	103
5.2.1.4	De 31 målen vid 1840/41 års riksdag	104
5.2.1.5	Det sista riksrättsåtalet vid 1853/54 års riksdag	104
5.2.2	Varför självdog användningen av GRF § 106?.....	105
5.2.3	Reformdiskussionen.....	106
5.2.3.1	KU:s utredning 1951	107
5.2.3.2	Författningsutredningen	109
5.2.3.3	Grundlagberedningen	110
5.2.3.4	Grundlagspropositionen	111

5.2.4	Avslutande kommentarer	111
5.3	Det politiska ansvaret	112
5.3.1	Arbetet i utskottet.....	113
5.3.2	Aktiviteten i utskottet.....	115
5.3.3	Kritikens form.....	117
5.3.4	Effekt	121
5.3.5	Några reflektioner	123
5.3.6	Reformdiskussionen.....	124
5.3.6.1	KU:s utredning	125
5.3.6.2	Författningsutredningen	127
5.3.6.3	Det fortsatta reformarbetet.....	128
5.4	KU under 1974 års RF.....	129
5.4.1	Det juridiska ansvaret	130
5.4.1.1	Diskussion kring det juridiska ansvaret.....	132
5.4.2	Det politiska ansvaret.....	133
5.4.2.1	Arbetet och aktiviteten i utskottet.....	136
5.4.2.2	Kritikens form	143
5.4.2.3	Effekt	144
5.4.2.4	KU i litteraturen.....	144
6	Konstitutionsutskottets praxis.....	150
6.1	Inledning.....	150
6.2	Utskottets roll och funktioner.....	150
6.3	Utskottets dubbla identiteter.....	152
6.4	Några typfall.....	154
6.4.1	Den administrativa eller allmänna granskningen.....	154
6.4.1.1	Den allmänna granskningen – ett flygfoto	154
6.4.1.2	Utgivningen av SFS.....	156
6.4.1.3	Propositionsavlämnandet.....	159
6.4.1.4	Riksdagens skrivelser till regeringen.....	162
6.4.1.5	Ytterligare exempel	165
6.4.2	Anmälningssärendena eller den särskilda granskningen.....	166
6.4.2.1	Den särskilda granskningen – ett flygfoto	167
6.4.2.2	Regeringens förhållande till riksdagen	167
6.4.2.3	Uttalanden av statsråd.....	168
6.4.2.4	Handläggningen av vissa regeringsärenden	174
6.4.2.5	Extraordinära fall.....	176
6.4.3	Sammanfattande intryck	182
6.5	Inom eller utom ramen – en diskussion kring utskottets granskning.....	183
6.5.1	Den allmänna granskningen.....	185
6.5.2	Den särskilda granskningen	186

7	Misstroendeförklaring.....	190
7.1	Inledning.....	190
7.2	Massinstämmanden och dagordningsinstitut.....	190
7.2.1	Tingstens utredning.....	191
7.3	Mot institutet misstroendeförklaring.....	193
7.4	Misstroendeförklaring under 1974 års RF.....	195
7.5	Misstroendeförklaring – en inblick i praxis.....	196
7.5.1	Personliga yrkanden.....	196
7.5.2	Yrkanden mot regeringen.....	197
7.6	Tomma ord? – En diskussion kring misstroendeförklaring.....	200
7.6.1	Några kommentarer från litteraturen.....	200
7.6.2	Avslutande reflektioner.....	201
8	Andra möjligheter till kontroll.....	203
8.1	Inledning.....	203
8.2	Debatt i kammaren.....	203
8.3	Utskottens uppföljning och utvärdering.....	205
8.3.1	Riksdagskommitténs betänkande 2001.....	206
8.3.2	De nya riktlinjerna.....	208
8.3.3	Grundlagsarbetet.....	210
8.3.4	Avslutande kommentarer.....	211
8.4	Riksdagen och Riksrevisionen.....	212
8.5	Riksdagen och JO.....	214
8.6	Avslutande kommentarer.....	215
9	Parlamentets möjligheter till kontroll – en internationell utblick.....	217
9.1	Inledning.....	217
9.2	Metod.....	218
9.3	Frågor till statsråd.....	220
9.3.1	Muntliga frågor.....	221
9.3.1.1	Muntliga frågor - en genomgång.....	221
9.3.1.2	Muntliga frågor – modeller.....	223
9.3.2	Skriftliga frågor.....	224
9.3.2.1	Skriftliga frågor – en genomgång.....	225
9.3.2.2	Skriftliga frågor – modeller.....	227
9.3.3	Interpellationer.....	228
9.4	Misstroendeförklaring.....	229
9.5	Debatt i kammaren.....	232
9.6	Utskottsgranskning.....	234
9.7	Statsråds juridiska ansvar.....	238
9.8	Kontroll av delegerad normgivning.....	242
9.9	Avslutande kommentarer.....	248
10	Riksdagens kontrollmakt – en diskussion om framtiden.....	250
10.1	Inledning.....	250

10.2	Kontrollmaktens roll.....	251
10.3	Kontrollmakten i teori och praktik	253
10.3.1	Det första trappsteget – den informativa funktionen.....	254
10.3.1.1	Spörsmål och debatt idag.....	255
10.3.1.2	Spörsmål och debatt – alternativen.....	258
10.3.1.3	Spörsmål och debatt – förslagen.....	260
10.3.1.4	Övrig informativ kontroll	265
10.3.2	Nästa trappsteg – den korrigerande funktionen.....	266
10.3.2.1	Konstitutionsutskottet idag.....	267
10.3.2.2	Konstitutionsutskottet – alternativen	269
10.3.2.3	KU i framtiden – Anmälan till utskottet.....	270
10.3.2.4	KU i framtiden – Behandling och betänkande	276
10.3.2.5	Andra möjligheter till korrigering	280
10.3.3	Det tredje trappsteget – ansvarsutkrävande.....	280
10.3.3.1	Misstroendeförklaring och juridiskt ansvar idag	281
10.3.3.2	Det tredje trappsteget – alternativen	282
10.3.3.3	Misstroendeförklaring – förslag	283
10.3.3.4	Det juridiska ansvaret i framtiden	285
10.3.4	Ett nytt inslag i trappan – kontroll av delegerad normgivning.....	288
10.4	Sammanfattande kommentarer	293
10.5	Avslutande ord	295
	Summary	297
	Introduction	297
	A summary of the thesis	298
	Conclusions	300
	Appendix 1 – Riksdagsordningen 6 kap	303
	Källförteckning	306

Förkortningar

A a, a st	Anfört arbete, anfört ställe
BrB	Brottsbalken
Dir	Direktiv
Ds	Departementsserie
DU	Delegationsutskottet
EU	Europeiska unionen
f, ff	följande sida, följande sidor
FSK	Folkstyrelsekommittén
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
FU	Författningsutredningen
GL	Grundlagen
GLB	Grundlagberedningen
GRF	1809 års regeringsform
GrUB	Grundlagsutskottets betänkande (Finland)
GU	Grundlagsutredningen
HD	Högsta domstolen
Innst	Innstilling (Norge)
JO	Riksdagens ombudsmän
KU	Konstitutionsutskottet
Prop	Proposition
Prot	Protokoll
RB	Rättegångsbalken
RF	1974 års regeringsform
RFR	Rapporter från riksdagen
RO	Riksdagsordningen
RP	Regeringens proposition (Finland)
RRC	Regulations Review Committee
RS	Riksdagsstyrelsen
SekrL	Sekretesslagen
SFS	Svensk författningssamling
Skoll	Skollagen
SOU	Statens offentliga utredningar
SRC	Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
StatvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen

TK	Talmanskonferensen
URD	Utredningar från riksdagen
URF	Utredningar från Riksdagsförvaltningen

1 Riksdagens kontrollmakt – ett avstamp

1.1 Inledande ord

Mord på öppen gata, ubåtsjakt i Stockholms skärgård, en ökad spion som rymmer, förödande naturkatastrofer, flygplanskrascher och gisslandraman. Den gemensamma nämnaren är inte Stieg Larsson eller någon annan bästsäljande författare. Det är riksdagens kontrollmakt.

Låt mig ge några mindre dramatiska exempel. Strax före millennieskiftet var det fortfarande tillåtet med jakt på enkelbeckasin. Ett problem med detta var att den närbesläktade dubbelbeckasinen, som var fridlyst och utrotningshotad i Sverige, ibland under jakt misstogs för sin släkting och föll offer för jakten.¹ Ytterligare några år tillbaka i tiden, nämligen 1994, uppmärksammades problemet med rotsnurr. Det var ett fenomen som uppstod när gran- och tallplantor drevs upp i så kallade paperpots. Dessa skulle brytas ner biologiskt efter plantering av trädet, vilket var tänkt att förenkla planteringsprocessen. Problemet var dock att nedbrytningen inte fungerade som den skulle och rötterna växte runt sig själva i krukans istället för att breda ut sig i marken. Roten snurrade ihop sig i en liten klump, rotsnurr, vilket gav upphov till klena plantor och större risk för svamp och parasitangrepp.²

När det gäller enkel- och dubbelbeckasinen är båda arterna hotade och fridlysta idag. Rotsnurren bedömdes kunna ge staten förluster i miljardklassen. Och då har vi inte nämnt de dramatiska exempel jag inledde med. Kontrollmakten är inte bara några formella regler i grundlagen eller något som bara berör riksdag och regering. Den behandlar alla möjliga typer av frågor, stora som små, lokala som nationella och allmän- som särintressen. En viktig del i förståelsen av riksdagens kontrollmakt är att se förbi reglerna och uppmärksamma det som faktiskt blir resultatet.

En annan sida av kontrollmakten är dess förankring i historien. Redan i antikens Aten fanns särskilda konstruktioner som var designade för att kontrollera makthavarna, något som därefter löpt som en röd tråd genom den konstitutionella utvecklingen. Demokrati kräver ansvar och denna koppling har varit fonden till denna utveckling.

Demokrati är bland annat ett verktyg för att utse vem eller vilka som ska sättas i maktpositioner. Med makt följer ansvar och för att utkräva detta

¹ Interpellation 1998/99:100.

² Interpellation 1994/95:97 och Interpellation 1994/95:121.

krävs dels information om makthavarnas handlande, dels mekanismer för att faktiskt utkräva ansvaret. Även om valhandlingen oftast betonas vid ansvarsutkrävande är de folkvaldas möjlighet att granska och ingripa mot regeringen och dess maktutövning central i vårt statsskick. Avhandlingen kommer att visa de verktyg som riksdagsledamöterna har till sitt förfogande för att kontrollera och utkräva ansvar. Det handlar om, interpellationer, frågor, KU:s granskning, möjligheten att begära särskilda debatter, misstroendeförklaring och åtal mot statsråd för brott begångna i tjänsten. Tillsammans bildar de ett regelsystem som utgör basen för riksdagens kontrollmakt och för denna avhandling.

Senast ett statsråd ställdes inför rätta i Sverige var 1854 men det har funnits situationer senare där frågan hade kunnat bli aktuell. Ett exempel är tidigare statsminister Carl-Gustaf Ekman som avgick 1932 efter att ha påkommit med en lögn om att han tagit emot en privat gåva från finansmannen Ivar Kreuger.³ I fallet Ekman kom en utredning gjord av hans eget parti fram till att mottagandet av gåvan visserligen var omdömeslöst men att det troligen inte rörde sig om en muta.⁴ Även om fallet inte kom att prövas i riks rätt är det ett exempel på ett handlande som borde diskuterats i detta sammanhang.

I våra grannländer har frågan om åtal mot statsråd varit aktuell även på senare tid. I Danmark dömdes 1995 en minister till fyra månaders villkorligt fängelse för att olagligt nekat personer uppehållstillstånd och i Norge diskuterades riksrättsåtal senast 1979. Även i Finland har riksrätten varit en reell del av kontrollmakten. 1993 dömdes ett statsråd till villkorligt fängelse för brott mot tjänsteplikten och tagande av muta. I februari 2011 diskuterade det finska grundlagsutskottet huruvida före detta statsministern skulle ställas inför riks rätt för misstänkt tjänstebrott på grund av jäv.⁵ Dessutom pågår, i mars 2011, en riksrättsprocess mot den förre isländske statsministern Geir Haarde för hans roll under finanskrisen. Det finns ingenting som säger att inte Sverige skulle kunna hamna i en liknande situation som våra grannländer. Det är därför viktigt att det finns mekanismer redo att nyttjas om situationen uppstår.

Senast riksdagens kontrollmakt diskuterades mer utförligt i en monografi var 1969 när Sterzels bok ”Riksdagens kontrollmakt”⁶ utkom. Efter detta har diskussionen antingen förts i tidskrifts- och antologiinlägg eller inriktats på en särskild del av kontrollmakten såsom JO⁷ eller revisionen⁸. Det finns därför ett stort behov av att behandla riksdagens kontrollmakt i ett mer samlat

³ Om Ekman och händelserna kring Kreugers gåva se Ohlsson (2010) s 93 ff.

⁴ A a s 110.

⁵ Utskottet kom till slutsatsen att statsministerns handlande inte var lagstridigt i grundlagens mening. Se GrUB 10/2010 rd.

⁶ Sterzel (1969).

⁷ Ekroth (2001).

⁸ Ahlbäck (1999).

sammanhang. Det är först då som förhållandet mellan kontrollmaktens olika delar kan belysas. En annan brist är avsaknaden av en principdiskussion. Det saknas en framställning som diskuterar varför kontrollmakten finns och vilka funktioner den ska fylla.

Jag vill med denna avhandling bidra till diskussionen om den direkta⁹ kontrollmaktens roll och funktion i det svenska statskicket. Riksdagens kontrollmakt är en helhet och den bör behandlas som en sådan för att optimera dess användande. Det är viktigt att se kontrollens koppling till grundläggande demokratiska och konstitutionella värden för att förstå dess roll och betydelse. Ända sedan demokratin ”uppfanns” har det som sagt funnits olika former av institutionella arrangemang skapade för att kontrollera att de folkvalda håller sig inom ramarna för sitt uppdrag.

I denna framställning kommer jag att analysera riksdagens kontrollmakt på ett delvis nytt sätt. Jag kopplar diskussionen tydligare till teoretiska utgångspunkter och sätter därigenom in kontrollen i sitt sammanhang. Detta skapar en djupare förståelse av kontrollmakten och dess funktion och betydelse.

1.2 Några ord om metod

Det finns lika många val av metod som det finns rättsvetenskapare, om inte fler. Varje forskargärning kräver sin uppsättning av metodval som tillsammans skapar en unik metod, även den inte alltid är originell.¹⁰ Innan jag går in mer specifikt på syftet med denna avhandling och de metodval som jag gjort finns anledning att mer allmänt fråga sig vad som kännetecknar vetenskap och hur den förhåller sig till metod.

1.2.1 Vetenskap, sanning och metod

En allmän grundsats är att vetenskap förhåller sig till fakta och att dess teorier är generaliserade beskrivningar av fakta.¹¹ Ett problem med denna grundsats är att fakta inte är ett givet begrepp. Det finns visserligen okomplicerade fakta såsom att gräset är grönt men i de allra flesta fall är det inte så enkelt.¹² Fakta är allt som oftast egna eller förmedlade tolkningsresultat.¹³

⁹ Med direkt kontrollmakt menar jag den kontroll som riksdagsledamöterna själva kan påverka och medverka i. Motsatsen är den indirekta som ledamöterna inte har möjlighet att påverka, t ex JO och Riksrevisionen. Mer om detta nedan i avsnitt 3.2.

¹⁰ Jmf Agell (1997) s 56 som konstaterar att varje ”undersökningsuppdrag måste behandlas utifrån sina egna förutsättningar”. Det avgörande för Agell är forskarens ”kreativitet och analysförmåga”.

¹¹ Peczenik (1980) s 199.

¹² Det går även att diskutera om ”gräset är grönt” i sig är ett okomplicerat uttalande.

¹³ Alvesson & Sköldberg (1994) s 165. Jmf även LaRue (1995) s 14 som menar att fakta snarast är att ses som en sannolikhet än som en absolut sanning.

Detta leder till frågan om sanning. Vad är sant och vad är ren fiktion? Vad är sanning? Genom vetenskapshistorien har det laborerats med olika sanningsbegrepp. Det mest grundläggande sanningsbegreppet är det som bygger på korrespondens.¹⁴ Med det menas att det finns en korrespondens mellan utsaga och verklighet som i exemplet ovan, gräset är grönt.¹⁵ Ett annat sanningsbegrepp som används är kopplat till praktisk användning.¹⁶ Sanning som betydelse eller sanning som upptäckande av en djupare mening är ett tredje sanningsbegrepp och det begrepp som är dominerande inom hermeneutiken.¹⁷ Alla dessa tre varianter har sin funktion och de är alla en del av den vetenskapliga processen. I min egen forskargärning ser jag sanning som en blandning av dessa tre. För att vetenskapliga resultat ska godtas krävs det någon form av korrespondens till fakta eller verklighet. Det finns även ett egenintresse för forskningen att vara användbar, även om denna användbarhet inte behöver innebära att nyttoperspektivet ska vara styrande. Däremot skulle forskningen snart spela ut sin roll om dess resultat inte gick att använda till någonting. Till sist är det även en viktig uppgift för vetenskapen att belysa dolda meningar och att lyfta fram nya betydelser och sammanhang. Det är denna helhet som enligt min mening är vetenskapens uppgift.

Metod är de redskap som forskaren har till sin hjälp i resan mot denna ”sanning”.¹⁸ Redskapens uppgift är att hjälpa forskaren att lösa problem och komma fram till ny kunskap eller sanning.¹⁹ I likhet med snickaren eller konstnären måste forskaren välja rätt redskap för sin uppgift. Det handlar om att använda rätt metod till rätt uppgift för att optimera sin forskning. Valet av metod kan även påverka slutresultatet och skapa helt olika utgångspunkter för arbetet. Forskaren har frihet att välja metod inom vissa ramar som ämnet i sig sätter, men måste finna den metod som bäst fyller de syften som forskningen har att fylla.

”Vad som kan krävas av en rättsvetenskapsman är en egen prövning av dugligheten av en föreslagen metod och dess tillämpning, med hänsyn också till motstående verklighetsuppfattningar och värderingar. Den slutliga prövostenen blir till slut det egna vetenskapliga samvetet.”²⁰

¹⁴ Alvesson & Sköldberg (1994) s 35.

¹⁵ Jmf Peczenik (1990) s 124 som konstaterar att korrespondensterorin snabbt stöter på svårigheter då det är svårt att fastställa både verkligheten och fakta. Trots detta, eller i brist på bättre alternativ, förespråkar Peczenik sanning som korrespondens. Se a a s 125 f.

¹⁶ Alvesson & Sköldberg (1994) s 35 f. Se även Peczenik (1990) s 124 f som menar att det pragmatiska sanningsbegreppet har en brist i att även en falsk ”sanning” kan vara till nytta.

¹⁷ Alvesson & Sköldberg (1994) s 35. Det finns fler sanningsbegrepp, t ex konsensussteori och koherensteori. Se Peczenik (1995) s 652 ff om detta.

¹⁸ Jmf t ex Holme & Solvang (1997) s 11 f som även konstaterar att metod är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att kunna utföra ett seriöst forskararbete.

¹⁹ A a s 13.

²⁰ Hellner (2001) s 229.

1.2.2 Vetenskap som en berättelse

Sanning, fakta och verklighet är alla begrepp som utan större svårighet kan problematiseras. Jag har visat olika sanningsbegrepp som alla innebär helt olika syn på hur sanning ska förstås. Fakta är också ett begrepp som inte ska tas för givet. Inom forskningen finns det få fakta som är givna eller absolut sanna. Fakta är som sagt tolkad, antingen av forskaren själv eller av den som förmedlar den.²¹ Vi lägger alltid in ett eget perspektiv när vi tar emot fakta och därför blir den alltid tolkad.²² Detsamma kan sägas om verkligheten. Den uppfattas och tolkas av den person som uppfattar den. Sanningen ligger i betraktarens ögon. I utvärdering av forskning bör istället rimlighet användas som måttstock.²³ Är tolkningen eller slutsatsen rimlig i förhållande till vad som är känt?

Det går att se forskning som olika sorters berättelser. Berättelsens uppgift blir att organisera fakta, generera frågeställningar och utvärdera.²⁴ Det handlar om att skapa struktur, sammanhang och mening.²⁵ Även om berättelsen är baserad på fakta kommer den oundvikligen även att innehålla vad som kan kallas fiktiva element. Fakta är inte alltid tydliga utan kan tolkas och denna tolkning skapar en form av fiktion.²⁶ Juridiken är full av berättelser, till exempel i domar, inlagor eller vetenskapliga texter och dessa bygger på både fakta och fiktion.²⁷ Det handlar givetvis inte om rena påhitt eller fantasier, men fakta kan presenteras på olika sätt och sättas i olika sammanhang och detta kreativa moment är vad jag menar med fiktion.²⁸ Detta är tydligt i juridisk argumentation som ofta handlar om att två sidor berättar varsin berättelse. Det är sedan upp till exempelvis domstolen att avgöra vems berättelse som är den mest rimliga i förhållande till vad som är känt.²⁹

Berättelsens styrka ligger i att skapa ordning och struktur i syfte att göra framställningen begriplig genom att till exempel foga fragmentariska delar till en förståelig helhet.³⁰ Det gäller att skapa en berättelse som har en koherens i sitt förhållande till fakta och vetenskapsområde.³¹ Att se presentationen av forskningen som en berättelse gör att fokus riktas mot hur resultaten presenteras. Förmedlingen av forskningsresultat och slutsatser blir centrala och forskningens kreativa moment framhålls. Det blir en uppgift i sig att skapa

²¹ Jmf Andersson (2003) s 77 som konstaterar att fakta inte bara är fakta utan olika legitimerade berättelser.

²² Jmf t ex Alvesson & Sköldberg (1994) s 49.

²³ Jmf a a s 167. Jmf även LaRue (1995) s 129.

²⁴ LaRue (1995) s 125.

²⁵ Johansson (2005) s 17.

²⁶ LaRue (1995) s 14.

²⁷ A st.

²⁸ Jmf Andersson (2004) s 38 som menar att allt textproducerande är fiktion ”i betydelsen framställande av författarens bild, syn eller vy”.

²⁹ LaRue (1995) s 127.

³⁰ Johansson (2005) s 17.

³¹ Jmf a a s 125 ff.

en sammanhängande berättelse som på bästa sätt förhåller sig till fakta och området för rättsvetenskap. Sedan blir det till sist berättelsens rimlighet som avgör dess värde.³²

1.2.3 Beskrivande och konstruktiv rättsvetenskap

Det finns enligt min mening i grova drag två huvudtyper av rättsvetenskap.³³ Den beskrivande vars syfte är att beskriva till exempel gällande rätt eller något rättsligt fenomen. Den andra huvudtypen är den konstruktiva rättsvetenskapen som syftar till att skapa rätt eller en ny förståelse av den.³⁴

I den beskrivande rättsvetenskapen är basen att förklara hur situationen är i nutid. Att klargöra gällande rätt är det typiska exemplet. Detta kan exempelvis göras genom att vid sidan av lagtexten analysera begrepp, praxis och förarbeten för att därigenom beskriva hur gällande rätt ska förstås.³⁵ Denna del av rättsvetenskapen har den så kallade rättsdogmatiken som grundläggande metod.³⁶

Konstruktiv rättsvetenskap handlar inte primärt om att förklara eller beskriva gällande rätt. Det är istället frågan om att konstruera nya rättsregler eller sammanhang. Men det handlar inte om att bara hitta på eller att utifrån löst eget tyckande säga vad som helst. Konstruktionen förankras i det pågående diskussionen och relateras till den beskrivande rättsvetenskapen.³⁷ Det är inte heller ovanligt att en beskrivande framställning övergår i en konstruktiv. Denna avhandling fokuserar på den konstruktiva delen av rättsvetenskapen men innehåller således även inslag av den beskrivande.

I den konstruktiva rättsvetenskapen är det inte primärt den rättsdogmatiske metoden som träder i förgrunden även om den på olika sätt kan vara del av framställningen, till exempel i relationen till rättskällorna.³⁸ Istället är det andra metoder som används i det rättsskapande arbetet. Jag kommer nu att diskutera kring min.

³² Jmf även med hermeneutikens sanningsbegrepp som också hänvisar till rimligheten i en tolkning. Se Alvensson & Sköldberg (1994) s 167 f om detta. Jmf diskussionen kring rationell diskurs i Peczenik (1995) s 610 ff. Se också Agell (1997) s 56.

³³ Jmf Agell (1997) s 35 ff. se även Agell i SvJT 2002.

³⁴ Även om Agell på senare tid var företrädare för den konstruktiva rättsvetenskapen är han inte den första att använda begreppet. Enligt Agell (1997) s 46 f användes begreppet t ex av Wilhelm Lundstedt och tidigare än så i Tyskland.

³⁵ Se t ex Hellner (2001) s 38 ff.

³⁶ Se t ex Peczenik (1995) eller Hellner (2001).

³⁷ Agell (1997) s 55 f menar att varje rättsvetenskaplig undersökning har ett grundläggande hantverk som innebär att de juridiska problemen diskuteras utifrån en redogörelse för det relevanta juridiska materialet. Han nämner (s 55) ”lagreglerna, deras tillkomsthistoria, förarbetesuttalanden om reglernas avsedda ändamål, rättspraxis, liksom uttalanden i litteraturen”. Han menar vidare (s 56) att undersökningen ska präglas av en rationell argumentation som innebär ”att ett resonemang ska vara logiskt invändningsfritt, att det ska ges sakliga skäl för en ståndpunkt, resp. att ett resonemang ska vara hederligt”.

³⁸ Om rättskällevärdet se t ex Peczenik (1995) s 204 ff eller Strömholm (1996) s 309 ff.

1.3 Avhandlingens syfte och metod

Denna avhandling har flera syften, där det viktigaste är att behandla riksdagens kontrollmakt i en delvis ny kontext. Jag vill föra in en principiell och teoretisk dimension i analysen av dels de olika delar som bygger upp riksdagens kontrollmakt, dels den helhet dessa delar skapar. Med detta vill jag bidra till diskussionen om kontrollen och konstruera en systematisk modell för förståelsen av den direkta kontrollmakten. Analysen av de enskilda delarna syftar även till att skapa en mer realistisk bild av instituten. Det finns i debatten till synes motsatta uppfattningar dels om kontrollresultatets vederhäftighet, dels om betydelsen av de olika delar som bygger upp kontrollmakten. När det gäller frågeinstitutet konstaterar ena sidan att det är en omistlig del av demokratin och andra sidan kallar dem för räddningslöst förlorade som kontrollinstitut. Konstitutionsutskottet menas å ena sidan vara hopplöst politiserat och å andra sidan en viktig och balanserad del av kontrollmakten. Jag vill med denna avhandling skingra dimman och genom att studera empirin kring de olika instituten ge en fördjupad förståelse av deras betydelse.

Avhandlingen är uppdelad i två olika huvudfrågeställningar där den första är varför kontrollmakten finns och behövs. Svaret på denna fråga kan sägas motsvara det som av Hellner kallas ultimärt mål.³⁹ Med det menas ett mål som ”eftersträvas för sin egen skull” vilket, enligt Hellner, är rättsvetenskapens viktigaste fråga.⁴⁰ Den andra frågeställningen är hur det ultimära målet uppnås, det vill säga hur kontrollmaktens syfte och mål förverkligas. Svaret på detta är det primära målet vars uppgift är att främja de ultimära.⁴¹ Således kommer avhandlingen först att svara på frågan vilka syften och funktioner som kontrollmakten har att spela. Därefter kommer den avslutande delen att diskutera vilka förändringar i synsätt och regler som krävs för att uppnå dessa.

I detta ligger även ett metodval. Avhandlingen kommer först att identifiera referenspunkterna som resultaten sedan kommer prövas mot. Genom att härleda kontrollmaktens syften ur statsskickets grundläggande principer skapas ett sammanhang för kontrollen. Ur detta kan sedan ett antal funktioner som kontrollmakten har att fylla identifieras. Funktionerna är således en produkt av syftet. Därmed har referenspunkterna skapats. Dessa ska sedan användas för att analysera riksdagens kontrollmakt med syfte att undersöka om de nuvarande regleringarna skapar en kontroll som fyller sina intentioner och funktioner. Resultatet från den analysen kan sedan användas i en diskussion de lege ferenda.

”Det kan kanske vara belysande att likna rättsreglerna på ett visst område med en byggnad. De grundläggande principerna och ändamålsskålen utgör

³⁹ Hellner (2001) s 91.

⁴⁰ A st.

⁴¹ A a s 93.

källaren, medan specialregler och tillämpningsproblem motsvaras av byggnadens övre våningar. Källarvåningen bör vara det primära studieobjektet för rättsvetenskapsmannen, medan rättstillämparen har att lösa tillämpningsproblemen högre upp i huset. Rättsvetenskapsmannen har emellertid också anledning att besöka husets övervåningar, antingen på förekommen anledning eller med hjälp av sin egen fantasi, som är väl så viktig, för att kontrollera att övervåningarna utgör en hållfast påbyggnad av källaren. Hans skicklighet som rättstillämpare bör bestå i att han från källarvåningen, hans egentliga uppehållsplats, kan finna lösningen på problemen högre upp i huset. Det är i källarvåningen man bör börja om regelsystemet ska få en konsekvent och ändamålsenlig utformning”⁴²

Paralleller kan dras till den så kallade hermeneutiska metoden med pendling mellan del och helhet.⁴³ I en jämförelse med ultimärt och primärt mål blir det förstnämnda helheten och det andra delen. Det är inte någon statisk uppgift där det ultimära målet fastslås för att därefter anses avklarat. Istället blir det en dynamisk process där delen relateras till helheten. Det blir frågor av typen var i helheten delen hör hemma, eller hur delen bidrar till helheten och tvärtom. Genom denna process berikas både diskussionen om det ultimära målet och diskussionen kring det primära.

Även inom varje del blir det fråga om en pendling mellan del och helhet men ur ett annat perspektiv. Avhandlingen kommer att behandla olika kontrollinstrument. Varje genomgång kommer att inledas med en historisk tillbakablick innan dagens utformning presenteras. Därefter kommer en genomgång av praxis innan en avslutande analys tar vid. Genom att först presentera reglering och tankar om helheten och därefter gå in i delen, det vill säga praxis, kommer förståelsen av helheten att fördjupas. Delen kommer således att bidra till helheten.

En annan viktig del av den hermeneutiska tanken är pendlingen mellan förståelse och förförståelse.⁴⁴ Förståelsen ersätter sanningen och blir forskningens primära uppgift.⁴⁵ I min forskning är förståelsen av olika texter och rättsregler central och tolkningen av dessa är präglade av den förförståelse jag har med mig in i processen.⁴⁶ Förförståelsen är de referensramar som forskaren har med sig in i tolkningsprocessen eller med andra ord, det ljus i vilket vi tolkar.⁴⁷ Genom tolkningen ökar vi vår kunskap om forskningsobjektet, det vill säga vår förståelse, men under processen ändras även referensramarna eller förförståelsen. Därför är det viktigt med en pendling mellan förståelse och förförståelse i likhet med den som görs mellan del och helhet.⁴⁸

⁴² Agell (1997) s 45.

⁴³ Se t ex Alvesson & Sköldberg (1994) s 115 ff.

⁴⁴ A a s 119 ff.

⁴⁵ A a s 119. Se även Bull (1997) s 302.

⁴⁶ Jmf Alvesson & Sköldberg (1994) s 165.

⁴⁷ A a s 122 f och 165.

⁴⁸ A a s 165.

För all forskning är betydelsen av den förförståelse som forskaren har med sig in i arbetet således viktig. Denna förförståelse styr olika val och är även avgörande för vilka slutsatser som dras av olika faktum.⁴⁹ Det är därför viktigt att inledningsvis vända blicken inåt för att medvetandegöra de erfarenheter och ideologiska grunder som kan påverka avhandlingsarbetet. I denna avhandling kommer värdeladdade begrepp som demokrati att analyseras vilket skapar ett ännu större behov för inre skärskådning. Ett val av definition kan komma att styra hela arbetet och i vissa fall även styra resultaten. Det är därför viktigt att hålla ett öppet sinne inför sina egna bevekelsegrunder och preferenser.

I en avhandling som behandlar politik och makt ska de politiska källorna närmas med ett kritiskt sinne. Rättsvetenskaparen måste vara medveten om de bakomliggande motiven för att skapa sig själv en så rättvisande bild som möjligt av hela diskussionen. I det politiska spelet används retorik som en viktig ingrediens i kampen om makten. Detta skapar en förvrängning av debatten och det är forskarens uppgift att försöka se bakom retoriken för att förmedla en mer nyanserad verklighetsbeskrivning.

I denna avhandling kommer jag att konstruera en systematisk modell för riksdagens direkta kontrollmakt. Denna modell härleds som sagt från statskicketets grundläggande principer, demokrati och konstitutionalism. Konstruktionen av systematiken kan liknas vid en berättelse om kontrollmakten i enlighet med det jag diskuterat ovan. All forskning eller egentligen all argumentation handlar om att skapa en berättelse. Det handlar dock inte om att hitta på. Istället används de fakta som finns tillgängliga som bas för en sammanhängande förklaring. Förklaringens eller berättelsens trovärdighet och tyngd ligger i hur väl kända fakta passar in och sammanhanget kan accepteras av andra vetenskapare inom samma område. Forskaren skapar en verklighet och denna konstruktion måste vara väl underbyggd och stå på en stabil grund för att vara trovärdig.

Ett av de huvudsakliga syftena med denna avhandling är att diskutera kring kontrollmakten på ett delvis nytt sätt genom att föra in en teoretisk dimension i behandlingen av denna. Jag vill lyfta fram kontrollmaktens funktioner och analysera riksdagens användning av kontroll utifrån dessa. Genom att göra detta sätter jag in kontrollen i ett nytt sammanhang och skapar en ny berättelse om riksdagens kontrollmakt.

1.4 Avgränsningar och material

För att berättelsen slutligen ska få en hanterbar omfattning krävs det avgränsningar av olika slag. Den första avgränsningen görs i och med ämnesin-

⁴⁹ Jmf Bull (1997) s 307 som även konstaterar att förförståelsen inte är en begränsning utan en förutsättning för forskningen.

riktning och titelsättning. Titeln på avhandlingen är ”Riksdagens kontroll av regeringsmakten”. I detta ligger en naturlig avgränsning. Det är endast den kontroll som riksdagen utför som innefattas och det är endast kontrollen av regeringen som ingår. Därför faller den kontroll som utförs i domstolar, Lagrådet, media, med flera utanför avhandlingsområdet.

Avhandlingen omfattar endast kontroll i snäv bemärkelse, något som kommer utvecklas nedan i avsnittet om kontrollmakt.⁵⁰ Med den snäva definitionen menas att det är de institutioner som är utformade för att användas till efterhandskontroll som ingår i undersökningen. Det löpande riksdagsarbetet, som också innebär en form av kontroll, innefattas inte i avhandlingen. Det går att diskutera var gränsen mellan det löpande arbetet och kontrollen går. Exempelvis skulle en del spörsmål kunna definieras som en del av det löpande arbetet. Jag kommer dock, eftersom spörsmålen är reglerade i regeringsformens kapitel om kontrollmakt, att behandla spörsmålen som en enhet och som en del av den direkta kontrollmakten.

Avhandlingen är begränsad till att behandla det som jag kallar den direkta kontrollmakten, något som utvecklas i kapitel 3. Med direkt menar jag den kontroll som riksdagsledamöterna själva har möjlighet att medverka i och styra inriktningen av. Som exempel på detta kan nämnas konstitutionsutskottets granskning och instituten interpellationer och frågor. Utanför avhandlingen faller därför den indirekta kontrollen som utförs av från riksdagsledamöterna självständiga organ som själva styr inriktningen på granskningen. Exempel på detta är JO och Riksrevisionen.

Utanför denna undersökning faller även de institutioner som inte direkt kan hänföras till det löpande riksdagsarbetet men som inte är inriktade på efterhandskontroll. Exempel på detta är samrådsorgan som EU- och utrikesnämnden.

I avhandlingen ingår två empiriska undersökningar. Den första är en genomgång av drygt fyra tusen frågor och interpellationer och den andra är en undersökning av konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden mellan 1975 och 2009/10. Jag kommer i anslutning till dessa kapitel att närmare beskriva det material jag använt. I övrigt bygger avhandlingen på traditionella rättsliga källor såsom författningstext, förarbeten och rättsvetenskaplig litteratur. Då avhandlingen rör sig i gränslandet mellan juridik och statsvetenskap har även en del statsvetenskaplig litteratur konsulteras.

1.5 Några ord på vägen

Innan berättelsen tar sin början vill jag nämna något om avhandlingens uppbygg och om några av de begrepp som förekommer. Avhandlingen är upp-

⁵⁰ Jag skiljer mellan styrning, samråd och kontroll. Styrning sker i förhand, samråd löpande och kontrollen i efterhand. Jmf Sejersted (2002) s 89.

byggd kring tre olika delar. Den första delen som omfattar *kapitel två och tre* sätter den teoretiska ramen för arbetet. Där definieras för avhandlingen centrala begrepp såsom kontrollmakt, demokrati, konstitutionalism och ansvar. Samtliga är omdiskuterade och kan ha flera olika betydelser vilket gör det viktigt att precisera dem. I denna första del kommer jag även att diskutera och redogöra för de funktioner som kontrollmakten har och som även är grunden för den systematiska modell som jag sedan kommer att analysera kontrollmakten utifrån.

Avhandlingens andra del behandlar riksdagens direkta kontrollmakt, eller delarna som denna består av. I *kapitel fyra till sju* behandlas i tur och ordning interpellationer och frågor, konstitutionsutskottet och misstroendeförklaring. Kapitlen är upplagda på liknande sätt med en inledande historisk genomgång följt av en diskussion kring den nuvarande utformningen. Detta kompletteras med en redovisning av praxis och kommentarer från litteraturen. Tillsammans skapas en bild av det enskilda kontrollinstitutet och dess för- och nackdelar. För att komplettera bilden av kontrollmakten kommer i *kapitel åtta* en diskussion av övriga möjligheter till kontroll i riksdagen. Där lyfts debatter, utskottens uppföljning och utvärdering och riksdagens förhållande till JO och Riksrevisionen fram. Tillsammans med de föregående kapitlen målas bilden av riksdagens kontrollmakt.

Innan den avslutande delen av avhandlingen redogör jag i *kapitel nio* för några utländska exempel på kontroll för att ge perspektiv på de svenska konstruktionerna. Både exempel på kontroll som har sin motsvarighet i Sverige och sådan som inte har det kommer att behandlas.

I *kapitel tio* kommer sedan avhandlingens avslutande del. Där analyseras riksdagens kontrollmakt i förhållande till de slutsatser som dragits i den första delen om kontrollens syfte och funktioner och med beaktande av det som framkommit i avhandlingens andra del. Detta kapitel kommer att sätta in kontrollmakten i ett delvis nytt sammanhang och tillföra dels en teoretisk dimension, dels ett helhetsgrepp, som tidigare saknats i diskussionen.

En sista terminologisk anmärkning är att jag genomgående i avhandlingen använder begreppet *spörsmål* som ett samlingsbegrepp för både interpellationer och frågor. Detta för att undvika förvirring när jag behandlar skriftliga och muntliga frågor. Med detta kan jag inleda avhandlingen, min berättelse om riksdagens kontrollmakt.

2 Några grundläggande begrepp

2.1 Inledning

För att kunna analysera och utvärdera kontrollmakten måste först frågan varför vi har kontrollmakt ställas. Utan att veta varför kan inte frågan om dess utformning diskuteras. Syftet bakom kontrollen blir styrande för kontrollmaktens utformning. Jag kommer därför i detta avsnitt försöka ge ett svar på denna fråga.

För att kunna besvara den kommer jag att diskutera och definiera några nyckelbegrepp som demokrati, konstitutionalism och ansvar. Definitionerna kompletteras med korta historiska nedslag för att visa hur kontrollmakten använts och utvecklats. Tanken är att denna genomgång ska ta oss ett steg närmare frågan om varför vi har och behöver en kontrollmakt.

Diskussionen kommer att klargöra de utgångsvärden som jag går in i arbetet med. Synen på till exempel demokrati och ansvar blir givetvis styrande för analysen av den svenska kontrollmakten och den avslutande de lege ferenda-diskussionen. Det är därför viktigt att i ett tidigt skede klargöra dessa begrepp för läsaren då dessa kommer att finnas med i bakgrunden genom hela avhandlingen.

Det finns inom den konstitutionella rätten många begrepp som upplevs som självklara men som saknar en enhetlig definition. Jag kommer nedan att diskutera några av dessa och förutom att kortfattat presentera diskussionen kring dem även beskriva den definition som jag bygger min avhandling på. Det handlar om demokrati, konstitutionalism och ansvar i första hand, men begrepp som maktindelning, checks and balances och parlamentarism kommer också att belysas. De sistnämnda begreppen kommer dock endast behandlas i samband med diskussionen av de förstnämnda.

Eftersom det inte finns någon enhetlig definition av begreppen blir det således en uppgift för mig att ge min definition av dem. Innan jag går in på detta kan det finnas anledning att säga något om själva operationen att definiera. Det handlar om att precisera den betydelse som jag kommer att nyttja i avhandlingsarbetet. Det finns två krav som bör ställas på en definition. För det första måste den ”till viss grad ansluta sig till det befintliga allmänna språkbruket”⁵¹. För det andra bör definitionen vara distinkt på ett sätt som

⁵¹ Ross (2003) s 91.

gör den användbar.⁵² Med det menas att definitionen ska vara så tydlig att det går att avgränsa vad som faller inom och utanför begreppet. Det finns ingen given sanning som ska nås när något definieras utan det handlar om att den ska kunna ”rättfärdigas som ändamålsenlig”⁵³ i förhållande till den vetenskap som bedrivs. Definitionen ska kort sagt vara adekvat och relevant.

Allre först kommer jag att diskutera det begrepp som avhandlingen framförallt behandlar, kontrollmakt. Därefter kommer jag att avhandla demokrati-begreppet för att sedan ta mig an konstitutionalismen. När det gäller demokrati kommer jag betona dess kärnbetydelse samt diskutera den direkta och representativa demokratin. Jag kommer även att kortfattat beskriva den svenska versionen av demokrati. I avsnittet om konstitutionalism kommer jag i likhet med demokrati att belysa begreppets kärna för att därefter diskutera dess förhållande till demokratin. Jag kommer även att göra en kort historisk genomgång av begreppets utveckling. Därefter kommer en diskussion om ansvarsbegreppet och dess olika delar. Den framställningen kommer att vara kortfattad och bara lyfta begreppets kärna. Avslutningsvis kommer jag att koppla ihop de olika begreppens betydelse i förhållande till kontrollmakten.

2.2 Kontrollmakt

2.2.1 Inledning

Denna avhandling behandlar riksdagens kontrollmakt och jag kommer därför att inleda med att definiera detta begrepp. Det är sammansatt av orden kontroll och makt vilket gör det naturligt vid analysen av begreppet att initialt diskutera dessa två delar för att sedan definiera helheten.

2.2.2 Kontroll

Ordet kontroll härstammar från franskan och är sammansatt av *contre* (på svenska *kontra*) och *rolé* (rulla) vilket på svenska blir *kontrarulla*.⁵⁴ En rulla, som idag framförallt används i militära sammanhang, är en lista, förteckning eller register förd av en myndighet eller befattningshavare.⁵⁵ När anteckning gjordes i rullan fördes samtidigt en anteckning in i kontrarullan mot vilken uppgifterna i rullan sedan kunde dubbelkollas för att säkerställa riktigheten.

⁵² A a s 91 f.

⁵³ A a s 92.

⁵⁴ g3.spraakdata.gu.se/saob/. Uppslagsord ”kontroll”.

⁵⁵ A st. Uppslagsord ”rulla”.

Den ursprungliga betydelsen av ordet är således att verifiera riktigheten av en gjord anteckning.

Betydelsen av ordet kontroll är idag utvidgat till betydligt fler områden än kontrarullen. Kontroll används som en allmän benämning på olika former av tillsyn eller granskning. Det kan även användas i en betydelse närmare ursprunget nämligen som en undersökning av om någonting är riktigt. Gemensamt för olika betydelser av ordet är dock att det är frågan om en verifiering eller granskning i efterhand. Den petige kan påpeka att det förekommer förhandskontroll. Jag förnekar givetvis inte detta. Men i de fall som det förekommer talas det just om förhandskontroll som något som skiljer sig ifrån kontroll. Kontroll utan prefix är således inriktad på en efterhandskontroll.⁵⁶

En annan observation av ordets uppbyggnad är att det inleds med kontra, det vill säga mot. En kontroll sker således mot någonting, även om det idag inte sker mot rullorna.⁵⁷ I detta ligger ett verifieringsmoment. När riktigheten i något ska kontrolleras sker detta i förhållande till ett förhandsantagande. Det kontrolleras om någonting förhåller sig på ett visst sätt eller om det förhåller sig på ett riktigt sätt till regelverket. Kontroll som begrepp kräver således att undersökningen har någonting att förhålla sig till, någonting som granskningen sker mot. Detta kan vara ett förhandsantagande, en tes eller en reglering.

2.2.3 Makt

Ordet makt kommer från fornsvenskans magha vilket på nutida svenska skulle översättas till må i betydelsen kunna eller förmå.⁵⁸ Makt som ord handlar således om att ha makt att själv kunna göra något eller att ha makt att kunna förmå någon annan att göra något. I detta ligger en tvetydighet i ordet, det kan både betyda makt som en möjlighet och som en påverkan. Med andra ord handlar påverkan om ett förhållande. Med det menar jag att om makt betyder påverkan på någon annan förutsätter det någon form av relation mellan den påverkande och den påverkade. Makt kan således även ses som en relation.⁵⁹ Jag kommer att utgå från dessa tre olika betydelser av ordet i den fortsatta diskussionen av begreppet.

Makt som möjlighet innebär att någon eller något har en möjlighet att göra någonting. Det handlar med andra ord om ett innehav av makt till skillnad från ett utövande. Innehavet eller möjligheten till makt innebär ett poten-

⁵⁶ Jmf även Tarschys (2002) s 14. Se också Sejersted (2002) s 88.

⁵⁷ Jmf även Sejersted (2002) s 87 som också menar att betydelsen av ordet kontroll innebär att något sätts mot något annat.

⁵⁸ g3.spraakdata.gu.se/saob/ Uppslagsord ”makt”.

⁵⁹ Jmf Foucault (1994) s336 ff.

tiellt maktutövande. Petersson lyfter fram att de latinska språken har två ord för makt där skillnaden ligger just mellan möjlighet och förverkligande.⁶⁰

Makt som påverkan fokuserar på hur innehavet av makt kan påverka en annan aktör. Det handlar då mer om utövandedelen av maktbegreppet. Genom att använda sin makt kan någon eller något påverka en annan aktörs beteende. Dahl uttrycker detta som att A har makt över B såtillvida att A kan få B att göra något som B annars inte skulle ha gjort.⁶¹ Det rör sig då om ett avsiktligt handlande från maktinnehavaren.⁶² Makt blir således en relation mellan två olika aktörer där den ene har möjlighet att påverka den andres handlande.⁶³

Makt är ett inom forskningen omtvistat begrepp och det finns flera olika maktbegrepp som används.⁶⁴ Det finns dock vissa beröringspunkter och det som förenar dem är att ”makt innebär en möjlighet att påverka”.⁶⁵ Därefter blir frågeställningen hur påverkan sker och vad som påverkas. Detta är givetvis beroende av den relation som finns mellan de två aktörerna och hur makten utövas.

Dahls definition av makt, som en möjlighet för A att få B att göra något som B annars inte skulle ha gjort, förutsätter en relation mellan två aktörer. Enligt Dahl har makten i denna relation fyra beståndsdelar, bas, medel, räckvidd och storlek.⁶⁶ Med maktens bas menas aktörens verktyg för att få igenom sin makt.⁶⁷ Dahl tar som exempel den amerikanska presidenten och menar att hans maktbas är möjligheten till veto, karisma, inflytande hos väljarkåren, sin ställning med mera.⁶⁸ Det handlar således om den kraft som aktören kan lägga bakom sina ord. Basen är dock passiv, det handlar om makt som en egenskap eller möjlighet.

Maktens medel däremot är de instrument som makten utövas med.⁶⁹ Det handlar då om hot eller löften att använda sin maktbas eller ett faktiskt utnyttjande av basen.⁷⁰ Det går att tala om tre olika sätt att använda sin makt, tvång, belöning och symboler.⁷¹ Maktens medel är således A:s utnyttjande av sin maktbas. Maktens räckvidd är möjligheterna för B att svara på denna

⁶⁰ Petersson (1987) s 13. Han lyfter fram franska (*puissance* och *pouvoir*), italienska (*potenza* och *potere*) samt latin (*potentia* och *potestas*).

⁶¹ Dahl (1957) s 202 f. Som Dahl uttrycker det; “A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do”.

⁶² Jmf med Petersson (1987) s 10 ff.

⁶³ Dahl (1957) s 203. Se även Petersson (1987) s 9 f och Daudi (1987) s 171.

⁶⁴ SOU 1990:44 s 17. Där konstateras att den långa debatten kring maktbegreppet endast lett till enighet på en punkt, ”nämligen att det inte föreligger någon enighet”. Jmf Daudi (1987) s 169 f och Lukes (2005) s 477.

⁶⁵ SOU 1990:44 s 17. Se även Dahl (1957) s 202 f och Lukes (2005) 479.

⁶⁶ På engelska “base”, “amount”, “means” och ”scope”. Se Dahl (1957) s 203.

⁶⁷ A st.

⁶⁸ A st.

⁶⁹ A st.

⁷⁰ A st.

⁷¹ Petersson (1987) s 18.

maktutövning.⁷² Dessa motreaktioner sätter gränserna för maktutövningen. Dahl nämner i sitt exempel gällande den amerikanska presidenten att presidentens räckvidd begränsas till exempel av kongressens möjligheter att upphäva presidentens veto eller hålla utskottsförhör.⁷³ Den fjärde och sista beståndsdelen av makten är dess storlek med vilket Dahl menar sannolikheten för att A får B att göra som A vill.⁷⁴

I sin definition av makt betonar Dahl tre kriterier för att det ska vara fråga om ett utövande av makt. För det första ska det finnas en tidsrelation mellan vilja och svar. Men det menas att det måste finnas ett rimligt tidssamband mellan att A uttrycker sin makt och B gör som A önskar för att en maktutövning ska anses ha förelegat. Det andra kriteriet är att det föreligger en faktisk relation mellan A och B. Finns det ingen koppling mellan dessa kan det inte anses föreligga en maktrelation. Det sista kriteriet är att A faktiskt har en möjlighet att få B att göra något som B annars inte skulle ha gjort. Lyckas inte detta kan inte A anses ha någon makt över B.⁷⁵

Det brukar även talas om att makt har tre dimensioner. Den första är att den aktör som vinner striden om ett beslut präglad av en intressekonflikt har makt.⁷⁶ Den andra dimensionen är makten över dagordningen eller vilka frågor som det överhuvudtaget ska fattas beslut om.⁷⁷ Den tredje dimensionen innebär att makt kan utövas oavsett beslut eller icke-beslut. Det handlar då om att utöva makt genom att påverka olika personers intressen och världsbild.⁷⁸

Makt är ett mångfacetterat begrepp och kan inrymma väldigt många betydelser. Det är dock tydligt att makt handlar om påverkan på olika sätt. Det kan vara både direkt och indirekt påverkan. Med indirekt påverkan menas att maktinnehavet som sådant påverkar olika aktörer att göra på ett visst sätt utifrån en förväntan på maktinnehavarens reaktion.⁷⁹ Det är även tydligt att makt handlar om en relation mellan två aktörer där den som har makt kan påverka den som inte har lika mycket makt eller saknar makt. Inom ramen för denna avhandling kommer jag att ha denna definition av makt som grund, makt som möjlighet eller påverkan och makt som relation.

⁷² Dahl (1957) s 203.

⁷³ A st.

⁷⁴ A st.

⁷⁵ A a s 204. Jmf även Lukes (2005) s 478 ff. Se även a a s 491 där det konstateras att för att makt ska vara effektiv måste de som är föremål för den vara mottagliga för dess effekter.

⁷⁶ Se Dahl (1961). Se även Christensen m fl (2011) s 22 ff.

⁷⁷ Se Bachrach & Baratz (1962). Se även Christensen m fl (2011) s 37 ff.

⁷⁸ Se Lukes (1974). Se även Christensen m fl (2011) s 51 ff. Christensen m fl (2011) s 71-105 talar om ytterligare tre dimensioner av makt.

⁷⁹ Jmf Lukes (2005) s 480 f.

2.2.4 Kontrollmakt

Den fråga som återstår är att definiera begreppet kontrollmakt i ett konstitutionellt sammanhang. Vad innebär ordet och hur tolkar jag det i denna avhandling? Ordet kan generera två olika betydelser. För det första kan det betyda makt att kontrollera och för det andra att kontrollen i sig är en makt. Jag anser att den sistnämnda är den mest naturliga tolkningen. Kontrollmakten innebär en särskild form av makt som ligger i möjligheten att kontrollera regeringen.

Relationen ligger i det förhållande mellan riksdag och regering som ett demokratiskt parlamentariskt statsskick fastställer. Jag återkommer till denna relation i diskussionen om grundläggande begrepp såsom demokrati och konstitutionalism. Maktbasen och maktmedlen, det vill säga de verktyg som kontrollmakten ger riksdagen, och möjligheterna till att framgångsrikt använda dessa kommer att vara föremål för diskussion i hela avhandlingen.

Riksdagens kontrollmakt kan ses i både vid och snäv bemärkelse. I det vida synsättet innefattas även det löpande arbetet i kontrollen.⁸⁰ Det sker onekligen en viss kontroll i själva beredningsarbetet. Förslag från regeringen diskuteras både i kammaren och i utskotten och under denna process skärskådas förslagen. Denna vida definition av kontrollmakten kommer inte att användas i denna avhandling av den enkla anledningen att forskningsuppgiften skulle bli ohanterbar. Dessutom överensstämmer inte denna definition med det vedertagna språkbruket.⁸¹ Begreppet kontrollmakt brukar i litteratur och offentlig diskussion kopplas till de särskilda institutioner som används särskilt för att kontrollera och då i betydelsen efterhandskontroll.⁸² Det är även denna definition av kontrollmakt som framkommer i RF 13 kap.

2.3 Demokrati

Ordet demokrati är laddat med så många konnotationer att det blivit svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en universell definition av begreppet.⁸³ Det finns flera olika skolor inom demokratiforskningen som alla har sin egen tolkning av vad demokrati innebär. Det är inte min avsikt att ansluta till någon särskild skola eller att lägga grunden för en ny. Syftet är istället att visa på hur jag ser på begreppet och hur min definition kommer att påverka den fortsatta framställningen. Ämnet kommer därför behandlas med det djup som direkt krävs för den fortsatta framställningen. Det ska framhållas att jag

⁸⁰ Jmf även med Sejersted (2002) s 87.

⁸¹ Jmf Ross (2003) s 91 som menar att en definition måste kunna hänföras till det vedertagna språkbruket för att kunna användas i vetenskapliga sammanhang.

⁸² Se t ex Sejersted (2002) s 88. Sejersted definerar förhandsgranskning som styrning, det löpande arbetet som samråd och till sist efterhandsgranskning som just kontroll. Se a a s 89.

⁸³ Jmf Taxell (1987) s 1 som menar att det inte är möjligt att vetenskapligt bevisa vad demokrati är.

diskuterar demokrati som ett politiskt system inom ramen för en statsbildning och inte tar ställning till andra former av demokrati exempelvis på arbetsplatser eller inom föreningar.

2.3.1 Formell och materiell demokrati

Ordet demokrati kommer ursprungligen från grekiskan och är sammansatt av demos som betyder folk och kratos som betyder välde eller styre.⁸⁴ Demokrati kan således översättas med ”folkstyre” vilket innebär att folket i en demokratisk stat har rätt att styra sig själv. Det handlar om en statsform där folket har ”det högsta eller avgörande inflytandet på statsviljans tillblivelse”⁸⁵ eller en styrelseform som ”innebär att folket styr”⁸⁶. Tankarna kring demokrati och folksuveränitet är således tätt sammankopplade.⁸⁷

Den viktigaste ingrediensen i demokratin är att det är en procedur som gör alla medborgare till politiska jämlingar.⁸⁸ Folket, med vilket menas de vuxna medborgarna, har lika möjligheter att delta och ta beslut. Det handlar exempelvis om att allas röst räknas lika på valdagen och att alla har rätt att kandidera i valen. Demokratin ger alla på förhand lika rätt till deltagande.⁸⁹ Jag kommer att återkomma mer i detalj kring vilka delar som är nödvändiga i en demokrati men ett av de starkaste argumenten för demokratin är just att det är en rättvis procedur.⁹⁰

Förenklat kan det skiljas mellan två huvudtyper av demokratibegreppsskolor, nämligen den som är inriktad på en mer formell eller proceduriell definition och den som är inriktad på en mer materiell eller innehållsmässig.⁹¹ Den formella skolan betonar demokrati som ett verktyg att styra staten med folkviljan som riktmärke. Det handlar om vilka procedurer som är nödvändiga för att folkviljan ska få genomslag, t ex fria jämlika val, opinionsfriheter med mera, det vill säga beslutandeprocessens karaktär och form.⁹² Den materiella skolan, som är en utvidgning av den formella, handlar mer om att fylla demokratibegreppet med innehåll som t ex fri- och rättigheter och ”rule of law”. Det rör således inte bara beslutandeformerna utan även om beslu-

⁸⁴ Held (1997) s 17.

⁸⁵ Ross (2003) s 89.

⁸⁶ Held (1997) s 17.

⁸⁷ Se t ex Smith & Petersson (2004) s 7. Se även Hadenius (2006) s 10.

⁸⁸ Se t ex Hermansson (1992). Jmf Dahl (1999) s 131 ff och Lundström (2001) s 170.

⁸⁹ Hermansson (1992) s 94.

⁹⁰ Se t ex Dahl (1999) s 129 ff och Hermansson (2003) s 294.

⁹¹ Se t ex Holmström (1998) s 55 ff och Lundström (2001) s 165 ff. Se även Nergelius (1996) s 111 f.

⁹² Jmf även med Birgersson & Westerståhl (1989) s 14 f som talar om den politiska demokratin. Med detta menar de det politiska beslutsfattandet och inflytandet över detta men ingenting om innehållet i besluten.

tens innehåll.⁹³ Inom de olika skolorna finns det stora skillnader vilket gör uppgiften att ge någon form av universell definition svår. Det talas om att begreppet är ”essentially contested” med vilket menas att ”termen ’demokrati’ är känsloladdad, att demokratibegreppet är normativt och att valet av demokratidefinition är styrt av värderingar”.⁹⁴

Är det då överhuvudtaget fruktbart att försöka sig på att definiera demokrati? Jag menar att det är nödvändigt just av det skälet att begreppet är omdebatterat och mångfacetterat. Valet av demokratidefinition blir styrande för diskussion och analys. Hur jag som forskare ser på demokratibegreppet ger bakgrunden till hur jag till exempel ser på riksdagen som institution, förhållandet mellan riksdag och regering samt kontrollmaktsfrågor. Således måste jag gentemot läsaren klargöra hur jag använder mig av termen demokrati och hur den påverkar min forskning och mina slutsatser.

Inledningsvis ska sägas att jag i den fortsatta framställningen kommer att ta fasta på det formella eller proceduriella demokratibegreppet.⁹⁵ Ordet demokrati har allt mer förvandlats till ett ord som används för att beskriva allt det som är gott och önskvärt.⁹⁶ Jag menar att det i detta sammanhang inte är fruktbart att försöka fylla ut begreppet demokrati med alltför mycket innehåll. Det är opedagogiskt. Alltför mycket innehåll skapar en allt större otydlighet om begreppets innebörd.⁹⁷ Därmed förloras kontrollen över vad begreppet, vilket i sin tur förminskar dess värde i framställningen. Förutom den pedagogiska aspekten är det även naturligt att välja den formella definitionen då RF utgår från denna, något jag återkommer till nedan.⁹⁸

2.3.2 Från direktdemokrati till representativ demokrati

I den klassiska demokratilitteraturen finns det en ”kamp” mellan den direkta och den representativa demokratin. Med direkt demokrati menas en demokrati där avgörandet sker genom en direkt omröstning bland folket.⁹⁹ Den

⁹³ Jmf med Smith & Petersson (2004) s 26 ff som menar att demokratibegreppet innehåller vissa grundläggande värden och bland dessa ingår regler om majoritetens begränsning till exempel genom fri- och rättigheter.

⁹⁴ Lundström (2001) s 169. Jmf Nergelius (1996) s 112. Jmf även Taxell (1987) s 1f.

⁹⁵ Även Ross menar med enfaset att den formella definitionen är den mest ändamålsenliga i vetenskaplig framställning. Se Ross (2003) s 90 f. Se även Lundström (2001) s 221 f.

⁹⁶ Jmf Ross (2003) s 92 som menar att betydelsen av begrepp av politiska skäl sträcks ut för att utnyttja den känslomässiga goodwill som ordet förknippas med. Jmf även Westerståhl i StatsvT 1994 s 97 som menar att formuleringarna i RF 1:1 riktar sin udd mot den ”evasiva användningen av begreppet demokrati”. Se även Dahl (1999) s 13 f angående detta. Taxell (1987) s 1 menar att demokrati allmer blivit ett slagord.

⁹⁷ Se tex Dahl (1999) s 13 f. Dahl menar att oklarheten om begreppets innebörd står att finna i att demokratins innebörd härleds från många olika källor som härör från olika tidsepoker. Se a a s 14 angående detta.

⁹⁸ Se t ex Westerståhl i StatsvT 1994 s 97. Se även Birgersson & Westerståhl (1989) s 15 f.

⁹⁹ Ross (2003) s 197. Enligt Ross bygger tanken om den direkta demokratin på att människan är en rationell varelse och att folkviljan ”med nödvändighet (är) inriktad på det gemensamma bästa”. Därför behöver folket ingen ledare och representationen ”är en av tekniska skäl ound-

representativa demokratin innebär att avgörandet sker genom utsedda organ som handlar å folkets vägnar genom dess direktiv och/eller kontroll.¹⁰⁰ Den direkta demokratin var länge idealet men med en växande befolkning framstod den som ohållbar i praktiken.

Dess kanske främsta förespråkare var Rousseau. Han förkastade representationstanken och menade att folket var suveränt och inte kunde ge ifrån sig denna suveränitet. Han fokuserade på samhällsfördraget som bas för statsbildningen och lade där grunden för tanken om folksuveränitet. Enligt Rousseau bestod en handling av två delar; dels viljan att utföra den, dels den fysiska kraften som utför den. På samma sätt kräver statens handlande dessa två delar, vilja som motsvaras av den lagstiftande makten och kraften som motsvaras av den verkställande makten. Genom att dessa två samverkar handlar staten.¹⁰¹

Lagstiftaren i Rousseaus statsbildning bestod av folket. Det var folket som var suveränen i staten och således den som stiftade lagarna. Lagen var därmed detsamma som folkviljan. Det fanns vissa begränsningar för lagstiftaren. Den som beslutar om lagarna får inte vara den som utarbetar dem. Dessutom får inte den som styr över lagarna styra över folket och den som styr över folket får inte styra över lagarna. Således var det folket som beslutade om lagarna men det fick inte självt styra över dess tillämpning. Rousseau förkastade tanken på att folket kunde representeras i en folksamling. Folkviljan kunde inte delegeras.¹⁰²

För att lösa detta krävs en verkställande makt som ska vara något annat än lagstiftaren. Kraften i staten behöver en instans som samlar och verkställer allmänviljans anvisningar. Denna kraft ska fungera som en länk mellan staten och suveränen. Regeringen, som Rousseau kallade den, skulle ta emot order av suveränen och ge dem till folket. Regeringen ska således vara skild både från folket och från suveränen. Eftersom lagstiftaren och den verkställande makten inte kunde vara en och samma kropp måste regeringen utses på något sätt. Rousseau menade att en vald regering var den bästa lösningen men att dessa val skulle regleras i lag för att undvika missbruk. Genom en

viklig nödfallsutväg”. Representationen har ingen möjlighet att fatta bindande beslut utan ”är endast förslag som kräver folkets godkännande för att bli lag”. Se Ross (2003) s 200.

¹⁰⁰ A st. Enligt Ross bygger den representativa demokratin på en ”nyktrare värdering av folkets förmåga”. Direkt avgörande av folket ”är otillförlitligt, inte bara för att folket ofta på grund av okunnighet, ostadighet och kortsynthet tar fel i sin bedömning av vad som tjänar till dess bästa, men också för att majoriteten ofta låter sig påverkas av olycksdiga särintressen på bekostnad av rimlig hänsyn till minoriteten”. Folkets uppgift är därför enligt Ross att välja ”en elit av förtroendemän och ledare, vilkas uppgift ska vara att bättre än vad folket självt direkt kan göra, med klokhets och lika hänsynstagande tillvarata allas intressen och leda folket mot de mål som bäst stämmer överens med dess sanna intressen och bestående vilja”. Se a a s 201.

¹⁰¹ Rousseau (1994) s 71.

¹⁰² A a s 55 ff samt s 71 f. Angående förkastandet av representationstanken se s 109 ff.

vald mindre regering skapas även bättre förutsättningar för debatt och beslut.¹⁰³

Den direkta demokratin har som ett renodlat alternativ setts som otänkbart på grund av storleken på dagens demokratier.¹⁰⁴ En fullt genomförd modell med direkt demokrati har aldrig funnits och även i små primitiva samhällen skulle det vara ogenomförbart att låta varje beslut underställas folket för avgörande.¹⁰⁵ En fullt genomförd direktdemokrati är ”ren dårskap”¹⁰⁶ eftersom svårigheterna att samordna och reglera ett folk större än en stad är oöverstigligt komplexa i en direktdemokrati.¹⁰⁷ Det är inte särskilt svårt att se svårigheterna i ett modernt samhälle där direkt demokrati är normen. Jag fokuserar därför på den modell som alla moderna demokratier bygger på, den representativa demokratin.

Den representativa demokratin har kommit att bli förknippad med Mill. Han definierade representationen som att hela folket, genom de representanter som regelbundet och återkommande valts av dem, har hela makten.¹⁰⁸ Folket är de som styr men gör det genom sina valda representanter i parlamentet. Han betonade att även om parlamentet har all makt är det inte lämpligt att verkställa den.¹⁰⁹ Istället utser det regeringen som har till uppgift att verkställa dess beslut.¹¹⁰ Mill menade dock inte att parlamentet skulle utse hela regeringen utan endast premiärministern som sedan utser övriga ministrar.¹¹¹ Parlamentets huvudsakliga uppgift var enligt Mill att kontrollera regeringen, ”kasta offentlighetens ljus över dess handlingar”¹¹², att utreda det som kunde ifrågasättas och att avsätta de som förlorat parlamentets förtroende och ersätta dem.¹¹³

Den representativa demokratin innebär att folkets uppgift inte är att självt lagstifta utan endast att styra genom ”en högst kursbestämmande, ledarutväljande och kontrollerande myndighet”.¹¹⁴ Genom att välja sina representanter

¹⁰³ A a s 72 f samt 84 ff. I Rousseaus statsbildning fanns även en institution med uppgift att skydda folket från regeringen och tvärtom, det så kallade Tribunatet. Denna institution skulle varken ta del av den lagstiftande eller verkställande makten utan fungera som ett skydd för lagarna och den lagstiftande makten. Se a a s 138 ff om detta.

¹⁰⁴ Ross (2003) s 198. Ross hänvisar Rousseaus tankar till ”romantisk primitivism” och menar att han är naiv i sin tro på folkets ofelbarhet. Ross har överhuvudtaget inte mycket till övers för Rousseaus idéer. Även Sajó vänder sig mot Rousseaus idealiserade bild. Se Sajó (1999) s 49 ff. Jmf även Dahl (1999) s 177 som kallar Rousseaus definition av demokrati excentrisk.

¹⁰⁵ Ross (2003) s 197. Se dock Petersson (2009) s 208 ff som diskuterar kring den nya teknikens möjligheter ur ett direktdemokratiskt perspektiv. Se även Saward (2007) s 15 f för en diskussion kring en tänkbar modern form av direktdemokrati.

¹⁰⁶ Held (1997) s 140.

¹⁰⁷ Mill (2008) s 49.

¹⁰⁸ A a s 59.

¹⁰⁹ A a s 69.

¹¹⁰ A a s 64.

¹¹¹ A a s 65.

¹¹² På engelska “throw the light of publicity on its acts”. A a s 69.

¹¹³ A a s 69.

¹¹⁴ Ross (2003) s 202.

överlåter folket sin beslutandemakt till dessa och kan endast utkräva ansvar i samband med nästa val. Det blir således en fullmakt som ger den fullmäktige rätten att följa sitt eget omdöme som hela folkets representant.¹¹⁵ Representanterna är dock beroende av att behålla folkets förtroende ”till följd av fri kritik och opinionsyttring”.¹¹⁶ Det handlar med andra ord om ett ömsesidigt förtroende mellan folket och dess representanter eller i en svensk kontext, mellan medborgarna och riksdagen.

Själva representationen väljs på valdagen utifrån två olika premisser. Antingen väljs en person eller en åsikt. Personrepresentation innebär att väljaren lägger sin röst på en person utifrån dennes personliga kvaliteter. Åsiktsrepresentation innebär i stället att väljaren lägger sin röst på en åsikt som han eller hon vill ha representerad. I Sverige räknas det senare som huvudregeln då vi i första hand väljer ett parti och inte en person.¹¹⁷ Även om det blivit ökade inslag av personröstning har denna omständighet i grunden inte förändrats.¹¹⁸

2.3.3 Demokrati som procedur

En av de främsta inom demokratiforskningen är den amerikanske statsvetaren Robert A Dahl vars diskussion kring demokrati som procedur har fått stort inflytande. Det finns därför starka skäl för att lyfta fram hans definition som utgångspunkt för min diskussion kring begreppet. Först och främst finns i Dahls teori ett grundantagande om att alla som omfattas av besluten ska vara en del av folket, endast barn, genomresande och bevisligen mentalt handikappade undantas.¹¹⁹ Utöver detta grundantagande uppställer han fyra kriterier för en demokratisk process. Det första kallar han *effektivt deltagande* och med det menas att alla medborgare ska ha lika och adekvata möjligheter att uttrycka sina preferenser under hela beslutsprocessen. I detta ingår både att föra upp frågor på dagordningen och att i beslutsprocessen kunna förespråka det ena beslutet före det andra. Det andra kriteriet är *lika rösträtt* vid det slutliga avgörandet. När beslut ska fattas måste varje medborgare kunna göra ett val och detta val väger lika tungt som alla andras. Det handlar som devisen en medborgare, en röst. Det är även viktigt att det är medborgarnas val och endast dessa som ligger till grund för beslutet.¹²⁰

¹¹⁵ A a s 202 f.

¹¹⁶ A a s 203.

¹¹⁷ Birgersson & Westerståhl (1989) s 17 ff. Jmf även Petersson (2009) s 222.

¹¹⁸ Petersson (2009) s 221. Se även Birgersson & Westerståhl (1989) s 17 ff. En annan diskussion är den kring om den valde är bunden av sina väljares åsikter eller inte. Se Petersson (2009) s 219 ff angående detta.

¹¹⁹ Dahl (1999) s 188 och 203. Dahl kallar detta grundantagande för det allomfattande medborgarskapet. Se a a s 203 om detta. Se även Dahl (1992) s 62.

¹²⁰ Dahl (1999) s 170 f. Kriteriet om lika rösträtt har även av Dahl kallats för *politisk jämlikhet*. Se Dahl (1992) s 37 f om detta.

Det tredje kriteriet kallar Dahl för *upplyst förståelse* och med det menas att en medborgare behöver vara upplyst för att kunna göra sitt val. Detta uppnås genom utbildning och en offentlig diskussion. Den upplysta förståelsen har som syfte att ge medborgaren så bra möjligheter som möjligt att kunna avgöra dels vilket val som bäst gagnar dennes intresse, dels hur detta intresse bäst uppnås. Inför nästan varje beslutssituation finns det en tidsram som sätter gränsen för vilka möjligheter som medborgaren har att begrunda sin situation. Det är dock viktigt att varje medborgare i varje situation har lika och tillräckliga möjligheter att fundera igenom sitt val och de mål, medel och konsekvenser detta har.¹²¹

Det sista kriteriet på en demokratisk process är *kontroll över dagordningen*. Medborgarna ska vara de som bestämmer vilka frågor som ska föras upp på dagordningen. Det är de och endast de som ska ha kontroll över vilka ärenden som ska diskuteras och som det ska tas beslut om.¹²²

För att förverkliga dessa kriterier krävs det olika institutionella arrangemang inom ramen för den moderna representativa demokratin. Förenklat rör det regler om val, politiska friheter och majoritetsprincipen.¹²³ Regler om val innebär föreskrifter om rösträtt, röstningsproceduren och att valen ska vara fria, öppna, korrekta och återkommande.¹²⁴ För att demokratin ska få genomslag krävs det en möjlighet för folket att organisera sig och att få bilda opinion för olika frågor. Rätten till förenings-, demonstrations-, och yttrandefrihet blir därför essentiella för demokratins förverkligande och därmed även ett krav för densamma.¹²⁵ Till sist krävs även regler för hur beslut tas och att majoritetens vilja är vägledande vid beslut.¹²⁶ Finns dessa regler kan man tala om en demokratisk statsbildning.¹²⁷

¹²¹ Dahl (1999) s 173 och 175. Se även Dahl (1992) s 39 ff. Jmf Petersson (2009) s 314 f som lyfter fram kritiska synpunkter mot den upplysta förståelsen.

¹²² Dahl (1999) s 175 ff och Dahl (1992) s 41 ff. Jmf Demokratiutredningen som talar om tre villkor för den demokratiska processen, politisk jämlikhet, meningsfullt deltagande och öppenhet och insyn. Med politisk jämlikhet menas att alla medborgare ska behandlas som politiska jämlikar. Öppenhet och insyn innebär att medborgarna ska ha möjlighet att få fram underlag för sin delaktighet i den offentliga debatten. Det handlar även om arenor för debatten och institutionaliserade rättigheter att påverka besluten. Avslutningsvis menas med meningsfullt deltagande att det måste finnas faktiska möjligheter att påverka och få inflytande. Se SOU 2000:1 s 37 ff. Detta är en definition av den demokratiska processen som ligger nära den Dahl förespråkar. Kopplingen till Dahls definition blir ännu tydligare i en sammanfattning av demokratin som rättvis procedur. Där sägs att 1. "Alla ska erbjudas ändamålsenliga och jämlika möjligheter att delta." 2. "Alla ska erbjudas jämlika möjligheter att sätta sig in i och värdera politiken". 3. "Jämlikhet ska råda i beslut: Alla ska tillförsäkras lika möjligheter och lika vikt". 4. "Dagordningen ska kontrolleras och styras av folket". 5. "Besluten ska omsättas i handling". 6. "Ansvar ska kunna utkrävas". Se SOU 2000:1 s 40.

¹²³ Hadenius (2006) s 14. Se även Stoker (2006) s 20 f och Taxell (1987) s 8 f.

¹²⁴ Hadenius (2006) s 12.

¹²⁵ A a s 13.

¹²⁶ A a s 12 f.

¹²⁷ Birgersson & Westerståhl (1989) s 11 talar om beslutsprocessens tre steg. Det första är förstadiet där olika alternativ vägs mot varandra. För att detta ska förverkligas krävs den fria åsiktsbildningen. Nästa steg blir det faktiska beslutsfattandet där majoritetsregeln blir väg-

Dahl talar om den moderna demokratin som en ”polyarki” med vilket han menar en uppsättning, närmare bestämt sju, institutioner som är nödvändiga för en fungerande storskalig representativ demokrati. Kontrollen över de politiska besluten ska ligga hos valda befattningshavare som utses i återkommande, fria och opartiska val. I dessa val ska alla vuxna medborgare ha rösträtt och rätt att kandidera. Utöver detta ska även alla medborgare ha rätt till yttrandefrihet som innefattar rätten att kritisera makthavare och den rådande ideologin. Medborgarna ska även ha rätt till alternativa informationskällor som skyddas i lag och ha rätt att organisera sig i föreningar och organisationer.¹²⁸

2.3.4 Val-, deltagande- och samtalsdemokrati

Det finns i huvudsak tre olika syner på demokratibegreppet, eller rättare sagt finns det tre olika inriktningar inom forskningen. Det som skiljer dessa åt är med vilken mekanism som de demokratiska värdena nås. Inriktningarna kallas val-, deltagande-, och samtalsdemokrati och mekanismerna som vardera inriktning förespråkar framgår av deras namn. Valdemokratins förespråkare framhåller de regelbundna valens betydelse.¹²⁹ Medborgarnas enda möjlighet att påverka politiken ligger i själva valhandlingen, det vill säga i valet mellan olika parter eller representanter som i konkurrens kämpar om folkets röster.¹³⁰ Ett viktigt inslag i denna inriktning är att medborgarna måste få relevant information både om det som hänt och om den framtida inriktningen av politiken, särskilt under valrörelsen.¹³¹ Valens uppgift är tvådelad, dels ska de förtroendevaldas arbete kontrolleras och utvärderas (ansvarsutkrävande), dels ska den framtida politikens inriktning granskas (mandatgivande).¹³² En särskild inriktning inom valdemokratien är den så kallade elitdemokratien. Skillnaden ligger i att den senare menar att den enda kontakten mellan väljare och valda är ansvarsutkrävande i efterhand på valdagen.¹³³ Valdemokratien lyfter fram både ansvarsutkrävandet och mandatgivandet som delar i valhandlingen.¹³⁴

Deltagardemokraterna framhåller istället betydelsen av att så många medborgare som möjligt aktivt och kontinuerligt deltar och därigenom påverkar

dande. Avslutningsvis sker beslutsförverkligandet och om detta inte är i överensstämmelse med det initiala stadiet har folket möjlighet att i val avsätta representationen.

¹²⁸ Dahl (1999) s 343 f. Jmf Lundström (2001) s 173 som menar att Dahls polyarki representerar demokratins realtyp.

¹²⁹ Gilljam & Hermansson (2003) s 15.

¹³⁰ A st och Lundström (2001) s 172. Jmf även SOU 2000:1 s 21.

¹³¹ Gilljam & Hermansson (2003) s 15 f.

¹³² Hermansson (2003) s 246. Jmf även Kumlin (2003) s 83 f.

¹³³ Gilljam & Hermansson (2003) s 16.

¹³⁴ A a s 16 f. Jmf även Held (1997) s 210 ff. Se ssk s 246 för en sammanfattning av modellen.

politiken och beslutens innehåll.¹³⁵ Grundidén är att komplettera den representativa demokratin med direktdemokratiska inslag och därigenom stärka den förstnämnda.¹³⁶ Deltagandet är som sagt det centrala och detta ses som ett egenvärde i sig själv. Genom deltagandet utvecklas individen och blir mer upplyst och engagerad.¹³⁷ Deltagandet kan ske som påverkan genom till exempel demonstrationer, aktioner eller namnsamlingar eller i mer rena direktdemokratiska inslag såsom folkomröstningar och olika former av demokratiska sammanslutningar som fackföreningar, grannskapssammanslutningar med mera.¹³⁸ Deltagandet i sig ger goda skäl att acceptera de fattade besluten genom att alla får lika möjlighet att påverka politiken och beslutsfattandet.¹³⁹

Samtalsdemokratin betonar istället det offentliga samtalet som det centrala värdet.¹⁴⁰ Huvudpersonen i denna demokratiinriktning är den tyske filosofen Habermas och dennes teori om den ideala samtalsituationen.¹⁴¹ Den innebär att det i samtalet föreligger en störningsfri kommunikation där alla inslag som stör ett samtal, till exempel makt, prestige, ideologi och manipulation, är frånvarande och det enda som återstår är ”styrkan hos det goda, välgrundade argumentet”.¹⁴² Den ideala samtalsituationen är för handen när det sker en störningsfri kommunikation och där alla möjliga deltagare har ”en symmetrisk fördelning av chanser att välja att tillämpa talhandlingar”.¹⁴³ Genom detta skulle aldrig något val behöva göras för att samtalet skulle leda till samförstånd.¹⁴⁴ Det är detta som samtalsdemokratis förespråkare eftersträvar som ideal, vilket får ses som en utopi. En mer liberal syn är att det är samtalet i sig som är målet och inte totalt samförstånd.¹⁴⁵ Åsiktskillnader är något som får accepteras i ett demokratiskt samhälle. De samtalsdemokratiska förespråkarna lyfter inom ramen för det demokratiska styrelseskicket fram betydelsen av och villkoren för den politiska debatten och opinionsbildningen.¹⁴⁶ Genom den offentliga debatten utsätts politiken och dess beslut för en kritisk prövning och detta leder till bättre och mer välgrundade beslut.¹⁴⁷ Tanken är också att möjligheten att delta i samtalet eller den offentli-

¹³⁵ Gilljam & Hermansson (2003) s 19.

¹³⁶ A st.

¹³⁷ SOU 2000:1 s 22. Se även Elster (1992a) s 160 ff.

¹³⁸ Gilljam & Hermansson (2003) s 19.

¹³⁹ Hermansson (2003) s 296. Se även Held (1997) s 325 ff för en diskussion kring deltagardemokrati. Se a a s 336 för en sammanfattande modell.

¹⁴⁰ Gilljam & Hermansson (2003) s 22.

¹⁴¹ Se t ex Elster (1992a) s 151 eller Gilljam & Hermansson (2003) s 22.

¹⁴² Alvesson & Sköldberg (1994) s 186.

¹⁴³ A a s 187. Se även Petersson (2009) s 319 f som analyserar ”det goda samtalet”.

¹⁴⁴ Se t ex Elster (1992a) s 152 eller Gilljam & Hermansson (2003) s 22 f.

¹⁴⁵ Se Elster (1992a) s 152 ff för en kritisk analys av den ideala samtalsituationen och av samtalsdemokratin i stort.

¹⁴⁶ Gilljam & Hermansson (2003) s 23. Jmf även SOU 2000:1 s 22 f som även framhåller behovet av offentliga arenor ”där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas”.

¹⁴⁷ Hermansson (2003) s 296.

ga debatten leder till att medborgarna får skäl att acceptera de demokratiskt fattade besluten.¹⁴⁸

För att sammanfatta dessa tre demokratiinriktningar kan sägas att valdemokratin ger medborgarna möjligheten att själva vara med och bestämma vem som ska bestämma. Deltagardemokratin ger medborgarna möjligheten att själva vara med och bestämma. Och slutligen ger samtalsdemokratin medborgarna möjligheten att själva vara med och bestämma sig.¹⁴⁹

2.3.5 Den svenska demokratiska modellen

Den svenska demokratimodellen utgår från RF 1:1 som stadgar:

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.”

Regleringen illustrerar ett formellt demokratibegrepp där först och främst folksuveränitetens princip som grunden för det svenska statskicket fastslås.¹⁵⁰ Det talas om den svenska folkstyrelsen, det vill säga den svenska demokratin och sambandet mellan demokrati och folksuveränitet blir här tydligt. Det kan även konstateras att folkets makt utövas genom valhandlingen något som ger RF en valdemokratisk karaktär även om vissa undantag från detta finns.¹⁵¹ Den svenska demokratin bygger på fri åsiktsbildning som innebär att alla har rätt att forma och förmedla sina åsikter. Den fria åsiktsbildningens bas är att folket har olika egenskaper och uppfattningar.¹⁵² Det är också den fria åsiktsbildningen som leder fram till ett majoritetsbeslut.¹⁵³

Demokratin är representativ och bygger på allmän och lika rösträtt. Denna rösträtt begränsas vad gäller medborgarskap och ålder (RF 3:4). Det andra stycket avslutas med de institutionella ramarna för den svenska demokratin. Parlamentarismen är basen, vilket innebär att regeringen ska ha stöd i eller

¹⁴⁸ A st. Se även Sward (2006) 7 ff. angående samtalsdemokrati.

¹⁴⁹ A st.

¹⁵⁰ Bull & Sterzel (2010) s 48 konstaterar att folksuveräniteten är basen för RF men att resonemangen kring den inte varit helt konsekvent. Det handlar enligt författarna mer om en ideologi som genomsyrar RF.

¹⁵¹ A a s 49. Bland undantagen kan folkomröstningsinstitutet nämnas. Det är snarare ett inslag av deltagardemokrati. Det är även det deltagardemokratiska idealet som var styrande i demokratiutredningen visserligen med inslag av samtalsdemokrati. Se SOU 2000:1 s 23 om detta.

¹⁵² Birgersson & Westerståhl (1989) s 15 f.

¹⁵³ A st. Jmf Westerståhl i StatvT 1994 s 98.

åtminstone tolereras av riksdagen. Avslutningsvis framhålls i regleringen särskilt den kommunala självstyrelsen.¹⁵⁴

Den svenska modellen bygger på parlamentarismens idéer och med det följer en regering som bör vara lyhörd inför riksdagen då den är beroende av dess förtroende. Det folksuveräna idealet slår igenom i det faktum att det av folket valda organet är det som står högst i hierarkin. Den fria åsiktsbildningen är basen för demokratin och genom den skapas folkviljan som kommer till uttryck i den åsiktsrepresentation som kan sägas föreligga i riksdagen. Regeringens lyhördhet inför riksdagen skapar grunden för folkviljans förverkligande. Med folkviljan menas givetvis majoritetsuppfattningen av densamma.¹⁵⁵

I direktiven till den så kallade Maktutredningen¹⁵⁶ förs en diskussion om den svenska uppfattningen av demokratibegreppet. Där sägs att det är alla människors lika värde som är den ”demokratiska grundtanken”.¹⁵⁷ Detta konkretiseras med att alla ”medborgare har rätt att på lika villkor delta i förmandet av det framtida samhället”.¹⁵⁸ Det framhålls att medborgarna genom att vara aktiva ”på många områden – i allmänna val, som förtroendevalda i politiska församlingar, som medlemmar i föreningar och folkrörelser, i bodesammanslutningar och fackföreningar på arbetsplatserna osv – deltar i förmandet av framtiden”.¹⁵⁹ Det konstateras att så ”såg och ser alltjämt det demokratiska idealet ut i Sverige”.¹⁶⁰ Det handlar med andra ord om ett deltagardemokratiskt ideal. Demokratin kopplas starkt till deltagande och det framhålls att inflytande nås genom deltagande och att alla människor ska ha lika möjligheter att forma sin framtid.¹⁶¹

Utredningen vände sig delvis mot denna ensidiga beskrivning av demokratibegreppet och menade att direktivet utgick från en samhällscentrerad demokratitolkning.¹⁶² Utredningen valde att i sin undersökning inte använda det i direktiven presenterade demokratibegreppet. Enligt utredningen kan inte demokrati identifieras ”med flertalsstyre och kollektiva beslutsprocesser”.¹⁶³ Det handlar istället, enligt utredningen, om en ”balans mellan den enskildes rättigheter och plikter i förhållande till kollektivet och kollektivets

¹⁵⁴ Enligt Birgersson & Westerståhl (1989) s 28 ff är den kommunala självstyrelsen det enda exemplet på maktindelning i RF. Jmf dock Bull (2008).

¹⁵⁵ A a s 20 ff. Se även Bull & Sterzel (2010) s 52 f som påpekar att RF konsekvent framhåller riksdagen som det ”centrala statsorganet” även om det i realiteten är regeringen som är ”det mäktiga och ledande stasorganet”. RF:s syn krockar således med utvecklingen vilket är något som författarna inte nödvändigtvis ser som fel då RF ”håller emot maktförskjutningen”.

¹⁵⁶ Maktutredningen hade i uppdrag att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden av det svenska samhället. Se SOU 1990:44.

¹⁵⁷ Dir 1985:38 återgivet i SOU 1990:44 s 411.

¹⁵⁸ A st.

¹⁵⁹ A a s 412.

¹⁶⁰ A st.

¹⁶¹ Detta demokratiideal återkommer i stora delar i Demokratiutredningen (SOU 2000:1).

¹⁶² SOU 1990:44 s 14.

¹⁶³ A a s 15.

rättigheter och plikter i förhållande till den enskilde”.¹⁶⁴ Det vill säga en blandning mellan ett samhällscentrerat begrepp och ett individcentrerat. Det blir även fråga om en dragning mot ett mer materiellt demokratibegrepp. Demokratiutredningen valde sedan att återgå till ett mer formellt demokratibegrepp som i stor utsträckning ansluter sig till Dahls demokratiska procedurdiskussion.¹⁶⁵

2.3.6 Avslutande kommentarer

Som jag visat ovan är det förenat med stora svårigheter att definiera demokratibegreppet. Det första valet är mellan den formella och materiella definitionen och jag har i denna avhandling valt en formell definition. Anledningarna till detta är flera. För det första är den formella definitionen lättare att begränsa och därmed mer ändamålsenlig i vetenskaplig framställning. För det andra anser jag att den materiella demokratidefinitionen tenderar att svälja och omfatta det mesta som är gott och bra. Det finns, delvis av politiska skäl, en vilja att fånga in begrepp under demokratiparaplyet för att därmed legitimeras dem. För det tredje menar jag att den formella eller proceduriella definitionen av demokrati är den som är tongivande i den svenska offentliga debatten. För det fjärde och sista är utgångspunkten i RF just den formella definitionen.

När det gäller valet mellan val-, deltagande- eller samtalsdemokrati anser jag att alla tre är viktiga inslag i demokratin, även om jag anser att valdemokratin är grunden som de andra bygger på.¹⁶⁶ Den diskussion jag kommer att föra kring kontrollmakten i denna avhandling är relevant för alla tre inriktningar.

Jag har Dahls definition av demokrati som procedur som utgångspunkt vilket även i stort överensstämmer med den som diskuteras i Demokratiutredningen. Den handlar om alla medborgares politiska jämlikhet som innebär lika rätt och möjlighet att rösta, kandidera och delta i den demokratiska processen. Fria, jämlika, korrekta och återkommande val med lika och allmän rösträtt är basen. För att kunna uppnå detta tillsammans med den politiska jämlikheten krävs information eller det som Dahl kallar upplyst förståelse och Demokratiutredningen kallar öppenhet och insyn. En annan viktig ingrediens i det demokratiska styrelseskicket är ansvarsutkrävandet.¹⁶⁷ Den demokratiska proceduren handlar dels om att fördela makt, dels om att ut-

¹⁶⁴ A st. Jmf även Olsen (1990) s 25 som menar att när regeringen i direktiven framhäver det demokratiska idealet som entydigt och stabilt missat missar de att förhålla sig till de oklarheter och motsättning som finns i både svensk och internationell demokratidiskussion. Jmf även Lundström (2001) s 165 ff som diskuterar tre olika demokratibegrepp i den svenska debatten.

¹⁶⁵ SOU 2000:1 s 40. Se ovan not 122.

¹⁶⁶ Jmf även Petersson (2009) s 183 som menar att det inte är nödvändigt att dra en skarp gräns mellan direktdemokrati och representativ demokrati som gärna görs inom de olika demokratiinriktningarna.

¹⁶⁷ Se t ex Ahlbäck (1999) s 15 ff.

kräva ansvar av de styrande. Tillsammans ger dessa beståndsdelar ett demokratibegrepp som kommer vara basen i denna avhandling.

2.4 Konstitutionalism

Kontrollmakten handlar visserligen om att på olika sätt se till att folkviljan får genomslag men lika mycket om att se till att andra värden upprätthålls av den verkställande makten, såsom rättsstatstankar, fri- och rättigheter och maktodelningsprinciper. Detta är konstruktioner vars uppgift är att begränsa majoriteten och dessa brukar samlas under begreppet konstitutionalism.

Precis som fallet är med demokrati finns det inte någon enhetlig definition av begreppet konstitutionalism.¹⁶⁸ Rent allmänt kan sägas att det i begreppet ligger ett krav på begränsning av makten genom till exempel maktodelning, checks and balances och fri- och rättigheter.¹⁶⁹ Med andra ord kan konstitutionalism sägas vara en styrmodell där konstitutionen är så utformad att den sätter gränser för den verkställande och lagstiftande maktens handlande.¹⁷⁰ Det innebär en uppsättning principer, sedvanor och institutionella arrangemang med syfte att begränsa regeringens maktutövning.¹⁷¹

Grunden för konstitutionalismen är som namnet antyder författningen. Konstitutionalism är dock inte detsamma som en konstitution. Själva konceptet konstitutionalism bygger på att det ställs upp spelregler för statsskicket och detta kan till exempel göras genom en konstitution. Historiskt sett har nya konstitutioner tillkommit utifrån en rädsla för den regim som varit.¹⁷² Det handlar om olika sätt att begränsa de styrandes makt och att skapa institutionella garantier för konstitutionalismen där olika delar av makten begränsas av varandra.¹⁷³ Regler om maktodelning, checks and balances, lagprovning, rättsstatsprinciper och fri- och rättigheter blir centrala i författningen.¹⁷⁴ Konstitutionalismen kräver även minoritetsskydd för att säkerställa att majoriteten inte missbrukar sin ställning.¹⁷⁵ Konstitutionen är kort sagt konstitutionalismens tjänare i dess strävan att tämja den demokratiska majoritetens makt.

¹⁶⁸ Även om det inte finns någon tillfredställande definition menar Sajó att man vet när den blivit överträdd. Han jämför med ett uttalande från en biskop. Biskopen menade att han inte kunde definiera Gud men han visste vad vanhelgande var. På samma sätt menar Sajó att även om det inte går att definiera konstitutionalism inte bara vet man när den blivit överträdd, det går även att bevisa det. Se Sajó (1999) s 12.

¹⁶⁹ Smith & Petersson (2004) s 10 f.

¹⁷⁰ Taube (2001) s 63 med där gjorda hänvisningar. Se även Gordon (1999) s 236.

¹⁷¹ Sajó (1999) s xiv. Jmf även Bradley m fl (2007) s 6 f.

¹⁷² Sajó (1999) s 12.

¹⁷³ A a s 49 och 69 f.

¹⁷⁴ A a s xv.

¹⁷⁵ A a s 61.

2.4.1 Konstitutionalismens historia

Ända sedan demokratin såg dagens ljus i antikens Aten har frågor om kontroll och ansvar varit centrala i diskussionen om statens styrelse.¹⁷⁶ Konstitutionalismen är således lika gammal som demokratin. Jag kommer nedan att göra en kortfattad exposé genom några historiska statsbildningar och särskilt fokusera på de mekanismer som skapats för att kontrollera maktutövningen. Detta för att visa att konstitutionalismen har setts som en naturlig del av statskicket i alla statsbildningar sedan antiken.

2.4.1.1 Misstro mot varandra

I de tidiga statsbildningarna byggdes det in konstitutionella mekanismer utformade för att undvika maktkoncentration till en viss person, familj eller grupp. Reglerna kom till på grund av att olika grupperingar misstrorde varandra och inte litade på varandras maktutövning. Syftet var att undvika dominans av en grupp eller familj.

I den atenska statsbildningen fanns till exempel en tidig form av maktdelning inbyggd. Högst upp i hierarkin fanns Folkförsamlingen (Ekklesia) där alla medborgare¹⁷⁷ i Aten hade möjlighet att delta. Detta var den lagstiftande församlingen. Folkförsamlingen samlades ungefär fyra dagar per månad eller ungefär 40 sammanträden om året och för att den skulle vara beslutför krävdes att 6000 personer fanns på plats. Även om enhällighet eftersträvades fattades troligen de flesta avgörandena genom majoritetsbeslut. Eftersom det skulle vara ohållbart om alla deltog i debatten fanns så kallade demagoger som förde folkets talan. Dessa tillhörde uteslutande de högre socioekonomiska klasserna och kan jämföras med dagens partiföreträdare. Deras monopol att föra talan verkar ha ägt rum med tyst samtycke.¹⁷⁸

Under folkförsamlingen fanns Rådet (Boule) som fungerade som ett förberedande organ till folkförsamlingen. Det var det verkställande organet inom den atenska demokratin. Rådet hade även den finansiella kontrollen och var därmed i praktiken det mäktigaste organet i den atenska politiken. Det bestod av totalt 500 medlemmar, femtio från varje stam i Aten, utvalda i de så kallade demerna som var de lokala styrelsenheterna. Medlemmarna utsågs via lottnings varje år och varje enskild person fick maximalt sitta i rådet två gånger under sin livstid. Till rådet var det knutet ett stående utskott kallat Prytanes och det var detta utskott som skötte den löpande verksamheten i Aten tillsammans med magistraterna som var en styrelse på tio kopplad till rådet. Rådet leddes av en av stammarna och det roterades månatligen mellan stammarna.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Se Gordon (1999) och Held (1997).

¹⁷⁷ Med medborgare menas alla män över 18 år.

¹⁷⁸ Gordon (1999) s 67 ff, Hornblower (1992) s 12 ff och Held (1997) s 40 ff.

¹⁷⁹ Gordon (1999) s 70 och Held (1997) s 41 f. Jmf även Hornblower (1992) s 13 f.

Ett tredje maktcentrum i den atenska politiken var domstolarna som förutom den ordinarie dömande verksamheten även handlade ärenden mot statens ämbetsmän. Alla medborgare över trettio hade rätten att anmäla en ämbetsman inför domstolen. Medborgaren ifråga behövde inte själv ha lidit skada för att väcka talan. Fallen prövades av en jury och det fanns inte någon möjlighet till överprövning. För att undvika att juryn otillbörligen påverkades eller mutades lottades platserna i juryn. Dessutom var juryn väldigt stor, mellan 500 och 2500 personer, för att skapa ytterligare skydd mot påverkan.¹⁸⁰

Folkförsamlingens funktion verkar ha varit att förhindra maktkoncentration och som ett led i detta fanns en process kallad ostracism eller bannlysning. En gång per år kunde folkförsamlingen besluta om en bannlysning av en person och alla inom folkförsamlingen kunde ”nominera” en person för detta. Om det fanns majoritet för någon av de föreslagna blev denne bannlyst från Aten i tio år, dock utan att förlora sin egendom. Blotta närvaron av detta hade troligen en avskräckande effekt på dem som hade makt och då särskilt demagogerna och var därför ett effektivt verktyg för att undvika maktmissbruk. Det innebär dock inte att institutet var skyddat från missbruk utan olika fraktioner inom folkförsamlingen kunde gå samman för att tvinga bort en politisk konkurrent.¹⁸¹

Ytterligare mekanismer fanns för att undvika maktmissbruk och maktkoncentration. Varje ämbetsman fick före sitt tillträde genomgå en utfrågning (dokimasia) inför en jury. Under utfrågningen hade alla medborgare rätt att framlägga skäl till reservationer mot ämbetsmannen. Därefter röstade juryn om han skulle godkännas eller inte. Under ämbetsperioden kunde alla medborgare väcka en fördömandetalan (eisangelia) mot ämbetsmannen för missbruk av ämbetet. Talan väcktes vid rådet som vid allvarliga fall överförde ärendet till en jurydomstol, och vid talan om förräderi överfördes ärendet till folkförsamlingen för beslut. Vid allvarliga fall av missbruk kunde dödsstraff utdömas. Slutligen utvärderades hela ämbetsperioden när ämbetsmannen skulle lämna ämbetet. Utvärderingen (euthenai) var uppdelad i två steg. I det första steget granskades räkenskaperna av tio revisorer och om dessa var utan anmärkning lämnades utvärderingen över till tio utvärderare som prövade icke-finansiella klagomål. Om något inte stod rätt till prövades ämbetsmannen inför en jurydomstol men om inga felaktigheter hittades kunde ämbetsmannen pusta ut.¹⁸²

Sammanfattningsvis kan sägas att den atenska statsbildningen uppvisar en tidig variant av maktdelning och checks and balances. De olika institutioner-

¹⁸⁰ Gordon (1999) s 70 ff.

¹⁸¹ A a s 69 f och Dahl (1999) s 40. Det har kunnat slås fast att ungefär ett femtontal personer blev bannlysta och landsförvisade genom denna procedur. Se Petersson (2009) s 59 om detta.

¹⁸² Gordon (1999) s 74 f. För en kritisk beskrivning av hur kontrollen utfördes i ett särskilt fall se Xenofons redogörelse i Held (1997) s 44 ff. För en allmän genomgång av kritik mot den Atenska demokratin se Petersson (2009) s 59 ff.

na var beroende av varandra och ingen av dem kunde utvecklas till ett överlägset organ.¹⁸³ För att undvika maktkoncentration användes lottning som valmetod. Alla ämbetsmän av vikt valdes genom lotten, ämbetsperioden var ett år och det var inte möjligt att bli omvald.¹⁸⁴ Detta gjorde det omöjligt för en stam eller en familj att bli för dominant i politiken. Utöver detta fanns det även domstolsprocesser utformade för att kontrollera utövandet av makten.¹⁸⁵

Även i antikens Rom fanns det i statskicket inbyggda mekanismer för att undvika maktkoncentration. Samhället i det romerska riket var uppbyggt kring åtta samhällsklasser som byggdes på storleken på en persons tillgångar. En person föddes in i en viss samhällsklass men dessa reviderades sedan var femte eller sjätte år. Det innebar att en person som antingen förlorat eller vunnit rikedomar efter revideringen kunde hamna i en ny samhällsklass. De två översta och viktigaste samhällsklasserna var senator och equites varav senator var den högsta klassen.¹⁸⁶

Precis som i Aten var folkförsamlingen den lagstiftande makten. I ett lagstiftningsärende hölls först ett debatttillfälle då alla, även kvinnor och slavar, fick möjlighet att debattera förslaget även om det i praktiken endast var de översta klasserna som yttrade sig. Därefter samlades folksamlingen vid ett annat tillfälle för att hålla omröstning om förslaget och då tilläts ingen debatt eller några följdförslag. Det var även folkförsamlingen som valde de statliga ämbetsmännen.¹⁸⁷

Under folkförsamlingen fanns senaten som var ett rådgivande organ utan några officiella funktioner även om den i praktiken var beslutande i många ämnen. Senaten var sammansatt av senatorerna och dess makt låg i folkets acceptans av samhällsklassernas indelning. Historiker har tolkat senatens roll som liknande den dagens regeringar har.¹⁸⁸

Folkförsamlingen valde varje år, utan möjlighet till omval, två konsulerna som var de verkställande ämbetsmännen. De två konsulerna var likvärdiga vilket i praktiken gav dem liten makt i Rom på grund av de kompromisser som måste göras dem sinsemellan. Även om de rent formellt var den högsta verkställande instansen, var det i realiteten endast i militära frågor de hade reell makt.¹⁸⁹

Det fanns även olika tribuner som fungerade som medborgarnas skydd mot staten och dess ämbetsmän. Dessa tribuner valdes årligen av folksamlingen. De hade rätt att lägga sitt veto mot alla beslut tagna av ämbetsmän-

¹⁸³ Gordon (1999) s 79.

¹⁸⁴ A a s 73. Undantaget var de militära befälhavarna som blev valda och kunde bli, och ofta blev, omvalda. Se a a s 74 om detta.

¹⁸⁵ A a s 75.

¹⁸⁶ A a s 97 f.

¹⁸⁷ A a s 104 f.

¹⁸⁸ A a s 98 f. Se även Petersson (2009) s 63.

¹⁸⁹ Gordon (1999) s 100. Se även Petersson (2009) s 62 f.

nen som ansågs strida mot folkets bästa. De hade även rätt att inlägga veto mot akter beslutade av folksamlingen och senaten.¹⁹⁰

Som genomgången ovan visar fanns det även i Rom ett väl utbyggt system av checks and balances. De olika institutionerna i statsskicket hade möjlighet att kontrollera varandra. Hela konstruktionen av statsskicket i Rom var så utformad att det måste ha varit uppenbart för dem att det inte var den mest effektiva konstruktionen. Trots detta valde de att organisera sitt statskick på detta sätt. Bakgrunden var precis som i Aten att det ansågs viktigare att se till att ingen grupp eller institution skulle bli dominerande. Romarna förstod att detta trots allt var mer gynnsamt för staten i ett långsiktigt perspektiv.¹⁹¹

Genomgången av de konstitutionella konstruktionerna i Aten och Rom visar det huvudsakliga syftet med denna tidiga konstitutionalism. Statskicket konstruerades så att ingen person, folkgrupp eller institution fick bli för dominant. Det handlade om att skydda sig själv mot att bli marginaliserad i politiken. Statsskickens utformning verkar till synes styras av försök att nå konsensus bland de olika grupperingar som funnits i staten. Detta tillsammans med maktindelning gjorde staten långt mer stabil även om det skedde på bekostnad av effektivitet.

Det är tydligt att det är en stor portion misstro inbyggt i de ovan beskrivna systemen. Det var korta ämbetsperioder, omval var sällan tillåtet och ofta användes lotten som valmetod. Allt för att undvika otillbörlig påverkan och fult spel. Ett av de kanske mest avancerade systemen för att undvika detta är valet av Doge i medeltidens Venedig. Venedigs högsta beslutande organ var Rådet som bestod av upp till 2500 medlemmar, även om det oftast var drygt 1000 som brukade närvara.¹⁹² Genom att kombinera ett system med lottdragning och val fick man till sist fram en ny Doge. Först lottades det fram trettio namn ur Rådet och utav dessa trettio män lottades det ut nio namn. Dessa nio valde sedan fyrtio män av vilka tolv lottades ut för att välja tjugofem nya namn. Av dessa tjugofem lottades nio namn fram som valde fyrtiofem som sedan genom lottdragning reducerades till elva som valde de fyrtioen män som valde Doge.¹⁹³ För att visualisera detta kan följande figur användas där L står för lottdragning och V för val:

$$30L \rightarrow 9L \rightarrow 40V \rightarrow 12L \rightarrow 25V \rightarrow 9L \rightarrow 45V \rightarrow 11L \rightarrow 41V \rightarrow \text{Doge}^{194}$$

Genom denna procedur var det omöjligt att i slutändan veta vilka som skulle välja ny Doge. En snillrik och komplicerad procedur som bygger på en rädsla för fult spel och otillbörlig påverkan. Statsskicket i Venedig konstruerades

¹⁹⁰ Gordon (1999) s 100 ff.

¹⁹¹ A a s 114 f.

¹⁹² A a s 139.

¹⁹³ A a s 140.

¹⁹⁴ A st.

för att försäkra sig om att törsten efter makt, som de befarade i varje mänskliga, skulle mildras för många men inte mättas hos någon.¹⁹⁵

Denna inledande del av den historiska genomgången visar födelsen av en tanke om konstitutionalism i bemärkelsen maktdelning och checks and balances. Utformningen av de tidiga statskicken verkar bygga på en ömsesidig förståelse om att det långsiktigt var viktigare med stabilitet än med effektivitet. Genom att inkludera ”alla” och inte ge all makt till någon eller några skapades en stabil statsbildning som accepterades av medborgarna. Eftersom syftet med kontrollen var att undvika maktkoncentration blir utformningen därefter. I kontrollmakten blev misstro ett ledord och mekanismer skapas för att undvika möjligheten för att en person, samhällsklass eller institution får för mycket makt.¹⁹⁶ De olika institutionerna fick makt över varandra för att undvika att den ena eller andra blir för dominant. Framförallt märktes misstron i hur och för hur länge ämbetsmännen, det vill säga den verkställande makten, valdes.

2.4.1.2 Misstro mot makten

Den ”moderna” utvecklingen av konstitutionalismen har skiftat fokus från misstro mellan olika grupper till en mer allmän misstro mot makten och maktmissbruk. De konstitutionella arrangemangen handlar i denna fas om att skydda folket från tyranni eller förtryck. Fri- och rättigheter växer fram och folkrepresentationens suveränitet betonas och en skepsis utvecklas mot den verkställande makten. Grundtanken utvecklas således mot att skydda folket från missbruk av makten. Denna diskussions framfart byggde på en längre period i Europa med kungar som fungerat som enväldshärskare. Som redan nämnts är tillkomsten av nya författningar oftast en reaktion på en tidigare regim som vill undvikas.

Utvecklingen mot den moderna konstitutionalismen påbörjades i 1600-talets England. Där pågick en maktkamp mellan parlamentet och kungen där båda sidor framhävde sin egen makt. Den konstitutionella diskussionen i England hade fram till dess varit helt dominerad av frågor om suveränitet med influenser från Bodin¹⁹⁷. Under 1600-talet ersattes denna en kamp mellan de som ansåg kungen vara suveränen och de som ansåg att makten delades mellan kung och parlament, det vill säga en diskussion kring maktdelning.¹⁹⁸

Som i de flesta diskussioner av detta slag handlade det i grund och botten om makt och vem som skulle ha den och i vilken utsträckning. Underhuset i parlamentet ansåg sig vara ett självständigt maktcentrum medan motståndarna menade att parlamentet bara hade den makt som kungen gav det. Till

¹⁹⁵ A a s 145. Se även Elster (1992b) s 232 ff för en genomgång om konstitutionalism i 1300-talets Florens som också byggde på misstro mot varandra.

¹⁹⁶ Jmf Vile (1998) s 25.

¹⁹⁷ Bodin (1992) s 1-109.

¹⁹⁸ Gordon (1999) s 237.

skillnad från House of Lords valdes underhuset av folket, eller åtminstone av de som hade tillgångar nog att få delta i valet. Detta faktum gjorde att underhuset ansåg sig representera folket, vilket var basen för dess maktanspråk. Det var dock endast kungen som kunde upplösa parlamentet, utlysa nyval och samla det igen.¹⁹⁹

Under 1600-talet skedde gradvisa maktförskjutningar från kungen. Till exempel fick, eller tog sig, parlamentet möjligheten att ställa kungens ämbetsmän till svars. Eftersom doktrinen om att kungen inte kunde göra fel fortfarande var gällande var det dennes ämbetsmän som fick ställas till svars. Parlamentet hade rätt att fördöma, straffa eller avskeda ämbetsmannen eller ministern. Genom detta växte en praxis om att ministrarna skulle ha parlamentets förtroende fram.²⁰⁰

Utvecklingen ledde till en skriftväxling mellan parlament och kung som slutade i att kungen gjorde visa medgivanden i parlamentets favör. Han menade att kungens makt var nedärvd och skyddad från intrång från parlamentet. Han menade vidare att parlamentets makt såsom den var utformad var tillräcklig för att skydda folket från tyranni och House of Lords dömande kapacitet var tillräcklig för att skydda kungen och folket från varandra. Parlamentets roll var således enligt kungen att kontrollera att han höll sig inom ramarna. Indirekt ledde detta uttalade till erkännandet av att England hade en så kallad mixed government. Med det menas en styrelse som var uppdelad utifrån olika styrformer, monarki (kungen), aristokrati (House of Lords) och demokrati (underhuset). Revolutionen slog sedan fast att kungen endast var en av flera institutioner som delade makten och under 1700-talet sågs det politiska systemet som pluralistiskt där självständiga institutioner hade makten att begränsa varandra.²⁰¹

En av de politiska tänkare som kom att påverka utvecklingen var John Locke som 1690 gav ut ”Andra avhandlingen om styrelseskicket”. Locke delade upp makten i två delar, lagstiftande och verkställande. I den verkställande makten ingick även en federativ makt. Den lagstiftande makten var den högsta och ”den makt som har rätt att bestämma hur statens maktmedel ska användas för att bevara samhället och dess medlemmar”.²⁰² Det fanns dock fyra inskränkningar på denna makt; det var inte en oinskränkt, egenrådlig makt över människors liv och öden,²⁰³ den gav inte rätt att styra genom tillfälliga, godtyckliga dekret utan var förpliktigad att fastslå människors rättigheter genom permanenta och kungjorda lagar och allmänt kända och

¹⁹⁹ A a s 239 och 242.

²⁰⁰ A a s 244 ff.

²⁰¹ A a s 258, 264 och 278. Se även Vile (1998) s 43 ff

²⁰² Locke (1996) s 110 ff. Citatet återfinns på s 122.

²⁰³ A a s 115.

bemyndigade domare,²⁰⁴ den fick inte ta människors egendom utan samtycke²⁰⁵ och den fick inte överföra lagstiftningsmakten till någon annan²⁰⁶.

Den verkställande makten var enligt Locke den makt som alltid är i funktion och som svarar för lagarnas tillämpning.²⁰⁷ Den federativa makten som låg i samma hand som den verkställande var makten i frågor om krig och fred, förbund och allianser och avtal med folk och samhällen utanför staten.²⁰⁸ Om den verkställande makten går emot folkviljan eller går emot samhällets bästa förlorar den enligt Locke sin ställning, något som även gäller den lagstiftande församlingen.²⁰⁹

Locke var tydlig med att det inte var ett alternativ att samla all makt i händerna på en person eller en institution. Det var enligt Locke viktigt att de som utgjorde den lagstiftande makten sedan var bundna av sina egna lagar för att de skulle bli så rättvisa som möjligt.²¹⁰ Skillnaden i synen på statskicket från antiken är slående. Under antiken var statskicken utformade för att undvika att en person eller grupp blev alltför dominant. I det engelska systemet var konstitutionalismen viktig för att skydda medborgarna från maktmissbruk. Det handlade således inte längre om misstro gentemot varandra utan om misstro mot brukandet av makt som sådant.

En som beundrade det engelska systemet som ett av få exempel genom historien som effektivt säkrat människors frihet var Montesquieu. Han menade att politisk frihet innebar att medborgarna var bundna av lag och att även myndigheterna var bundna av lag.²¹¹ Därmed blev medborgarna skyddade inte bara av staten utan även mot staten. Montesquieu förordade en funktionell maktindelning där olika statsfunktioner lades på olika institutioner, en lagstiftande, en verkställande och en dömande.²¹² Det viktigaste för Montesquieu var att den verkställande och dömande makten inte låg i samma hand. Han konstaterar även att det krävs motverkande makter för att undvika maktmissbruk eller med Gordons ord: ”Power should be a check to power”.²¹³

Den ledande konstitutionella diskussionen flyttades från England till USA i samband med den amerikanska revolutionen och att delstaterna i den nya nationen skulle anta nya konstitutioner. Diskussionen i ”The Federalist”²¹⁴ kan i mångt och mycket ses som förarbeten till den amerikanska konstitutionen. Det framträdande i diskussionen var kraven på både maktindelning och

²⁰⁴ A a s 116.

²⁰⁵ A a s 118.

²⁰⁶ A a s 120.

²⁰⁷ A a s 122.

²⁰⁸ A a s 123 f.

²⁰⁹ A a s 125 f.

²¹⁰ A a s 122.

²¹¹ Montesquieu (1998) s 109 f.

²¹² A a s 111 ff.

²¹³ A st. Se även Gordon (1999) s 278 ff. Citatet återfinns i Gordon (1999) s 283.

²¹⁴ Madison m fl (1987).

checks and balances. Montesquieu lyftes fram som ledstjärnan i denna diskussion. Enligt Madison var grunden för Montesquieus beundran av det engelska systemet närvaron av en partiell maktindelning som innebar att de olika institutionerna i staten blev beroende av varandra i utövandet av statsmakten. En absolut maktindelning skulle skada friheten lika mycket som maktkoncentration.²¹⁵

Det amerikanska statskicket används idag ofta som modell för checks and balances med sin starka exekutiva, lagstiftande och dömande makt. Varje del i den amerikanska maktindelningen har mycket makt inom sitt område men delarna är samtidigt beroende av varandra. Samtidigt som amerikanerna omfamnade den engelska konstitutionalismen och utvecklade den, gick Storbritannien i en annan riktning och utvecklade den så kallade parlamentariska demokratin.²¹⁶

Även om institutionerna i Storbritannien fortfarande är desamma, med monarken, tvåkammarsparlamentet och domstolarna, har maktförhållandena dem emellan förändrats. Monarken har visserligen fortfarande i teorin makten att underkänna lagstiftning men har inte använt denna makt på trehundra år och måste därför ses som obsolet. Den påverkan som monarken möjligen har idag är bakom kulisserna i sina kontakter med premiärministern och via opinionen i media. Även House of Lords har tidvis ansetts vara obsolet men anses ändå spela en viktig roll som konstitutionell vakthund i förhållande till underhuset.²¹⁷

På grund av den konstitutionella konstruktionen med enmansvalkretsar och att regeringens ledamöter samtidigt sitter i parlamentet blir den brittiska regeringens ställning väldigt stark. Inkluderas de så kallade ”junior ministers”²¹⁸ ingår över 100 av de 659 parlamentarikerna i regeringen. På grund av detta blir den brittiska regeringen i praktiken både lagstiftare och verkställare. I regeringen har premiärministern en särställning. Det är denne som utser ministrar, utlyser val och till och med, under vissa omständigheter, förklarar krig. Alla ministrar måste stå bakom premiärministerns beslut. Det gör premiärministern till den viktigaste personen i den brittiska politiken.²¹⁹

Det finns, som jag kommer utveckla i kapitel nio, särskilda institutioner inom underhuset för att kontrollera regeringen. Denna kontroll sker framförallt i så kallade select committees. Underhusets huvudsakliga uppgift är idag att genom sina institutioner sätta begränsningar på den politiska makten och säkerställa ansvarigheten hos dem som utövar makten.²²⁰

²¹⁵ Gordon (1999) s 308 ff.

²¹⁶ A a s 329. Jmf Loughlin (2003) s 23 f.

²¹⁷ Gordon (1999) s 332 f.

²¹⁸ Junior ministers kallas även ”parliamentary under-secretary of state” och är tredje nivåns minister under statsråden och statssekreterarna. Se Rogers & Walters (2006) s 459.

²¹⁹ Gordon (1999) s 334. ff.

²²⁰ A a s 342.

2.4.1.3 Avslutande kommentarer

Enligt Gordon är alla demokratier byggda på principen om motverkande makter, det vill säga konstitutionalism i någon form.²²¹ Genom att i statskicket bygga in begränsningar i maktutövandet skapas stabilitet i systemet och risken för maktmissbruk minskar.

Det är intressant att notera att USA som adopterade och utvecklade den engelska konstitutionalismen har skapat ett system med stark maktindelning och starka inslag av checks and balances. I moderlandet, det vill säga Storbritannien, har utvecklingen gått i motsatt riktning mot mer maktkoncentration. Det går att säga att utvecklingen gått från kungamakt till parlamentsmakt tillbaka till kungamakt i form av premiärministermakt.

Parlamentarismen har ett ur kontrollperspektiv inbyggt dilemma i att regeringen normalt har stöd av en majoritet i parlamentet. Även om regeringen inte har en egen majoritet i parlamentet måste den åtminstone ha stöd för sin politik för att kunna regera. Det innebär att frågor om kontroll riskerar att bli en fiktion.²²² Parlamentets kontrollmakt blir således beroende av hur stark den sittande regeringen är. Har den egen majoritet blir kontrollen svag och om den är i minoritet finns det möjlighet till en starkare kontroll.

2.4.2 Konstitutionalism och demokrati

Konstitutionalism och demokrati är tätt sammanflätade och beroende av varandra. De kan dock inte anses vara samma sak utan deras förhållande är snarare präglad av en spänning som gränsar till fientlighet.²²³ Konstitutionalismen är misstänksam mot demokratin även om den inte är dess fiende. Dess roll är istället att tämja den demokratiska majoritetens makt för att undvika att den utvecklas till att bli ett verktyg för en majoritetens tyranni. Till skillnad från demokratins majoritetsprincip innebär konstitutionalismen att vissa grundläggande rättigheter och värden är okränkbara.²²⁴ Demokratin har dock visat sig så effektiv att den moderna konstitutionalismen inte kan finnas utan demokratins legitimitet.²²⁵ Därför kan inte konstitutionalismen och konstitutioner bortse från demokratin utan de blir intimt sammanflätade för att säkerställa att majoritetsprincipen blir vägledande, men att majoritetens makt begränsas för att skydda medborgarna och då särskilt minoriteter

²²¹ Se a a s 325.

²²² Jmf Sajó (1999) s 83 f som diskuterar kring detta dilemma. Han menar att det är svårt att i ett parlamentariskt system även med checks and balances att skapa effektiva motvikt mellan lagstiftare och verkställare. Problemet skulle i teorin endast kunna lösas genom att parlament och exekutiv valdes oberoende av varandra.

²²³ A a s 54.

²²⁴ A a s 53 f samt xiv.

²²⁵ A a s 54. Jmf Elster (1992b) som menar att demokratin behöver ett konstitutionellt ramverk för att vara stabilt och konstitutionalismen behöver demokratin för att få legitimitet.

från maktmissbruk.²²⁶ Konstitutionalismen kylvor ner tillfälliga passioner utan att göra avkall på demokratins effektivitet.²²⁷

När det gäller förhållandet mellan demokrati och konstitutionalism är majoritetsprincipen i fokus. Acceptansen av demokratins majoritetsprincip bygger i mångt och mycket på det faktum att det är omöjligt att alltid nå samstämmighet. Enighet är en utopi och en omöjlighet i ett statsklick som eftersträvar någon form av effektivitet. Majoritet som princip leder alltid till att det går att nå ett beslut. Beslutsmodellen minimerar riskerna för maktmissbruk och godtycke i jämförelse med andra modeller som till exempel beslut av en form av elit som utses på grundval av exempelvis samhällstillhörighet eller förmögenhet. Sett till jämlikhet är beslutsmodellen överlägsen alla andra. Det finns dock vissa reservationer till majoritetsprincipen som måste framhållas. För det första är den endast hållbar då alla kan delta på lika villkor. Ur demokratisynpunkt innebär det allmän och lika rösträtt både i val och i parlamentet. För att den ska vara godtagbar krävs även att det finns en möjlighet för minoriteten att bli majoritet. Detta säkerställs genom institutionella arrangemang och rättvisa regler kring valen.²²⁸

Konstitutionalismen innebär att majoritetsprincipen begränsas och en viktig del i detta är att dessa begränsningar inte kan ändras av en enkel majoritet. Skulle majoriteten kunna undanröja begränsningarna blir det fråga om en skenkonstitutionalism. Det handlar om självbindning i syfte att skapa stabilitet och det är här demokrati och konstitutionalism samverkar. Att lägga fast spelregler som är svåra att ändra skapar en långsiktig stabilitet, motsatsen skulle skapa en osäkerhet kring politiken och i förlängningen osäkerhet i landet. Genom långsiktigheten skapas förutsättningar för långsiktiga projekt. En annan sida är att de fasta reglerna kan hindra okloka beslut som annars skulle vara svåra att riva upp.²²⁹

De två begreppen demokrati och konstitutionalism används ofta tillsammans och i den nordiska diskursen är termen konstitutionell demokrati vedertagen.²³⁰ Enligt denna terminologi konstateras att folksuveränitet är nödvändig men inte tillräcklig utan det krävs ett minimum av stabila spelregler.²³¹ Jag skulle vilja påstå att termen konstitutionell demokrati till stor del motsvarar ett materiellt demokratibegrepp.²³² Det är dock enligt min mening

²²⁶ Bradley m fl (2007) s 2. Se även Vile (1998) s 2.

²²⁷ Sajó (1999) s 9 och Elster (1992b) s 230.

²²⁸ Sajó (1999) s 57 ff.

²²⁹ Elster (1992b) s 230 ff.

²³⁰ Taube (2001) s 63 f. Se även Smith & Petersson (2004) s 8 ff. Den har av Smith och Petersson definierats som en styrelse enligt demokratins krav men inom konstitutionens gränser. Författarna gör sedan en "legering" av dessa begrepp och skapar ett materiellt demokratibegrepp. Demokratien enligt Smith och Petersson har några återkommande värden som är allas rätt att delta (likhet), folksuveränitet, majoritetsprincipen, allmänna val och begränsningar av majoritetens makt. Dessa begränsningar är t ex mandatperioder, kontroll och fri- och rättigheter. Se Smith & Petersson (2004) s 10 och 26 ff om detta.

²³¹ Smith & Petersson (2004) s 8.

²³² Se t ex Nergelius (1996) s 112 f.

viktigt att hålla isär begreppen då de inte är samma sak utan tvärtom i grunden oförenliga. En fullt genomförd demokratiprincip innebär att majoritetens vilja alltid ska genomföras under förutsättning att de formella kraven på demokratin är uppfyllda. Eftersom konstitutionalismen begränsar majoriteten går det inte ha fullständig demokrati med konstitutionalism. Tillsammans skapas dock ett ramverk som i långa loppet skapar en mer stabil och effektiv statsbildning och styrelseform.

Det är min övertygelse att en statsbildning behöver både demokrati och konstitutionalism för att vara stabil och effektiv. Därför väljer även jag att tala om konstitutionell demokrati. Med det menar jag dels demokrati i enlighet med ovan, dels konstitutionalism i enlighet med det just framförda. Det handlar alltså om två olika begrepp som samverkar för att optimera varandra, inte om två sidor av samma mynt.

2.5 Ansvar

Kontrollmakten handlar ibland om att på olika sätt ställa någon till ansvar. Frågan är då vad ansvar innebär. Vem är ansvarig för vad och på vilka grunder utkräver vi detta ansvar? Frågan kan tyckas oskyldig men det saknas en tydlig och avgränsad innebörd av begreppet ”ansvar”. Det går att tala om olika typer av ansvar, moraliskt, rättsligt och politiskt till exempel. För den fortsatta framställningens skull ska jag i denna avdelning ge en översiktlig bild av hur ansvarsbegreppet kommer till användning i fråga om riksdagens kontrollmakt. Syftet är att problematisera begreppet och visa att det politiska ansvaret är något som utmärker sig.

För det första kan slås fast att ”ansvar är något som kan tillskrivas ett handlande subjekt”²³³ eller något utvecklat; ”en aktör som tar ansvar utför, enkelt uttryckt, en rationell handling, som han eller hon kan stå till svars för”²³⁴. Detta är grunden för ansvarsbegreppet. Det handlande subjektet kan dock ställas inför olika former av ansvar. Det görs i litteraturen några olika indelningar men grovt handlar det om uppgiftsansvar, orsaksansvar och påföljdsansvar.²³⁵ Dessa tre former går givetvis in i varandra och en form av ansvar utesluter inte en annan utan oftast blir alla tre aktuella.

Uppgiftsansvar innebär att ett subjekt i sin roll har ansvar att utföra vissa uppgifter, exempelvis en läkares eller förälders ansvar. Orsaksansvar innebär att subjektet ansvarar för de följder hans handlande orsakar. Den tredje typen, påföljdsansvar, innebär att ett subjekt står till svars för ett visst handlande som kan ge en viss påföljd. Dessa tre former av ansvar är grunden för ansvarsbegreppet.

²³³ Lundström (1993) s 26.

²³⁴ A st.

²³⁵ A s 27 med där gjorda hänvisningar.

Det kan sedan talas om olika typer av ansvar som i varierande grad innehåller de tre former som redogjorts för ovan. Dessa är moraliskt, rättsligt och politiskt ansvar. Det moraliska ansvaret anger ”villkor för att döma eller klandra en aktör för vissa händelser”²³⁶. Det handlar om ett personligt ansvar inom ens ansvarsområde och villkoren för dess infriande är att aktörens handling eller underlåtenhet orsakat händelsen och att handlingen inte är utförd under okunnighet eller tvång.²³⁷ Uppgifts- och orsaksansvaret är de huvudsakliga ansvarsformerna även om även påföljdsansvar kan göra sig gällande. Det moraliska ansvaret handlar om att utkräva ansvar utifrån en intern moralisk norm till skillnad från det rättsliga ansvaret som utkräver ansvar utifrån en extern rättslig norm.

En annan skillnad mellan rättsligt och moralisk ansvar är kopplingen mellan skuld och kausalt ansvar. Juridiskt ansvar beskrivs utifrån en rättslig norm och kräver vanligtvis ett kausalsamband mellan aktörens handlande och händelsen. Det är således framförallt orsaks- och påföljdsansvar som blir aktuellt. Det finns dock rättsliga normer som inte innehåller krav på kausalsamband, så kallat strikt ansvar. Exempel på varierande grader av detta är ansvar för husdjur, barn, anställda, m m. Tanken bakom denna princip är att principalen, den som avkrävs ansvar, har haft möjlighet att påverka och hindra den som faktiskt utfört handlingen. Det blir i dessa fall mer frågan om ett uppgiftsansvar.

Den tredje typen av ansvar, det politiska ansvaret, har delar av båda de förutvarande. Det finns rättsliga normer som reglerar ett formellt politiskt ansvar men det finns även ett ansvar som utkrävs ”enligt vaga och svårdefinierade regler”²³⁸. Det finns som sagt formella regler som beskriver vem som ansvarar inför vem, t ex att regeringen ansvarar inför riksdagen (RF 1:6) och att myndigheterna lyder under regeringen (RF 11:6). Problemet är att ”den bedömningsgrund som aktörerna prövas efter [är] vag och inte sällan godtycklig”²³⁹. Det handlar i mångt och mycket om politiska överväganden och olika former av maktkamp. Detta gör sig särskilt gällande i informella strukturer, exempelvis media. Till exempel kan en minister i formellt hänseende inte styra en förvaltningsmyndighet, men inte sällan kräver opinionen att statsrådet tar ansvar för myndighetens beslut. Det politiska ansvaret blir således starkt kopplat till uppgiftsansvaret och till viss del till påföljdsansvar. Däremot är kopplingen till orsaksansvaret inte alltid lika tydlig.

Det är det politiska ansvaret som ligger i fokus i denna avhandling. Således är den inledande frågan i detta avsnitt berättigad. Vem är ansvarig för vad och på vilka grunder utkräver vi detta ansvar? Reglerna kan synas vara tydliga. Regeringen ansvarar inför riksdagen (RF 1:6) och myndigheterna

²³⁶ A a s 32.

²³⁷ A st.

²³⁸ A a s 36.

²³⁹ A st.

ansvarar inför regeringen (RF 11:6). Detta innebär inte att frågan är oproblematisk. När det gäller hur ansvaret ska utkrävas är det svårt att hitta några klara regler för vilka bedömningsgrunder som ska ligga till grund för ansvarsutkrävandet. Det är inte heller särskilt tydligt vad som ska räknas som ansvarsutkrävande. Hur ska till exempel offentlig kritik från KU kategoriseras? Jag återkommer till denna fråga i nästa kapitel.

2.6 Rekapitulation

Genomgången ovan visar på svårigheten att skapa en enhetlig definition av de grundläggande begreppen. Jag har gett en bild av den diskussion som pågår kring dessa begrepp och därigenom gett ramen för deras betydelse. Både demokrati och konstitutionalism är hörnstenar i byggandet av en modern statsbildning. Därför är det viktigt att ha en grundläggande förståelse för dessa begrepp med sig in i denna avhandling.

Innan jag ger mig in i diskussionen om syftet med kontrollmakten ska jag göra en kort rekapitulation över vad som framkommit angående de olika begreppen och min syn på dem. Syftet är att ge ett avstamp in i diskussionen om kontrollmaktens syfte och byggandet av min modell för kontrollmakten.

Demokrati, såsom jag ser det, är en procedur med syfte att fördela makt och utkräva ansvar. För att kunna göra detta krävs ett antal olika mekanismer såsom fria, återkommande och rättvisa val, opinionsfriheter och regler för beslutsfattandet med majoritetsregeln som grund. En avgörande ingrediens för att kunna fördela makt och utkräva ansvar är information. Utan information om vad till exempel ett politiskt parti har för framtidsplaner kan folket inte ta ställning till om det förtjänar makt eller inte. Utan information om vad någon eller några har gjort kan inte ansvar utkrävas. Information är således basen för demokratin.

När det gäller kontrollmaktens förhållande till konstitutionalism handlar det om maktindelning och begränsning av makt. Riksdagen har den lagstiftande funktionen och regeringen den verkställande. Genom sin kontrollmakt har riksdagen möjlighet att kontrollera att regeringen håller sig inom de konstitutionella ramarna. Riksdagen får även möjlighet att hävda tolkningsföreträde gällande de konstitutionella normerna och upprätthålla den självbindning av makten som dessa innebär.

När det gäller förhållandet mellan demokrati och kontrollmakt handlar det i stort om att skapa underlag för den fria åsiktsbildningen. Genom att få fram information om regeringens handlande får både riksdagen och väljarna underlag för sina framtida beslut. Den fria åsiktsbildningen är grunden för att nå ett väl underbyggt majoritetsbeslut och således även grunden för den fria rösträtten. Om väljarna inte nås av information om de styrande har de inte möjlighet att ta ett välgrundat beslut på valdagen. Information är basen för kontrollmakten. Utan den kan inte felaktigheter korrigeras eller ansvar ut-

krävas. Därför är informations- och opinionsfriheterna viktiga delar av demokratibegreppet.

Ansvar är ett mångfacetterat begrepp och kopplingen mellan det inträffade och vem som är ansvarig är inte alltid tydlig. Detta gäller särskilt det politiska ansvaret. Regeringen är enligt RF 1:6 ansvarig inför riksdagen och för att riksdagen ska kunna hävda detta ansvar finns kontrollmakten. Kontrollen av regeringen är grunden för riksdagens möjlighet att hålla den ansvarig. Det handlar då primärt om det politiska ansvaret även om det finns inslag av juridiskt ansvar.

Med detta kommer jag nedan att diskutera den huvudsakliga frågan. Varför ska det finnas en kontrollmakt? Vad har den för syfte att fylla? Det är denna diskussion som kommer vara avstampet in i avhandlingen.

2.7 Varför kontrollmakt?

Demokrati är idag något vi ser som en självklarhet. Det råder ingen tvekan om att demokrati är den ledande och eftersträlvade styrelseformen i världen, i synnerhet i den så kallade västvärlden. Ur den synvinkeln är det anmärkningsvärt att det inte finns någon enhetlig definition av vad demokrati är. De allra flesta kan troligen enas om vissa grundkoncept som allmän och lika rösträtt, opinionsfriheter och majoritetsprincipen. Det är detta som är demokratins kärna och det som mer eller mindre alla demokratimodeller utgår ifrån. Därefter går det att diskutera vad som mer krävs för att ett statskick ska ses som demokratiskt. Detsamma gäller konstitutionalism som inte heller har någon enhetlig definition. Precis som demokratibegreppet finns det en konsensus om begreppets kärna som innebär att det ska finnas en uppsättning regler som begränsar majoritetens makt. Det handlar således om en begränsning av demokratins majoritetsprincip.

Det är intressant att notera den utveckling kontrollmaktens syfte som funnits sedan antiken. Från att ha varit ett system byggt på misstro mot varandra eller mellan olika grupperingar i samhället har det blivit ett system byggt på misstro mot makten som sådan. Det handlar idag om att skydda staten och dess medborgare från de valdas maktmissbruk. En annan utveckling har varit att låta många dela makten till att koncentrera den hos en person tillbaka till en något mer portionerad maktfördelning. Utvecklingen har gått från en direkt demokrati via monarkin till den representativa demokratin. I antiken var de lagstiftande och styrande församlingarna enorma med dagens mått mätt. Utvecklingen gick sedan mot att koncentrera makten hos monarken som suverän. Därefter kom en reaktion på detta och parlamenten och den representativa demokratin fick fäste. Resan från den direkta till den representativa demokratin gick således via enväldshärskaren.

Grunden för demokratin är möjligheten för medborgarna att genom val välja de representanter som ska styra dem. Själva basen för demokratin är

just folkets möjlighet att ge uttryck för sin vilja. Den fria åsiktsbildningens roll är att skapa möjligheten för folket att ta ett välgrundat beslut på valdagen. Genom opinionsbildning och öppen diskussion ventileras olika uppfattningar, regeringens politik kritiserar och försvaras och oppositionen har möjlighet att framföra sina alternativ. Kontrollmakten har som syfte att få fram information om de styrande för att folket ska kunna ta "rätt" beslut på valdagen. Utan information om hur de styrande brukar makten kan inte regeringen utvärderas och oppositionen får inte möjlighet att kritisera det som den tycker borde ha hanterats annorlunda. Utan information kommer inte maktmissbruk i dagen. Information är nyckeln och grunden för den fria åsiktsbildningen. Den information som kontrollmakten får fram är även grunden för riksdagens möjlighet att granska rikets styrelse och om anledning förekommer kunna utkräva ansvar av regeringen.²⁴⁰

Kontrollmakten är ett sätt att begränsa makt och därmed faller den under konstitutionalismens paraply. Såsom konstaterats ovan bygger de flesta moderna konstitutioner på någon form av maktindelning och så även den svenska. Riksdagen är folkets representanter och som detta det högsta beslutande organet. Det är riksdagen som är lagstiftaren i det svenska statskicket. Då Sverige är en parlamentarisk stat måste regeringen, den verkställande makten, ha riksdagens förtroende eller åtminstone tolereras av den. Regeringen å sin sida har möjligheten att upplösa riksdagen och utlysa nyval. Regeringen styr riket men gör detta under ansvar inför riksdagen (RF 1:6) och riksdagen har i sin tur en motsvarande skyldighet att granska rikets styrelse och förvaltning (RF 1:4). Det finns således en maktindelning mellan riksdagen och regeringen.²⁴¹ Riksdagens kontrollmakt har som syfte att säkerställa att denna maktindelning respekteras.

Min syn på kontrollmakten, som präglas av min syn på demokrati och konstitutionalism, är att dess huvudsakliga syften är att förse riksdagen och folket med information samt bevaka och skydda riksdagens suveräna ställning i statskicket. Den ska även skydda de självbindningar som konstitutionen ställer upp.

²⁴⁰ Jmf även Tarschys (2002) s 95 som menar att demokratin "kräver ett rikt flöde av information".

²⁴¹ Birgersson och Westerståhl (1989) s 28 ff menar dock att det inte är fråga om maktindelning utan en funktionsuppdelning. Jmf Bull (2008) s 26 ff som inte håller med om detta utan menar att förskjutningen i diskussionen från maktindelning till funktionsuppdelning har att göra med att grundlagsfäderna ville fjärma sig från den tidigare konstitutionens ordbruk snarare än att införa något egentligt nytt koncept i sak.

3 Den svenska kontrollmakten och dess funktioner

3.1 Inledning

Det föregående kapitlet visar kopplingen mellan kontrollmakt, demokrati och konstitutionalism. Kontrollen har en viktig roll att spela för att upprätthålla balansen mellan riksdag och regering, inte minst genom att jämma ut det informationsövertag som regeringen har gentemot riksdagen. För att kunna spela denna roll behöver kontrollen fylla ett antal funktioner som tillsammans skapar kontrollmakt. Detta kapitel ska presentera dessa funktioner.

Riksdagens kontrollmakt har sin grund i RF 1:4 som bland annat föreskriver att riksdagen är folkets främsta företrädare och att den ska granska rikets styrelse och förvaltning. Detta stadgande ska sättas i samband med RF 1:6 som föreskriver att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Till detta kommer RF 13 kap med rubriken kontrollmakt. I detta kapitel finns de institutioner i RF som är skapade för att uppfylla den i RF 1:4 stipulerade kontrollen av regering och förvaltning. Det är konstitutionsutskottets granskning, åtal mot statsråd, misstroendeförklaring och spörsmålen som är del av den direkta kontrollmakten i RF 13 kap. Dessutom tillkommer JO och Riksrevisionen som jag hänför till den indirekta kontrollen. Denna kontroll kommer i avhandlingen endast behandlas vad gäller riksdagens nyttjande av dess resultat. Jag kommer nedan i avsnitt 3.2 klargöra skillnaden mellan direkt och indirekt kontrollmakt.

Sverige har ett parlamentariskt statsskick och redan i detta ligger en kontroll eftersom statsskicket som sådant kräver att regeringen har riksdagens förtroende. Skulle detta inte finnas måste regeringen avgå eller utlysa nyval. Det finns även en kontroll inbyggd i det löpande riksdagsarbetet genom att regeringens förslag utskottsbehandlas och debatteras i kammaren. Det sker således en löpande genomlysning av regeringens arbete inom ramen för den löpande verksamheten. Kontrollmakten är en ingrediens utöver detta och det är denna tillsats som behandlas i avhandlingen.

För att underlätta gränsdragningen mellan det löpande arbetet och kontrollverksamheten utgår jag från att de institut som regleras i RF 13 kap är en del av kontrollmakten. Utöver detta menar jag att det finns ytterligare några institut som bör hänföras till kontrollmakten. Det är för det första de debatter som inte har samband med något ärende som behandlas i riksdagen, så kal-

lad fristående debatt (RO 2:10 st 3). Som namnet antyder ligger den vid sidan av det löpande arbetet. Jag menar för det andra även att utskottens arbete med uppföljning och utvärdering (RF 4:8) bör kunna hänföras till kontrollmakten. Stora delar av denna verksamhet kan hänföras till det löpande arbetet men det finns möjligheter att använda denna till en faktisk kontroll av regeringen. Jag väljer därför att även behandla denna möjlighet.

I detta kapitel kommer jag först att klargöra skillnaden mellan direkt och indirekt kontrollmakt, vilket följs av en översiktlig genomgång av riksdagens direkta kontrollmakt. Därefter kommer jag att presentera och diskutera den direkta kontrollmaktens funktioner och hur de förhåller sig till de institut som finns till riksdagens förfogande. Det är dessa funktioner som sedan kommer vara grunden för min analys av riksdagens kontroll av regeringen som kommer i kapitel tio. Det bör avslutningsvis på nytt framhållas att när jag talar om kontrollmakt gör jag det i betydelsen riksdagens direkta kontrollmakt. Jag använder således inte det kontrollmaktsbegrepp som RF 13 kap ställer upp.

3.2 Direkt och indirekt kontrollmakt

Riksdagens kontrollmakt kan delas in i två delar utifrån det inflytande som riksdagsledamöterna har över kontrollens utövande. Jag har valt att kalla dessa två delar direkt respektive indirekt kontrollmakt. Den kontroll som på olika sätt utövas av riksdagsledamöter kallar jag direkt och den kontroll som utövas av någon annan men som på olika sätt är knuten till riksdagen kallar jag indirekt.

Med uttrycket direkt kontrollmakt menar jag de instrument och organ som riksdagen genom sina ledamöter direkt styr omfattning och inriktningen av. Avgörande för vad som ingår i den direkta kontrollmakten är riksdagsledamöternas möjligheter att styra verksamheten och delta i den. Det betyder motsatsvis att den indirekta kontrollmakten är den som utövas av någon annan. Den indirekta kontrollen, enligt min definition, är på olika sätt knuten till riksdagen, som även är mottagaren av dess rapporter och resultat. Det är därför relevant att inkludera dessa organ i begreppet riksdagens kontrollmakt. Det finns en mängd organ utanför riksdagen som bidrar med information. Inte minst media, som genom offentlighetsprincipen kanske är den viktigaste källan till information. I avhandlingen menas dock med indirekt kontrollmakt organ som har en mer konkret anknytning till riksdagen, exempelvis genom budgetberoende eller utnämningsprocess.

Avhandlingen är avgränsad till den direkta kontrollmakten, det vill säga den som utövas av riksdagsledamöterna. Den indirekta kontrollen kommer endast att behandlas då det gäller riksdagens handläggning av dess resultat, till exempel JO:s ämbetsberättelse eller Riksrevisionens rapporter. Således kommer riksdagens mottagande av den indirekta kontrollens produkter att

behandlas, men det kommer inte att finnas någon särskild diskussion kring de indirekta kontrollinstrumentens verksamhet eller funktion.

I avhandlingen kommer jag med andra ord att diskutera riksdagens och riksdagsledamöternas roll vid användandet av kontrollmakten. Jag kommer att beskriva och analysera hur riksdagsledamöterna som folkets representanter förhåller sig till den uppgift som den tilldelas i RF 1:4, nämligen att granska rikets styrelse och förvaltning.

3.3 Riksdagens kontrollmakt

När riksdagens kontrollmakt ska beskrivas är det naturligt att ta avstamp i RF:s trettonde kapitel om kontrollmakten. Där är de mest framträdande kontrollinstrumenten samlade och det är även dessa som utgör stommen i denna avhandling. Det vore dock fel att tro att all kontroll är samlad i detta kapitel. Det finns fler komponenter som är viktiga att lyfta fram för att komplettera bilden. Senare i avhandlingen kommer de olika komponenterna i kontrollmakten att beskrivas och diskuteras mer utförligt. Men för diskussionen kring kontrollens funktioner är det bra att ha en inledande förståelse för innehållet i riksdagens möjligheter till kontroll. Därför kommer här en översikt över riksdagens kontrollmakt.

Det löpande riksdagsarbetet innebär i sig en kontroll av regeringen men denna avhandling inriktar sig på den kontroll som ligger utanför detta arbete, det vill säga institutioner som är designade för att användas vid sidan av det löpande arbetet. Det är dessa jag menar när jag talar om kontrollmakt. De institutioner som utgör ryggraden i denna kontrollmakt regleras i regeringsformens trettonde kapitel och är konstitutionsutskottets granskning, statsrådets juridiska ansvar, misstroendeförklaring, interpellationer och frågor.

Konstitutionsutskottet har till uppgift att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (RF 13:1-2). Samtliga riksdagsledamöter och alla utskott har rätt att anmäla en fråga till KU, men utskottet tar även årligen upp ett antal ärenden på eget initiativ. Resultatet av granskningen är sedan 1997 uppdelat i två betänkanden. Det första, höstbetänkandet, innehåller den så kallade allmänna granskningen som inriktar sig på den administrativa praxisen inom regeringen. Det andra, vårbetänkandet, behandlar de anmälningar som inkommit till utskottet och brukar kallas för den särskilda granskningen. Det är även KU som prövar om ett statsråd ska åtalas för brott förövat i utövandet av statsrådstjänsten (RF 13:3). Detta har dock inte varit aktuellt sedan RF infördes.

Sverige har ett parlamentariskt statskick, vilket innebär att regeringen måste ha stöd i eller åtminstone tolereras av riksdagen. Skulle regeringen eller ett enskilt statsråd förlora riksdagens förtroende kan en riksdagsledamot yrka om misstroendeförklaring (RF 13:4). För att yrkandet ska tas upp till behandling krävs stöd av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och för

att det ska antas krävs det att en majoritet av riksdagens ledamöter ställer sig bakom yrkandet. Inget yrkande om misstroendeförklaring har vunnit bifall sedan regeln infördes.

Riksdagsledamöterna får även ställa interpellationer och frågor i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning (RF 13:5). Detta är den i särklass mest utnyttjade formen av kontroll.

Ordet parlamentarism kommer från latinets parlamentum som kan översättas med tal.²⁴² Det är därför inte överraskande att debatten är central i kammaren. Utanför det löpande riksdagsarbetet används debatterna som kontroll dels genom interpellationer och frågor, dels genom de särskilda debatter som anordnas utan samband med annan handläggning (RO 2:10 st 3). Dessa debatter finns i två skepnader. Dels som ett antal olika fasta debatter såsom partiledardebatter och den utrikespolitiska debatten, dels som aktuella debatter som anordnas av talmannen i samråd med partiernas gruppleddare i ett aktuellt ämne. Ytterligare en form av direkt kontroll är den som utförs kontinuerligt i utskotten genom deras uppföljnings- och utvärderingsarbete.

Fokus i denna avhandling ligger som sagt på de organ och instrument som presenteras i 13 kap RF. Dessa är de mest centrala regleringarna i kontrollmakten och förtjänar därför särskild uppmärksamhet.

3.4 Kontrollmaktens funktioner

Kontrollmaktens syfte är dels att förse riksdagen och folket med information, dels att bevaka och skydda riksdagens suveräna ställning i statsskicket. I det sistnämnda finns det vissa element av maktdelning inbyggt. Jag kommer nedan att diskutera vilka funktioner som behövs för att uppnå detta syfte.

Riksdagens kontrollmakt har en lång historia och har förändrats för att anpassa sig till ett nytt demokratiskt statsskick. Stora delar av riksdagens kontrollmakt ärvdes från 1809 års RF, som byggde på maktdelning och ett i grunden odemokratiskt styrelseskick, till 1974 års RF som istället bygger på parlamentarism och folksuveränitet.²⁴³ Således var kontrollmaktens huvudsakliga funktion i 1809 års RF att vara en del av och säkerställa en fungerande maktdelning mellan riksdagen och kungen. Förändringen till ett parlamentariskt statsskick har även påverkat de funktioner som riksdagen och dess kontrollmakt har att fylla.

Jag kommer nedan att närmare beskriva de funktioner som den svenska kontrollmakten har att fylla: ansvarsutkrävande, korrigerande, informativ

²⁴² Sajó (1999) s 155.

²⁴³ Eller som Tarschys (2002) s 41 uttrycker det; man lyfte ”in de gamla möblerna i det nya huset”.

och preventiv. De fyra funktionerna finns representerade i olika kontrollinstrument även om vissa av instrumenten har mer än en funktion att fylla.

3.4.1 Informativ funktion

Grundläggande för demokrati och konstitutionalism är information.²⁴⁴ Det är den som är basen för det fortsatta handlandet och grunden för olika ställningstaganden, inte minst vid val. En grundläggande funktion för flera av riksdagens kontrollorgan är därför att på olika sätt försöka få fram information. Jag kallar detta den informativa funktionen. Det handlar om att få fram underlag för den fria åsiktsbildningen som är essentiell i ett demokratiskt statskick. Utan information om de styrande har inte folket möjlighet att utvärdera styrelsen och få underlag för ett välgrundat beslut på valdagen.²⁴⁵ Detsamma gäller givetvis för de valda representanterna. För att dessa ska kunna representera folket på bästa sätt krävs kunskap om hur regeringen förvaltar den verkställande makten. Det är även viktigt för riksdagen att få fram information om regeringens agerande för att kunna utvärdera om dess handlande följer de konstitutionella ramarna. Den informativa funktionen är grunden inte bara för de andra funktionerna utan för hela den demokratiska processen. Den är även basen för konstitutionalismen då exempelvis ansvarsutkrävande inte kan ske utan information.²⁴⁶

Interpellationer och frågor har som sitt huvudsakliga syfte att få fram information. Det är riksdagsledamöternas möjlighet att direkt få svar från ett statsråd. Spörsmål kan ställas av flera olika anledningar. Det kan antingen vara för att få veta något eller för att ledamoten redan vet något som han eller hon särskilt vill belysa och få fram i offentlighetens ljus. Oavsett vilket handlar det om att få fram information för att riksdagsledamöterna ska kunna ta ställning i en mängd olika frågor, till exempel förtroendefrågan. Detsamma gäller givetvis för folket som behöver information för att kunna ta ett välgrundat beslut på valdagen, kunna delta i demokratin eller för att föra ett demokratiskt samtal.

Konstitutionsutskottet har i huvudsak en korrigerande funktion men den informativa delen av utskottets verksamhet ska inte underskattas. En betydande del av granskningen handlar om att klargöra ett händelseförlopp eller att ta reda på vad som hänt i ett visst ärende. Den information som utskottet producerar är viktig av precis samma skäl som för interpellationer och frå-

²⁴⁴ Se t ex Dahl (1999) s 173 ff och hans diskussion kring upplyst förståelse. Jmf SOU 2000:1 s 37 f och diskussionen kring öppenhet och insyn. Jmf även Tarchys (2002) s 95 ff och hans diskussion om det offentliga ljusets betydelse för demokratin.

²⁴⁵ Även ur ett deltagardemokratiskt perspektiv är information grundläggande. För att alla ska kunna delta på lika villkor är det viktigt att informationen finns tillgänglig. Ur ett samtalsdemokratiskt perspektiv är det också viktigt med information för att kunna föra ett så öppet och störningsfritt samtal som möjligt.

²⁴⁶ Jmf Mill ovan vid not 112 och 113. Se även Dahl vid not 121.

gor. Det faktum att utskottet har tillgång till handlingar och information som riksdagsledamöterna saknar gör informationen från dess granskning än mer värdefull. Att det dessutom är fråga om information som kommer från ett organ fristående från regeringen är särskilt betydelsefullt. Det kompletterar den verkilighetsbeskrivning som regeringen eller statsrådet avger.

Utöver de institut jag redan nämnt kan sägas att de indirekta kontrollmedlen såsom JO och Riksrevisionen är inriktade på informativa funktioner i dess relation till riksdagen. Deras uppgift i detta avseende är att få fram information och lämna över resultaten till riksdagen som sedan får ta beslut om den ska agera eller inte. Nämnas bör även debatter och utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete som har tydliga informativa funktioner.

3.4.2 Korrigerande funktion

Kontrollmakten har även till syfte att upprätthålla riksdagens suveräna ställning och att säkerställa att regeringen håller sig inom de konstitutionella ramarna. Det handlar om att skydda de demokratiska och folksuveräna värdena. Det är även en väg att säkerställa de självbindningar av makten som de konstitutionella reglerna ställer upp. Finner riksdagen i sin granskning via den informativa funktionen att regeringen agerat felaktigt behöver den reagera. Detta kan ske genom att på olika sätt justera regeringens agerande. Jag kallar detta den korrigerande funktionen. Det handlar om att korrigera praxis eller ett handlande som enligt utskottet inte stämmer överens med det konstitutionella ramverket eller med riksdagens vilja.

Denna funktion är den som särskiljer KU från de rent informativa instituten. Jag menar att uttalanden från KU, särskilt de som härrör från den allmänna granskningen, har som funktion att korrigera en felaktig eller icke fungerande praxis. Det har uttryckts från regeringskansliet att KU:s uttalanden påverkar arbetet och att riktlinjer omarbetas efter kritik från utskottet.²⁴⁷ Ett exempel på detta är utgivningen av SFS. Även om detta är en fråga som ständigt återkommer i KU:s arbete har uttalandena från KU bidragit till att riktlinjerna för tiden från publicering till ikraftträdande förändrats från en vecka till fyra.²⁴⁸

Det går att hävda att KU på grund av bristen på sanktionsmöjligheter saknar en korrigerande funktion. Om inte utskottet har några möjligheter att tvinga igenom sina tolkningar blir det snarare en åsiktsyttring än en korrigerande av praxis. Det som talar mot detta är att förarbeten och grundlagstext mer eller mindre uttryckligen ger utskottet rollen att granska den administrativa praxisen inom Regeringskansliet och därmed blir utskottets röst även riksdagens. Detta, tillsammans med att KU är den enda instans som systematiskt gör en granskning av regeringens praxis i administrativa ärenden, gör att

²⁴⁷ 2008/09:RFR14 s 45ff, 157 f och 164 f.

²⁴⁸ Se t ex 1990/91:KU30 s 20.

dess uttalanden på detta område därför väger tungt. Det blir således i det praktiska politiska livet ett de facto-inflytande över praxis och då särskilt Regeringskansliets administrativa praxis.

3.4.3 Ansvarsutkrävande funktion

Ett grundläggande drag i både diskussionen kring demokrati och konstitutionalism är ansvarsutkrävande.²⁴⁹ För att demokratin ska fungera tillfredställande krävs det att de styrande kan ställas till svars när de inte följer folkviljan. Ansvarsutkrävandet är även ett maktmedel som innebär en begränsning av regeringens makt. Om regeringen inte håller sig inom de uppsatta ramar blir ansvarsutkrävandet riksdagens yttersta verktyg för att ta ifrån regeringen makten. Det finns således inslag av konstitutionalism. Ansvarsutkrävandet är ur riksdagens synvinkel ett uttryck för dess suveräna ställning som folkets representanter i det parlamentariska statskicket. Därmed gör sig även demokratiska ideal gällande. En verkställande makt som inte har folkets förtroende ska bytas ut.

Mediedebatten kring kontrollmakten handlar mycket om att utkräva ansvar. Ofta i samband med ”skandaler” av olika slag höjs rösterna för ansvarsutkrävande och den vanligaste vägen för detta är en anmälan till KU. Jag menar att detta ger en felaktig bild av hur kontrollmakten fungerar i den svenska författningen. Den huvudsakliga funktionen är inte ansvarsutkrävande även om detta finns med i bakgrunden. Därför är det bättre att bara tala om ansvarsutkrävande i fall då det rör sig om ett faktiskt utkrävande av ansvar. Det krävs att det finns någon form av sanktionsmöjlighet. I svensk parlamentarisk historia är det ovanligt med faktiskt ansvarsutkrävande. Det har aktualiserats vid några tillfällen men till dags dato har ingen tvingats avgå efter beslut i riksdagen. Vid ett par tillfällen har personer lämnat sin post i samband med hot om sådant beslut.

Med min definition av ansvarsutkrävande blir det endast två institut som har denna funktion, nämligen misstroendeförklaring och statsrådets juridiska ansvar. Det kan hävdas att kritiska uttalanden från KU kan ses som en form av ansvarsutkrävande. Jag menar dock att så inte är fallet. Ett kritiskt uttalande från KU är endast utskottets slutsats av en undersökning. Det är upp till riksdagen att genom misstroendeförklaring utkräva ansvar om KU:s yttrande ger anledning till detta. Det handlar således om institutets självständiga möjlighet att agera. I jämförelse med den korrigerande funktionen där utskottets uttalanden har ett de facto inflytande har inte kritiska uttalande samma effekt på statsråden. De gånger ett statsråd avgått efter ett kritiskt uttalande har det varit på grund av risken för andra sanktioner såsom miss-

²⁴⁹ Se t ex Palumbo (2010) s xi som konstaterar att ansvar är en hörnsten i den representativa demokratin. Se även Ahlbäck (1999)15 och 18 som också konstaterar att demokrati kräven ansvarighet och att av delegerad makt följer ansvar.

troendeförklaring. Det är inte själva uttalandet som sådant som ger avgången.

Utskottets roll i det parlamentariska livet diskuterades under arbetet med det som kom att bli 1974 års RF och det var faktiskt KU självt som tog initiativet. Utskottet konstaterade att det i GRF saknades fastlagda former för ansvarsutkrävande och därför fick KU utifrån stadgandet i GRF § 107 fylla den ansvarsutkrävande funktionen.²⁵⁰ Den kritik som under denna tid riktades mot utskottet träffade just den del av verksamheten som var inriktad på politiskt ansvarsutkrävande. För att komma bort från detta föreslog utskottet en granskning inriktad på administrativ praxis.²⁵¹ Författningsutredningen stämde in i utskottets synpunkter och betonade också nödvändigheten i att ta bort ansvarsutkrävandet från utskottets agenda.²⁵² Det skulle vara granskningen av administrativ praxis som var det ”normala ledet”.²⁵³

Inför den partiella grundlagsreformen återkom dessa tankegångar. Reformen handlade ur kontrollmaktsperspektiv framförallt om att föra in misstroendeförklaring i GRF. I diskussionen kring misstroende betonades just viljan att skilja misstroende från den granskning som utfördes i KU.²⁵⁴ Det kan i sammanhanget noteras att den enda större ändring som gjordes i FU:s förslag var att möjligheten för KU att göra en särskild anmälan till riksdagen i ärenden som rörde politiskt ansvar inte togs med. Detta gjordes för att skilja KU:s granskande verksamhet från ansvarsutkrävande.²⁵⁵

Sammanfattningsvis kan sägas att förarbetena är tydliga med att KU inte skulle ha någon ansvarsutkrävande roll. Den roll som istället betonades var den korrigerande, dvs granskningen av administrativ praxis. Detta är således tänkt att vara utskottets viktigaste funktion. Nu blir det ju inte alltid som det är tänkt och utskottets utveckling har inte helt följt de intentioner som målades upp i förarbetena. Personlig kritik har förekommit i ett flertal ärenden sedan reformen. Intressant i det sammanhanget är att länsstyrelsen på Gotland ansåg dels att viss personlig kritik skulle förekomma, dels att personlig kritik var en form av ansvarsutkrävande.²⁵⁶ Jag håller, som ovan framgått, inte med om detta även om jag förstår tankegångarna. Personlig kritik från ett riksdagsutskott skulle i praktiken kunna vara en form av ansvarsutkrävande om kritiken ledde till att statsråd avgick. Det handlar i slutändan om resultatet av kritiken. Som jag påpekade ovan är det inte själva kritiken som sådan som skapar ansvarsutkrävandet i Sverige, det är andra mekanismer såsom misstroendeförklaring. Däremot kan kritiken ligga till grund för

²⁵⁰ KU 1952:24 s 4 och 19.

²⁵¹ A a s 20.

²⁵² SOU 1963:17 s 454 f.

²⁵³ A st.

²⁵⁴ KU 1968:20 s 40 f.

²⁵⁵ Sterzel (1969) s 40 f.

²⁵⁶ SOU 1967:26 s 172.

ansvarsutkrävandet. För att kunna skapa tydlighet i rollfördelningen är det viktigt att även klargöra denna skillnad.

I vissa system ses just offentlig kritik, eller ”name and shame”, som produkten av kontroll. Jag anser dock att det är nödvändigt att skilja på ansvarsutkrävande och att uttala offentlig kritik för att skapa tydlighet. Att utkräva ansvar innebär enligt min mening att det utdelas någon form av sanktion, det vill säga att uttalandet har ”muskler” bakom sig. En jämförelse kan göras med JO:s verksamhet. JO har både en ansvarsutkrävande och en korrigerande funktion vid sidan av den allmänt preventiva. Vill JO utkräva ansvar väljer han eller hon att åtala, annars nöjer sig JO med att uttala kritik.²⁵⁷ Det sistnämnda sker för att understryka att handlandet som sådant var felaktigt och att detta inte ska upprepas eller för att praxis ska korrigeras eller förtydligas. På samma sätt kan KU:s granskning och misstroende skiljas från varandra. Misstroende handlar om att utkräva ansvar medan KU:s granskning primärt handlar om att korrigera praxis eller att understryka att ett handlande är felaktigt.

Det är två olika former av ansvar som blir aktuella. När det gäller misstroendeförklaring handlar det om ett politiskt ansvar som prövas mot oklara normer präglade av det politiska maktspelet. Regeringen eller statsrådet får ta konsekvenserna av sin politiska gärning och en framgångsrik misstroendeförklaring leder till att regeringen eller statsrådet avgår. Det får således endast politiska konsekvenser. Basen för riksdagens ställningstagande i dessa frågor är politisk. När det gäller möjligheterna att åtala statsråd för deras handlande i tjänsten är det fråga om ett rent juridiskt ansvar som prövas mot rättsliga normer. Åtal blir aktuellt om statsrådet begått ett brott i utövandet av tjänsten och bedömningsgrunderna är således juridiska även om det är ett politiskt organ som tar åtalsbeslutet.

3.4.4 Preventiv funktion

En funktion som inte ska underskattas är den preventiva. Kontrollmaktens blotta existens bidrar till en mer skärpt handläggning inom Regeringskansliet. Jag anser inte att interpellationer och frågor i den utformning dessa har idag fyller någon större preventiv funktion, vilket jag återkommer till nedan. Däremot gör både KU och misstroendeförklaring det. Misstroendeförklarings största vinst ligger just i den preventiva funktionen. Sterzel har, efter en genomgång av förhållandena före och efter införandet av misstroendeförklaring i RF, dragit slutsatsen att införandet av den inte inneburit någon större förändring.²⁵⁸ Snarare menar han att det medfört en mer formaliserad syn på regeringsmakten som innebär att regeringen kör på till den blir bortrös-

²⁵⁷ Det kan finnas situationer där JO vill väcka åtal men av olika skäl inte har möjlighet till detta. Huvudregeln är dock belysande som exempel.

²⁵⁸ Ang Sterzels slutsatser, se Sterzel (1999) s 63-79.

tad.²⁵⁹ Trots detta anser jag att det är ett för en parlamentarism nödvändigt stadgande som ska finnas där som en säkerhetsventil. Det ska i detta sammanhang klargöras att jag menar att det är stadgandet som sådant som skapar den preventiva funktionen, inte dess praktiska nytta. I praktiken har misstroendeförklaring spelat en ganska undanskymd roll, men dess existens skapar ett system som anpassar sig till rollen. Som exempel kan nämnas det faktum att en regering har avgått efter ett valnederlag om denna inte längre har stöd i riksdagen. I och med införandet av den nya obligatoriska statsministeromröstningen (RF 6:3) blir denna situation inte längre aktuell. Nämnas bör även att statsråd avgått före en omröstning om misstroendeförklaring då det funnits en klar risk att en majoritet i riksdagen skulle stödja det.

När det kommer till KU har, som jag nedan kommer att återkomma till, dess praxis med kritiska uttalanden mot regeringen och dess statsråd kommit att ge utskottet en stark preventiv funktion. Troligen vill ingen bli offentligt kritiserad av KU och detta torde spela roll i statsrådets agerande.

Till skillnad från de tre tidigare beskrivna funktionerna är den preventiva funktionen ingen aktiv funktion utan en summa av de övriga. Risker för att utkrävas ansvar, risken att viss information kommer i dagen eller risken för att en felaktig praxis uppmärksammas påverkar statsrådets och regeringens handlande. Blotta existensen av en kontrollmakt har en preventiv funktion. Ju starkare kontrollen är desto kraftigare blir preventionen. Den blir en begränsning i regeringens handlande och således en begränsning av makten. Den preventiva funktionen skapar ett ramverk för regeringens handlande och ett incitament att följa de konstitutionella reglerna.

3.5 Avslutande kommentarer

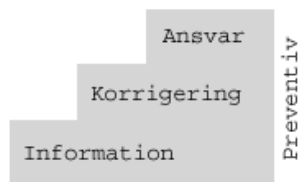
Det saknas idag en uttalad systematisk syn på kontrollmakten i RF. Vissa delar är ärvda, vissa har förändrats, några har tillkommit men det saknas en helhetssyn. De olika beståndsdelarna i kontrollmakten används ibland till synes inkonsekvent. Ett konkret exempel på detta är yrkandet om misstroendeförklaring mot Göran Persson efter hans Kina-resa.²⁶⁰ Denna fråga, som diskuteras i kapitlet om misstroendeförklaring, borde ha stannat vid en interpellation eller möjligen en anmälan till KU. Grunden för yrkandet var ett uttalande som statsministern gjort under en utlandsresa till Kina. Hela misstroendeförfarandet framstår som överilat i detta fall. Även om uttalandet som sådant kunde anses klandervärt var det inte av den digniteten att det skulle fälla en hel regering. Jag tror inte heller att någon i det aktuella fallet var ute efter att fälla regeringen.

²⁵⁹ A st.

²⁶⁰ Se t ex Sterzel (1999) s 54 f. Se även nedan i avsnitt 7.5.1.

Genom ett systematiskt förhållningssätt kring kontrollfrågorna skulle de olika instrumentens funktioner och ärenden kunna renodlas. Detta skulle leda till en mer konsekvent och ändamålsenlig användning av olika kontrollinstitut. Därmed får riksdagen större möjligheter att fylla sin centrala roll i RF.

Sammanfattningsvis kan sägas att riksdagens kontrollmakt kan delas in i en direkt och en indirekt del. Med direkt menas att riksdagens ledamöter har möjlighet att direkt påverka kontrollen medan den indirekta är självständig i förhållande till riksdagen i sin granskande verksamhet. Jag har även diskuterat de fyra funktioner som jag anser att den svenska direkta kontrollmakten har att fylla: ansvarsutkrävande, informativ, korrigerande och preventiv. De olika instituten kan på olika sätt kopplas till dessa funktioner. Varje institut fyller inte alla funktioner men alla funktioner är uppfyllda av kontrollmakten. Jag kommer nedan i genomgången av de enskilda kontrollinstrumenten återknyta till de funktioner som kontrollen har att fylla. För att illustrera de olika funktionerna kan följande figur användas:



Figur 1 – Funktionstrappan

Jag kommer i avslutningen av denna avhandling att återkomma till denna trappa i analysen av riksdagens direkta kontrollmakt.

4 Interpellationer och frågor

4.1 Inledning

Nedan kommer interpellationer och frågor och deras utveckling från 1867 fram till idag att behandlas. Inledningsvis kommer en genomgång över spörsmålens födelse och förnyelse under 1809 års RF (GRF). Därefter följer en beskrivning av dagens reglering och de reformer den genomgått sedan 1974 års RF infördes. För att komplettera genomgången av RF:s bestämmelser kommer de regler som finns i RO att lyftas fram. I syfte att nyansera det som framkommer i det offentliga trycket kommer även diskussionen kring spörsmålen i litteraturen att behandlas.

För att ge en bild av hur interpellationer och frågor ser ut i praktiken kommer en genomgång av drygt 4000 spörsmål att presenteras nedan. Den omfattar fem olika riksmöten under tre olika regeringar, Carlsson III, Persson och Reinfeldt. Undersökningen presenteras före den avslutande diskussionen där jag identifierar de olika problem som spörsmålen brottas med och de orsaker som kan ligga bakom dessa. Jag vill avslutningsvis på nytt påpeka att ordet spörsmål används som ett samlingsbegrepp för både interpellationer och frågor.

4.2 Spörsmålen under 1809 års RF

Interpellationsinstitutet fanns från början inte med i GRF utan det grundlagsfästes först 1949 efter att ha levt ett liv utan stöd i GRF sedan representationsreformen genomfördes 1867.²⁶¹ Interpellationerna var inte grundlagsstridiga utan RF var tyst i denna fråga. Det fanns därför inget formellt hinder mot interpellationerna och dess efterföljande debatter.²⁶²

Interpellationerna uppstod i samband med ett allmänt missnöje i riksdagen över att statsråden inte infann sig för att kunna besvara framställda anmärkningar. Som svar på detta valde Louis De Geer att 1867 föreslå riksdag-

²⁶¹ Anledningen till att interpellationerna framkom just vid denna tidpunkt var att det var först genom 1866 års riksdagsordning som statsråden fick rätt att närvara vid riksdagens överläggningar. Se Brusewitz (1938) s 479.

²⁶² André (1966b) s 205. Jmf Brusewitz (1938) s 480 och 488 ff. Eller som Sterzel (1988) s 689 uttrycker det; ”inte i strid med grundlagarna utan snarast med begagnande av deras tystnad”.

gens ledamöter att om de ville ha svar på en fråga till en statsrådsledamot skulle de först i plenum anmäla sin avsikt att ställa frågan. Därmed skulle statsråden få möjlighet att närvara när frågan ställdes och därefter meddela när de hade möjlighet att svara på frågan.²⁶³ Efter att De Geer gjort liknande uttalanden i båda kamrarna valde andra kammaren att skriva in möjligheten till interpellation i sin ordningsstadga medan första kammaren väntade till 1912 innan den gjorde detsamma.²⁶⁴ Att första kammaren valde att införa reglerna just 1912 var troligen en effekt av de ökade spänningarna mellan olika partier och utvecklingen mot en parlamentarisk statsbildning. Behovet av någon form av formaliserat frågeinstitut blev allt större i och med att mot-sättningar växte.²⁶⁵ Interpellationsmöjligheten användes dock sparsamt både i första och i andra kammaren. Frekvensen var fram till 1900-talets början ungefär en interpellation vartannat år.²⁶⁶

En ny vändning i interpellationernas praxis skedde vid inledningen av nittonhundratalet. De blev ett medel för att uttrycka misstroende eller förtroende genom att ledamöter av kammaren instämde i interpellantens ståndpunkt i sina debattinlägg, så kallade massinstämmanden. När parlamentarismen sakta slog igenom i riksdagen krävdes någon form av förtroendeomröstning och när något sådant inte infördes fick interpellation med massinstämmanden utgöra ett substitut.²⁶⁷ Det ska tilläggas att interpellationsinstitutet utnyttjades ”till att gälla kritik, information och polemik, däremot inte attacker i syfte att störta en regering eller en minister”.²⁶⁸ Brusewitz påpekar dock att de flesta interpellationer ändå hade ”en neutral eller föga utpräglat politisk karaktär”.²⁶⁹ Det totala antalet interpellationer var vid den här tiden (1867-1932) lågt och som mest 18 stycken på ett år. Det var då en ganska markant ökning de sista åren under denna period, från ett snitt på runt 0,5 interpellationer per år fram till 1906 till ett snitt på 8,7 mellan 1921 och 1932.²⁷⁰

En trolig anledning till utvecklingen av interpellationsinstitutet under 1920-talet var den politiska situation som Sverige befann sig i. Det var en intensiv period i svensk politisk historia där parlamentarismen växte fram. Det var samtidigt en tid med minoritetsregeringar. I denna situation var det

²⁶³ Brusewitz (1938) s 480 f. Se även Andrén (1966b) s 204.

²⁶⁴ Andrén (1966b) s 204.

²⁶⁵ Motivet som angavs i den motion som låg till grund till stadgandet var att ”kammaren efter den allmänna rösträttens genomförande och i den oppositionsställning, vari den kommit under Staaffs andra ministär, kände behov att ge interpellationsrätten mera fasta och auktoritativa former, varigenom den kunde göras effektivare och utbildas till ’ett modernt vapen i den konstitutionella striden’.” (Brusewitz (1938) s 485).

²⁶⁶ Sterzel (1988) s 690.

²⁶⁷ Även om det förekommit tidigare var det under ministären Staaf, den första egentliga partiregeringen, som denna praxis fick sitt genombrott. Vid ett tillfälle instämde sjuttio ledamöter i en interpellation riktad mot Staaf. En framsällning av Staaf fick hela 143 instämmanden i kammaren. Se Andren (1966b) s 208 f och Sterzel (1988) s 690.

²⁶⁸ Andrén (1966b) s 211.

²⁶⁹ Brusewitz (1938) s 527.

²⁷⁰ A a s 532 f.

naturligt att använda interpellationsdebatten till att klarlägga ”innehåll och styrka” av vissa stämningar i andra kammaren. Det fanns även en vinst för oppositionen att ”ge regeringarna allvarliga påminnelser om deras politiska dödlighet”.²⁷¹

4.2.1 Förnyelsen av interpellationerna

Det väcktes runt 1930-talet flera förslag om olika sätt att förnya interpellationsinstitutet. Bland annat ville vissa motionärer att interpellationsdebatterna skulle hållas på en särskilt reserverad veckodag. Det kom även förslag om att införa ett dagordningsinstitut, det vill säga en möjlighet för riksdagen att göra ett uttalande med anledning av en interpellation. Det kan till viss del liknas vid den misstroendeförklaring som numera finns i regeringsformen. Efter flera motioner och en statlig utredning kom riksdagen till slutsatsen att inte införa något dagordningsinstitut. Jag kommer att utveckla diskussionen kring dagordningsinstitutet i kapitel sju som behandlar misstroendeförklaring. I detta sammanhang kan dock sägas att en ny parlamentarisk situation från 1933 med starkare regeringar ledde till att frågan om ett dagordningsinstitut mer eller mindre dog ut.²⁷²

Vid 1938 års riksdag återkom ett förslag som lagts fram redan 1928, nämligen att dela upp spörsmålen i två delar, interpellationer och enkla frågor. Anledningen till att förslaget kom upp var att interpellationsinstitutet ansågs alltför ”byråkratiserat”. Det tog för lång tid mellan fråga och svar på grund av alltför grundliga utredningar av Regeringskansliet. Genom införande av enkla frågor hoppades motionärerna att det skulle bli snabbare svar och att spörsmålsinstitutet som helhet därmed kunde bli ett effektivare kontrollmedel. Förslaget från motionärerna innebar även att frågeinstitutet skulle grundlagsfästas. Det vann inte gehör, men däremot infördes enkla frågor i båda kamrarnas respektive ordningsstadga 1938. Stadgandena, som var identiska i båda kamrarna, innebar att både interpellationer och enkla frågor skulle vara skriftligt uppställda. Interpellationer skulle vara försedda med en särskild motivering och kammaren beslutade utan debatt om interpellationen skulle få framställas eller inte. Enkla frågor hade inga motsvarande regler utan skulle lämnas in till talmannen som sedan överlämnade dem till berörda statsråd. Det fanns ingen reglerad svarsplikt. Efter att talmannen och statsrådet kommit överens om vid vilket sammanträde som svar skulle lämnas gjordes anteckning om detta i dagordningen.²⁷³

Direkt efter reformen blev det ett uppsving för frågeinstitutet. Frågan är om det berodde på själva reformen eller på att den parlamentariska situationen förändrades i och med andra världskriget. Under kriget leddes Sverige

²⁷¹ Andrén (1966b) s 210-213.

²⁷² Mer om detta i a a s 214 ff.

²⁷³ A a s 216-217.

av en samlingsregering där nästan hela riksdagen var representerad. Interpellationer blev då ett effektivt sätt att framtvunga en diskussion om ämnen och frågor som inte kom fram i den allmänna debatten. Intressant är att antalet enkla frågor som under de två första åren varit fler än interpellationerna minskade kraftigt under krigsåren. En förklaring till detta kan vara att interpellationerna blev mer ändamålsenliga under samlingsregeringens tid.²⁷⁴

Uppgången under krigsåren höll i sig. Frågeinstitutet hade fått sitt genombrott och ökningen har varit mer eller mindre konstant sedan dess. Det var dock interpellationerna som stod för ökningen medan antalet enkla frågor varierade. Det dröjde till 1964, då försöken med en särskild frågestund inleddes, innan de enkla frågorna på nytt var fler än interpellationerna.²⁷⁵

Trots reformen fortsatte diskussionen om formerna för dessa institut och frågan berördes i flera utredningar om riksdagens arbetsformer. 1944 kom ett förslag om att behandlingen av frågor och interpellationer skulle läggas på skilda dagar.²⁷⁶ Dessutom ansågs att en allmän debatt kring en enkel fråga stred mot frågornas syfte.²⁷⁷ Detta var en del av en allmän reaktion mot att debatterna och redogörelserna av interpellationssvaren blivit alltför långa.²⁷⁸ Utredningen utmynnade inte i några beslut men tre år senare återkom diskussionen i samband med ytterligare en utredning om riksdagens arbetsformer. Enligt denna utredning borde besvarandet av interpellationer och enkla frågor koncentreras till en dag.²⁷⁹ Dessutom föreslogs att interpellationssvar inte skulle dras i sin helhet utan distribueras i tryckt form i förväg och sedan sammanfattas i statsrådets muntliga presentation.²⁸⁰ Till sist föreslog utredningen att det endast var frågeställaren och statsrådet som skulle få replik på enkla frågor.²⁸¹ Allmän debatt kunde endast förekomma om detta godkändes av kammaren.²⁸² Det sistnämnda förslaget godtogs av riksdagen och grundlagsändringarna trädde ikraft 1949.²⁸³

Inte heller denna reform hindrade en fortsatt diskussion om spörsmålen. Det klagades på att mängden interpellationer ökade och att de vållade både riksdag och departement ökade arbetsbelastningar. Tanken på en frågetimme av engelsk modell dök upp dels i avskedsorden av talmannen i andra kammaren 1949, dels i flera likalydande motioner. Detta ledde inte till någon

²⁷⁴ Se Andrén (1966b) s 217 ff för en diskussion kring detta. Andrén menar att då oppositionen var en del av regeringen försvann behovet av ett ”snabbt och bitskt” frågeinstitut. Debatten fördes därför bättre i interpellationsform.

²⁷⁵ A a s 216-219.

²⁷⁶ SOU 1944:8 s 47.

²⁷⁷ A st.

²⁷⁸ A st. De sägs även i utredningen att det vore angeläget att besvarandet av interpellationer och enkla frågor skulle ske på ett sätt ”att åhörarnas intresse väckes för den behandlade frågan”. Se a st.

²⁷⁹ SOU 1947:79 s 51.

²⁸⁰ A st.

²⁸¹ A a s 52.

²⁸² A st.

²⁸³ Andrén (1966b) s 220-223.

förändring i kamrarnas ordningsstadgor men intentionen att alla frågor som inlämnats före fredag skulle besvaras senast tisdag följande vecka proklamerades 1950. Regeringen godtog ordningen och sade sig vara beredd att medverka till den föreslagna ordningen. Samma år kritiserades även frågeställare för att använda de enkla frågorna för sådant som borde ha framförts i interpellationsform vilket lett till långa svar och omfattande utredningar även vad gällde de enkla frågorna.²⁸⁴

I mitten av 1950-talet konstaterades i en motion att utredningarna som krävdes för att besvara det ökande antalet interpellationer krävde omfattande arbete av departementen vilket i längden skadade propositionsarbetet. Förslaget av motionären var att antingen inskränka rätten att framställa interpellationer och frågor eller förändra formerna för dess besvarande. KU, som behandlade motionen, höll med motionären om att mängden interpellationer kunde ”inverka menligt” på andra arbetsuppgifter. Utskottet framhöll dock att rätten att framställa frågor och interpellationer var ”av stor betydelse som ett medel för den parlamentariska kontrollen” och därför inte fick inskränkas. Istället valde utskottet att förändra svarsformerna. Förslaget från utskottet var att interpellationssvaren skulle göras ”kortare och mera direkta än vad som varit vanligt hittills”. Dessutom borde bakgrundsskrivningar uteslutas ut svaren. Tanken var att korta ner debatterna och göra dem mer kärnfulla. Utskottets betänkande är präglad av en vilja att göra frågedebatterna mer attraktiva för medborgarna. Det sägs till exempel att förslagen skulle göra ”att debatterna bleve mera livfulla” och att intresset för frågetimmen skulle öka om debatten helt eller delvis kunde sändas i radio.²⁸⁵

När det gällde de enkla frågorna var utskottets förslag mer utförligt. För det första skulle enkla frågor besvaras ”några få dagar” efter att de framställts, för det andra borde de enligt utskottet besvaras på ”regelbundet återkommande tider”. Dessutom skulle för det tredje både frågeställaren och statsrådet ”frivilligt ålägga sig en snäv tidsbegränsning, så att varje yttrande icke pågår i mer än högst två eller tre minuter”. Däremot ansåg utskottet inte att det var ”önskvärt” med ett förbud för en ledamot att ”uttrycka sin mening” på ett statsråds svar på en tilläggsfråga.²⁸⁶

Enligt utskottet krävdes grundlagsändringar för att ett effektivare frågeinstitut skulle kunna införas, det gällde framförallt regler om debattbegränsning. Även denna reform rann mer eller mindre ut i sanden. Första kammaren tog inte ens upp den till behandling. Ett problem var att antalet enkla frågor inte var tillräckligt många för att en frågetimme skulle bli meningsfull. Det går dock se tendenser till att besvarandet av frågor fokuserades till en särskild veckodag. Det var dock fortfarande populärare med interpellatio-

²⁸⁴ Andrén (1966b) s 220-223.

²⁸⁵ KU 1954:19 s 24-25. Citaten återfinns på a a s 24. Jmf även Andrén (1966b) s 224.

²⁸⁶ KU 1954:19 s 25.

ner än med enkla frågor och dessutom var det inte ovanligt att riksdagsledamöter och statsråd blandade ihop de båda frågeinstituten.²⁸⁷

Riksdagen försökte 1959 på nytt att ålägga talarna frivilliga begränsningar för att minska ner tiden för debatten genom att Talmanskonferensen på nytt uppmärksammade KU:s uttalanden. Men inte heller detta uttalande fick någon större effekt. Nästa försök till reform kom från regeringen där statsministern ville införa en frågestund av brittisk modell. Frågan hänvisades på nytt till Talmanskonferensen. Fyra krav ställdes upp för att en frågestund skulle kunna förverkligas.²⁸⁸

1. ”Frågorna skulle användas endast för inhämtande av upplysningar och påkallande av åtgärder, inte för att öppna principdiskussioner.”
2. ”Svaren skulle lämnas vid för ändamålet särskilt anordnade sammanträden vid vilka,
3. alla frågor som inlämnats senast tredje dagen före sammanträdet skulle besvaras”
4. ”Statsråden och kammarledamöter [skulle] respektera de gamla önskemålen om begränsning till två å tre minuter av tiden för anförande i frågedebatter.”²⁸⁹

En överenskommelse i enlighet med dessa fyra krav träffades med regeringen, vilket innebar att en timmes frågestund infördes i båda kammarna. Den första frågestunden hölls den 21 april 1964. Denna gång nåddes målet med reformen och frågorna koncentrerades till frågestunderna. Det skedde vissa justeringar i tidpunkter för frågestund och dylikt men i stort höll sig reformen. Även om antalet frågor ökade i samband med detta var frekvensen fortfarande låg och det verkade inte som om riksdagens ledamöter, i någon större utsträckning, var intresserade av att ställa enkla frågor.²⁹⁰

4.2.2 Vägen fram till en ny grundlagsreglering

Författningsutredningen (FU), som presenterade sitt betänkande 1963, föreslog att spörsmålen även fortsättningsvis skulle regleras i grundlag. Enligt förslaget skulle det av stadgandet framgå att det skulle krävas riksdagens tillstånd för att få framställa en interpellation. Vidare skulle i paragrafen framgå att interpellationer och frågor fick avse ”rikets styrelse och icke omedelbart [gälla] enskild person eller enskild sammanslutning”.²⁹¹

²⁸⁷ Andrén (1966b) s 226-228.

²⁸⁸ A a s 229 f.

²⁸⁹ A a s 230.

²⁹⁰ A a s 230-234.

²⁹¹ SOU 1963:17 s 463-465. Citat återfinns på s 465.

Frågan återkom i samband med den partiella grundlagsreformen och Grundlagberedningen (GLB) konstaterade att överenskommelsen från 1954 fortfarande var gällande. Överenskommelsen innebar, som ovan beskrivits, att talarna frivilligt ålade sig tidsbegränsning så att inget yttrande pågick mer än högst tre minuter. GLB konstaterade att den ”frivilliga överenskommelse om tidsbegränsning som gällt hittills har respekterats i ringa grad” och föreslog därför att RO skulle ändras för att ge riksdagen befogenhet att generellt inskränka yttranderätten vid besvarandet av enkla frågor. Utredningen menade att anföranden i samband med besvarandet inte skulle överstiga tre minuter. Regeringen ställde sig i propositionen bakom beredningens förslag.²⁹²

Grundlagberedningens slutbetänkande kom 1972 och föreslog en paragraf innebärande att interpellation eller fråga fick framställas till minister angående dennes ämbetsutövning. Med denna formulering ville beredningen utsluta att interpellationerna tog upp enskilda ärenden eller förvaltningsbeslut. Beredningen föreslog vidare att det i RO skulle stadgas att interpellation skulle väckas i ”angelägenhet av större allmänt intresse”.²⁹³ Vidare föreslogs att frågorna skulle få ”föreses med en kortare inledande förklaring”²⁹⁴ för att på så sätt minska antalet interpellationer. Det föreslogs ingen svarsplikt, utan istället att statsrådet skulle tvingas förklara varför interpellationen inte besvarats inom fyra veckor. Dessutom ville beredningen att en interpellation som inte besvarats vid riksmötets slut skulle förfalla. Frågor skulle ”endast i undantagsfall”²⁹⁵ besvaras utanför frågestunderna. Regeringen ställde sig bakom beredningens förslag med endast redaktionella förändringar.²⁹⁶

4.3 Spörsmål under 1974 års RF

Grundlagsreformen innebar att spörsmålen tog plats i det nya kapitlet om kontrollmakten. Regleringen var kortfattad och återfinns idag i RF 13:5:

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

Den kompletteras av regler i RO 6 kap som jag återkommer till nedan.

Regleringen i RF 13:5 slår fast riksdagsledamöternas rätt att framställa frågor och interpellationer till regeringens ledamöter. Jag har ovan beskrivit den historiska bakgrunden till regleringen och det finns skäl att framhålla att

²⁹² SOU 1967:26 s 136-137 och prop 1968:27 s 196.

²⁹³ SOU 1972:15 s 208.

²⁹⁴ A a s 288.

²⁹⁵ A a s 289.

²⁹⁶ A a s 208 samt 287-289. Se även prop 1973:90 s 427-429.

frågeinstituten är det mest frekvent använda kontrollmaktmedlet. Spörsmålen ger en möjlighet för riksdagsledamöterna att få fram information från regeringen och att starta debatt i angelägna ämnen. Även regeringen har nytta av kontrollmedlet genom att det ger den möjlighet att informera och försvara sin politik.²⁹⁷

Grundlagsregleringen är inte särskilt utförlig men två saker framgår. Att det finns både interpellationer och frågor och att dessa ska röra angelägenheter som angår statsrådets tjänsteutövning. Vad gäller det första ledet finns det inte i lagtext fastslaget vad som skiljer interpellationer och frågor åt mer än att en interpellation ska vara försedd med motivering (RO 6:1). Dessutom finns det en del rena procedurfrågor reglerade i RO, som jag återkommer till nedan. Interpellationerna skulle förbehållas angelägenheter av allmänt intresse.²⁹⁸ Det skulle röra viktigare politiska frågor. Denna gränsdragning har dock genom senare lagändringar tagits bort.²⁹⁹

Det andra ledet, att interpellationen eller frågan ska gälla angelägenhet som rör statsrådets tjänsteutövning markerar att frågorna endast får gälla det som statsrådet har kontroll eller möjlighet att ta kontroll över. Det får med andra ord inte vara fråga om myndighetsutövning eller enskilda avgöranden. Det finns inget hinder mot att lyfta enskilda regeringsärenden.³⁰⁰ Inget formellt hinder finns mot att lyfta enskilda fall för att exemplifiera i en fråga som gäller utformning av lagstiftning till exempel.³⁰¹

Grundlagberedningen konstaterade att utgångspunkten för interpellationer och frågor är att ”ministrarna ska ansvara för hela sin ämbetsutövning”.³⁰² Detta för att frågeinstitutet var tänkt att komplettera granskningen i KU. Då KU:s granskning enligt förarbetena skulle inriktas på juridisk-administrativa frågor skulle interpellationer och frågor bli mer utpräglat politiska och därmed fylla ett viktigt behov.³⁰³ Tanken är med andra ord att kontrollinstituten ska komplettera varandra. Exempelvis skulle ett yrkande om misstroendeförklaring kunna följa på en interpellationsdebatt. Detta har aldrig hänt men däremot har förekommit anmälningar till KU som varit en direkt följd av information i en interpellations- eller frågedebatt.³⁰⁴

4.3.1 Nya tider – nya reformer

Snart efter regeringsformens antagande 1974 väcktes motioner om förändring av spörsmålen. Det handlade primärt om två frågor, dels en önskan om

²⁹⁷ Se t ex KU 1980/81:25 s 19. Jmf även Holmberg & Stjernquist (2006) s 540 f.

²⁹⁸ SOU 1972:15 s 208.

²⁹⁹ 1995/96:TK1 s 11-14. Se även 1995/96:KU18.

³⁰⁰ Jmf stadgandena i RF 11:6-7.

³⁰¹ Holmberg & Stjernquist (2006) s 541.

³⁰² SOU 1972:15 s 208.

³⁰³ A st.

³⁰⁴ Se t ex Holmberg & Stjernquist (2006) s 542. Se även nedan I avsnitt 10.3.2.3.

att förenkla förfarandet vid avgivandet av interpellationer, dels införandet av ett skriftligt frågeinstitut.³⁰⁵ I början av 1980-talet gjordes den första förändringen av reglerna i RO genom att regeln om att riksdagen skulle godkänna att en interpellation ställdes togs bort. För att ha kvar ett filter gavs talmannen befogenheten att besluta om en interpellation fick framställas eller ej. Om talmannen vägrade skulle frågan hänskjutas till riksdagen för avgörande. Ytterligare en förändring av mindre vikt var att RO ändrades så att interpellationerna endast behövde anslås istället för att delas ut till alla. Vid samma tillfälle valde riksdagen att avslå en motion om införande av ett skriftligt frågeinstitut.³⁰⁶

Med anledning av Folkstyrelsekommitténs (FSK) betänkande lade regeringen fram en proposition med förslag om försök med nya arbetsformer i riksdagen. FSK hade konstaterat att frågeinstitutet var behäftat med några problem. Skillnaderna mellan interpellationer och frågor var oklara och höll på att suddas ut, det tog för lång tid mellan fråga och svar och debatterna kring interpellationer och frågor tenderade att bli utdragna. Kommitténs förslag, som regeringen ställde sig bakom i propositionen, innebar dels ett försök med ny frågestund, dels skärpningar av debattreglerna. Försöket med ny frågestund innebar att frågor som inlämnats senast klockan 13 på tisdagen skulle besvaras under en timmes frågestund på torsdagen. Frågor som inte hann bli besvarade förföll. Genom denna reform hoppades regeringen att frågestunderna skulle bli mer aktuella och därmed mer intressanta. Vad gällde debattreglerna innebar förslaget att antalet inlägg begränsades och att tiden för varje inlägg kortades. Detta gällde både interpellationsdebatterna och frågestunderna.

KU gjorde endast några mindre ändringar i förslaget. Utskottet ansåg inte att det var lämpligt att en fråga automatiskt förföll efter frågestunden och föreslog därför att det skulle vara möjligt för frågeställaren att före klockan 13 nästkommande tisdag meddela att frågan skulle kvarstå. Därmed kunde frågeställaren varje vecka förnya sin fråga om han eller hon ansåg den vara fortsatt aktuell. Utskottet ändrade även i debattbegränsningarna och gjorde dem något mer liberala. Utskottet underströk i sitt betänkande att försöksverksamheten skulle utvärderas fortlöpande och att ändringar i utformningen skulle kunna ske fortlöpande.³⁰⁷

Försöksverksamheten förlängdes vid flera tillfällen med små justeringar i utformningen av reglerna. Justeringarna handlade framförallt om debattreglerna.³⁰⁸ I slutet av åttiotalet beslutade riksdagen att permanenta försöksverksamheten.³⁰⁹ Samtidigt gjordes vissa justeringar i de provisoriska reglerna kring frågestunden som innebar att denna framgent skulle hållas på tisdagar

³⁰⁵ KU 1980/81:21 s 7-9

³⁰⁶ A a s 12-13.

³⁰⁷ Prop 1984/85:190 s 4-8 och KU 1984/85:36 s 23-29.

³⁰⁸ Se KU 1985/86:30, KU 1986/87:14, KU 1986/87:34 samt KU 1987/88:43.

³⁰⁹ 1988/89:KU37.

och att sista dag för inlämning av frågorna skulle vara fredagar.³¹⁰ Även reglerna kring frågestunderna blev permanenta i början av nittioalet med några mindre justeringar i debattreglerna.³¹¹

Nästa reform kom 1994 i samband med att formerna för riksmötet gjordes om. Genom att förlänga riksmötet så att riksdagen ständigt var samlad, men med ett uppehåll under sommaren, uppkom ett behov av förändrade regler kring frågeinstitutet. Talmanskonferensen konstaterade dels att ledamöterna ofta utnyttjade möjligheten att ställa frågor, dels att frågorna var ett viktigt instrument i kontrollmakten. Med anledning av detta föreslogs att en ny form av fråga skulle införas under de perioder då riksdagen inte var samlad. Dessa frågor skulle vara skriftliga och besvaras skriftligen utan debatt. Inte heller när det gällde dessa frågor skulle någon svarsplikt finnas men statsrådet skulle förklara sig om frågan inte var besvarad inom fjorton dagar.³¹²

Ett par år senare var det dags att på nytt förändra frågeinstitutet. Anledningen till reformen var primärt att försöka vitalisera institutet och att därmed lättare nå ut till media och allmänhet. Ett nytt interpellationsinstitut infördes som skulle vara ett mellanting mellan de dåvarande interpellationerna och frågorna. I samband med detta försvann även stadgandet om att interpellationen bör gälla angelägenheter av större allmänt intresse och prövningen av talmannen om huruvida interpellationen skulle få framställas. Svarstiden för interpellationerna kortades från fyra till två veckor för att försöka undvika att frågan hann bli inaktuell innan svaret kom. Genom reformen skulle debatterna bli mer aktuella och därmed dra till sig mer uppmärksamhet, dels från riksdagens ledamöter, dels från media. Frågorna delades upp i muntliga och skriftliga vilket i sin tur innebar att de enkla frågorna avskaffades. De muntliga frågorna skulle ställas vid en frågestund och där besvaras omedelbart av företrädare för regeringen. Frågestund skulle hållas varje vecka som riksdagen var samlad. De skriftliga frågorna skulle kunna ställas under hela året och svar skulle avgivas av statsråd inom fem dagar. Den längre svarstiden under sommaruppehållet behölls dock. I samband med detta förändrades även debattreglerna för att bli enklare och möjliggöra en ”rappare” debatt.³¹³

Några mindre justeringar gjordes mot slutet av nittioalet, bland annat ändrades debattreglerna på nytt. Dessutom förlängdes svarstiden för interpellationer så att om den spände över den plenifria perioden skulle den förlängas med motsvarande tid som riksdagen inte var samlad.³¹⁴ Det nya millenniet inleddes med att en gammal ordning återkom i ny förpackning. Fram till

³¹⁰ Se 1988/89:KU37. Detta försök förlängdes vid några tillfällen, se 1989/90:KU36, 1990/91:KU42 samt 1991/92:KU37.

³¹¹ Se 1992/93:KU16 s 5-6.

³¹² Se 1993/94:TK1 s 92-94 samt s 231-232. Se även 1993/94:KU18 och 1994/95:KU2.

³¹³ 1995/96:TK1 s 11-14. Se även 1995/96:KU18.

³¹⁴ 1997/98:TK1 s 21-22. Det skedde dessutom några mindre redaktionella förändringar vid millennieskiftet, se 1999/2000:TK1 s 30-31 samt 1999/2000:KU19 s 19-20.

1996 godkände talmannen att en interpellation framställdes. Om talmannen inte godkände framställningen hänsköts frågan till kammaren för avgörande. Efter förslag från Talmanskonferensen beslutade riksdagen att ändra reglerna i RO så att talmannen fick rätt att avvisa en interpellation. Kammaren kan dock gå emot talmannen som då ska hänskjuta frågan till KU för avgörande. Samma regler skulle gälla för skriftliga frågor.³¹⁵

Den senaste förändringen av frågeinstitutet är införandet av statsministerns frågestund. Tanken med frågestunden, som infördes på försök under våren 2003, var att främja ett fritt meningsutbyte mellan statsministern och partiföreträdarna i riksdagen. Efter att försöksverksamheten fallit väl ut blev den permanent under 2005, innebärande att en frågestund per månad reserveras för frågor till statsministern.³¹⁶

Kortfattat kan sägas att den senaste Grundlagsutredningen konstaterade att interpellationer och frågor ”fyller en viktig funktion genom att skapa möjligheter i riksdagen för information och debatt”.³¹⁷ Utredningen framhåller att ett ”aktivt användande” av spörsmålen innebär att ”regeringen är föremål för en löpande kontroll”.³¹⁸ Slutsatsen för utredningen var att det inte fanns några behov till förändringar i den befintliga regleringen.³¹⁹ Denna uppfattning vidhölls i propositionen som konstaterar att regleringen kring kontrollmakten ”i allt väsentligt fungerat väl”.³²⁰

4.3.2 Reglerna i riksdagsordningen

Inledningsvis finns det ett par saker som bör framhållas. Interpellationer och frågor är inte ärenden i RO:s mening eftersom det inte följer något beslut eller ställningstagande av riksdagen. Det finns inte någon föreskriven skyldighet i RO för statsråden att besvara interpellationer och frågor. Tidigare fanns det i RO en bestämmelse om att interpellationer skulle gälla angelägenheter av större allmänt intresse men denna begränsning är borttagen sedan 1995. Det som nu skiljer interpellationer och frågor är att interpellationen ska vara motiverad medan frågorna endast får innehålla en kort inledande förklaring.

Med detta i åtanke ska jag kortfattat beskriva regleringen i RO kring interpellationer och frågor. Stadgandena finns i RO 6 kap, ett kapitel som jag ovan visat är utsatt för ständig översyn och förändringar.³²¹ Det kommer nedan att bli en del upprepande av vad som står i lagtext men jag anser detta vara av värde för att ge en bild av hur frågeinstitutet fungerar i praktiken.

³¹⁵ 2002/03:RS1 s 13 och 83-87. Se även 2002/03:KU15 s 31-32.

³¹⁶ 2005/06:RS3 s 144-145.

³¹⁷ SOU 2008:125 s 287.

³¹⁸ A st.

³¹⁹ A st.

³²⁰ Prop 2009/10:80 s 112.

³²¹ Den nuvarande (april 2011) lydelsen av RO 6 kap finns i appendix 1.

En interpellation ska ha ett bestämt innehåll och innehålla en motivering (RO 6:1 st 1). Den ska lämnas in till kammarkansliet och talmannen beslutar om den får framställas eller inte (RO 6:1 st 1 och 6:1.1 st 1). Om talmannen beslutar att vägra en interpellation kan kammaren ändå begära att den ska framställas. Frågan hänskjuts då till KU för beslut (RO 6:1 st 1). Interpellationen ska besvaras inom två veckor. Om kammaren har uppehåll förlängs svarstiden med motsvarande tid. Har inte svar lämnats inom två veckor ska statsrådet meddela riksdagen varför (RO 6:1 st 2-3). Det finns med andra ord, som ovan nämnts, inget krav på att interpellationen ska besvaras men statsrådet måste förklara sig inför riksdagen. Om interpellationen inte besvaras vid det riksmöte då den väcktes ska den falla (RO 6:1 st 4). Talmannen bestämmer i samråd med statsrådet och interpellanten vid vilket sammanträde som svaret ska lämnas (RO 6:1.2). Särskilda debattregler kring interpellationsdebatten stadgas i RO 6:1.3.

Det finns två typer av frågor, muntliga och skriftliga (RO 6:2). Muntliga frågor framställs vid en frågestund och ska besvaras omedelbart av statsrådet (RO 6:3). Frågestunderna anordnas på torsdagar de veckor som riksdagen är samlad (RO 6:3.1). Talmannen beslutar vem som får tala och om anförandena ska begränsas till längst en minut (RO 6:3).

Skriftliga frågor kan förses med en kort inledande förklaring och i likhet med interpellationerna är det talmannen som beslutar om frågan får framställas eller inte. Proceduren är densamma som vid interpellationer så om kammaren går emot talmannen hänskjuts frågan till KU (RO 6:4 st 1). Frågorna ska lämnas till kammarkansliet och besvaras skriftligen av statsrådet (RO 6:4 st 2 och 6:4.1 st 1). Frågor som lämnats in senast klockan 10 på fredagen besvaras senast klockan 12 på onsdagen i veckan som följer (RO 6:4.1 st 3). Om kammarens arbete har uppehåll i mer än en månad får talmannen besluta att svarstiden förlängs till fjorton dagar. Har statsrådet inte svarat inom denna tid ska han eller hon meddela kammarkansliet när svaret kommer (RO 6:4.1 st 4). Frågor och svar redovisas i riksdagens protokoll (RO 6:4.2).

4.3.3 Spörsmålen i litteraturen

Frågeinstitutet har inte fått särskilt stor uppmärksamhet i litteraturen. Det senaste lite större arbetet är Nils Andréns i samband med tvåkammarriksdagens hundraårsjubileum i mitten av sextioalet.³²² De tre statsrättsliga läroböckerna innehåller sammanlagt knappt fyra och en halv sida om interpellationer och frågor.³²³ Spörsmålen har beskrivits som ”räddningslöst förlorade

³²² Andréns (1966b) s 201-260.

³²³ Warnling-Nerep m fl (2010) s 252 f, Nergelius (2010) s 312 f och Holmberg & Stjernqvist (2003) s 225-226.

som effektiva kontrollmedel³²⁴ och som att de spelar ”en tämligen undanskydd roll i det svenska statskicket”³²⁵. Detta samtidigt som det är det mest frekvent använda kontrollinstrumentet i riksdagen. Det är slående hur stor skillnaden är i synen på frågeinstitutet i offentligt tryck och i litteraturen. Förarbeten och utskottsuttalanden talar om interpellationer och frågor som varande av ”stor betydelse som ett medel för den parlamentariska kontrollen”³²⁶ och att frågorna är en ”viktig del av riksdagens fortlöpande kontroll av regeringen”³²⁷ och ett ”vitalt intresse för den offentliga debatten”.³²⁸ Detta sägs samtidigt som institutet i litteraturen döms ut som ”räddningslöst förlorat”.

Antalet interpellationer och frågor har ökat kraftigt de senaste tio åren och detta är en av anledningarna till nämnda omdömen om institutet. Orsaken till ökningen har diskuterats men något entydigt svar har inte getts. En förklaring är att reformerna underlättat för ledamöterna att framställa interpellationer och frågor. Andra orsaker som nämnts är ledamöternas ”behov att profilera sig i massmedierna och inför hemmaopinionen”.³²⁹ En annan diskussion är effekten av den eskalerande mängden frågor och interpellationer. Sterzel skriver att mängden ”för länge sedan [har] förtagit kraften, och det är tveksamt om man alls bör tala om dem som kontrollmedel”³³⁰. Det konstateras dock i samband med detta att ”den strida floden” av interpellationer och frågor ”onekligen” innebär ”ett slags löpande kontroll”.³³¹ Trots detta finns det en tydlig konsensus bland forskare om att spörsmålen har tappat mark som en del av kontrollmakten mycket på grund av den stora mängd frågor som ställs. Det konstateras även att den stora mängden drabbar arbetet på Regeringskansliet som måste bereda och svara på alla interpellationer och frågor.³³²

Trots den mycket kritiska inställningen till spörsmålen har det i litteraturen förts fram få förslag till hur de ska reformeras. Ett förslag som diskuteras är att omvandla interpellationsinstitutet till något ”mera politiskt tungt” genom att ställa krav på att ett visst antal ledamöter krävs för dess väckande.³³³

³²⁴ Sterzel (1988) s 702. Observera att detta uttalande kommer från en tid då antalet interpellationer var ca 250 och antalet frågor knappt 700. Vid riksmötet 2007/08 var antalet interpellationer 844 och frågorna 1655, dvs mer än fördubblat.

³²⁵ Nergelius (2010) s 313.

³²⁶ KU 1954:19 s 24.

³²⁷ 1993/94:TK1 s 93.

³²⁸ A st.

³²⁹ Petersson (2007) s 213.

³³⁰ Sterzel (2003) s 245. Jmf även Bull & Sterzel (2010) s 304 som sätter ”ett frågetecken” för deras ”karaktär som kontrollmedel”.

³³¹ Sterzel (2003) s 245 f. En åsikt som Sterzel återkommer till, se Sterzel (2008a) s 520. Se även Bull & Sterzel (2010) s 304 där det konstateras att den ”samlade strömmen” av spörsmål ”innebär en betydande, fortlöpande kontroll” av regeringen.

³³² Petersson (2007) s 213.

³³³ Sterzel (2008a) s 523.

4.4 Spörsmålen – en inblick i praxis

Jag har ovan beskrivit hur regleringen kring interpellationer och frågor ser ut och hur inställningen till spörsmålen ser ut både i det offentliga trycket och i litteraturen. I offentligt tryck framhävs det viktiga i riksdagsledamöternas möjlighet att tvinga fram en debatt. I litteraturen framhävs istället mängden spörsmål som ett problem som underminerar dess möjlighet att fungera som kontrollinstrument. För att nyansera dessa bilder ska jag nedan redovisa en genomgång av interpellationer och frågor från fem riksmöten mellan 1994 och 2009.³³⁴

En synpunkt som lyfts fram ovan är att skillnaden mellan frågor och interpellationer är oklar och håller på att suddas ut. Detta är en synpunkt som jag kan instämma i. Det är i många fall svårt att förklara varför interpellanten valt den formen istället för att ställa en fråga. Knappt hälften av interpellationerna hade, enligt min mening, lika gärna kunnat ställas i formen av en fråga.³³⁵ Det är min bedömning och jag gissar att det går att hävda att siffran skulle kunna ha varit både större och mindre. Det ger hur som helst en fingervisning och det finns frågor och interpellationer som i sin utformning är mer eller mindre identiska. Det blir då svårt för en utomstående betraktare att förklara varför frågeställaren valt den ena eller den andra formen för sitt spörsmål.

Allmänt kan sägas att det är små skillnader vad gäller själva frågeställningarna mellan interpellationer och frågor. Interpellationerna är generellt sett mer inriktade på frågor om politisk inriktning medan frågorna fokuserar mer på frågor om åtgärder. Interpellationerna har oftare ett bredare angreppssätt än frågorna. Utformningsmässigt skiljer de sig givetvis åt då det finns olika regler. Interpellationerna får enligt RO innehålla en motivering och det gör att dessa ofta är mer utförliga och dessutom kan innehålla flera olika frågor till skillnad från de skriftliga frågorna som endast innehåller en fråga. Således blir interpellationerna generellt sett mer omfattande. Direkt polemiska spörsmål förekommer nästan uteslutande som frågor. Det verkar finnas en viss inneboende respekt för interpellationsinstitutet.

För att mer i detalj gå in på undersökning är en första frågeställning vad interpellationerna och frågorna egentligen handlar om, det vill säga vilken typ av frågor det är som förekommer i spörsmålen. I undersökningen har jag hänfört frågorna till sex olika kategorier, tre huvudkategorier och tre ”specialkategorier”. De tre förstnämnda är politisk inriktning, åtgärder och information och de tre sistnämnda är lokala/regionala frågor, frågor som rör riks-

³³⁴ Totalt 2191 frågor och 2024 interpellationer från fem riksmöten. Det är Interpellation 1994/95:1-154 (av totalt 154) och Fråga 1994/95:1-191 (av totalt 191). Interpellation 1998/99:1-370 (370) och Fråga 1998/99:1-500 (911). Interpellation 2004/05:1-500 (688) och Fråga 2004/05:1-500 (2197). Interpellation 2006/07:1-500 (695) och Fråga 2006/07:1-500 (1658). Interpellation 2008/09:1-500 (598) och Fråga 2008/09:1-500 (1227).

³³⁵ I genomsnitt 43,1 procent sett över hela undersökningsperioden.

dagens ställning och frågor som tillkommit som en reaktion på en uppmärksammas händelse. Innan jag mer ingående beskriver de olika kategorierna ska sägas att insortering i de tre ”specialkategorierna” gått före insortering i de tre övriga. Men det menar jag att om en fråga endast har haft lokal eller regional anknytning har den sorterats in under denna kategori även om frågan som sådan exempelvis skulle handla om politisk inriktning.

Med *politisk inriktning* menas en frågeställning som är framåtblickande och som rör regeringspolitikens framtida inriktning. Frågorna kan vara mer eller mindre specifika men har det gemensamt att de har ett framtidsfokus, det vill säga att frågeställaren undrar vilken väg regeringen kommer att välja. Ett exempel i denna kategori är frågan om ”regeringen [har] för avsikt att ta initiativ till en nationell vårdgaranti”.³³⁶ Ett annat exempel är frågan gällande hur näringsministern ska ”verka för en statlig näringspolitik som främjar sysselsättningen i branschen”.³³⁷ Båda frågorna är framåtblickande och ställer frågan om utformningen av den framtida politiken.

Kategorin *åtgärder* däremot är frågeställningar som hämtar sitt ursprung i en särskild händelse eller situation. Det rör sig om frågor av typen ”detta har hänt” eller ”så här är situationen” och hur regeringen avser att åtgärda detta. Det handlar således om att regeringen, för att använda en metafor, ska laga något som är trasigt. Ett exempel i denna kategori är frågan om vilka ”åtgärder justitieministern [avser] att vidtaga med anledning av det här beskrivna problemet med straffmätning, när utvisning till följd av brott inte kan verkställas”.³³⁸ Frågan behandlar således en uppkommen situation som frågeställaren anser att regeringen bör åtgärda. Frågans fokus rör således något som redan inträffat och som enligt frågeställaren inte borde inträffa igen.

Det finns givetvis en hel del frågor där det blir hårfina gränsdragningsfrågor mellan dessa två kategorier. Framförallt blir detta ett problem vid interpellationer där mer än en fråga ställs. Då kan de olika frågorna hamna i olika kategorier. Frågan har då hänförs till den kategori som frågans karaktär till övervägande del tillhör.

Den tredje huvudkategorin är frågor av *informativ* karaktär. Givetvis kan alla frågor sägas vara av informativ karaktär. En fråga om vilken politisk inriktning som regeringen tänker välja eller vilka åtgärder regeringen tänker vidta är självklart frågor som handlar om att få information. Dessa frågor ställs dock oftast av tydliga politiska skäl. De informativa frågorna är således spörsmål där frågeställaren till synes bara vill ha information om något. Det kan vara fråga om vilka åtgärder som har vidtagits eller vilka synpunkter som regeringen har företrätt vid en internationell konferens. Ett exempel är frågan om vilka ”rutiner som finns för hantering av vapen och för befälet

³³⁶ Interpellation 1998/99:49.

³³⁷ Interpellation 2008/09:3.

³³⁸ Fråga 2006/07:496.

som har det yttersta ansvaret på plats”³³⁹. Ett annat exempel är frågan om ”Sveriges position beträffande de i Libyen fångslade bulgariska sjuksköterskorna och vilka initiativ [...] utrikesministern [har] tagit dels i EU, dels direkt bilateralt”³⁴⁰. Både dessa exempel rör den rådande situationen, vilka rutiner som finns och vilken Sveriges position är. Fråga två rör även sådant som har inträffat, det vill säga vilka initiativ som tagits. Den informativa kategorin handlar med andra ord om spørsmål där frågeställaren vill få information om vad som hänt eller hur någonting förhåller sig.

Utöver dessa tre kategorier finns det som ovan beskrivits ytterligare tre kategorier som så att säga trumfar de tre huvudkategorierna. Med det menar jag att oavsett om spørsmålet fallet inom någon av huvudkategorierna hänförs de ändå till någon av de tre andra. Det handlar för det första om frågor som har en tydlig *lokal eller regional koppling*. Ett tydligt exempel är frågan om ”ministern [är] beredd att verka för att i del av Ockelbo kommun ge tillfällig dispens för vänstertrafik, under 1999”³⁴¹. Det är egentligen en fråga om politisk inriktning men eftersom frågan har en tydlig lokal koppling hänförs den till de lokala/regionala frågorna. Den andra av specialkategorierna är *frågor som rör riksdagens ställning*. Det handlar framförallt om spørsmål där frågeställaren undrar när regeringen tänker hörsamma ett visst riksdagsbeslut. Ett exempel är frågan om när socialministern avser ”att komma med förslag om att amalgam förbjuds i Sverige”³⁴². Bakgrunden var att riksdagen tagit beslut om att amalgam skulle förbjudas. Den tredje kategorin är spørsmål som uppkommer som en *reaktion på en särskild händelse*. Ett exempel är stormen Gudrun som gav upphov till flera interpellationer och frågor. För att falla under denna kategori ska det vara fråga om en särskilt uppmärksam händelse.

Sett över hela undersökningsperioden är fördelningen mellan de olika spørsmålstyperna relativt konstant. Det är små skillnader mellan åren framförallt när de gäller de två största kategorierna politisk inriktning och åtgärder. Detta illustreras i Tabell 1 nedan som redogör för den procentuella fördelningen mellan de olika spørsmålskategorierna.

Tabell 1 illustrerar även skillnaderna mellan frågor och interpellationer. Det som framförallt skiljer dem åt är en förskjutning från kategorin åtgärder till politisk inriktning. I övrigt är det små skillnader.

³³⁹ Fråga 1998/99:25.

³⁴⁰ Fråga 2006/07:457.

³⁴¹ Fråga 1998/99: 38.

³⁴² Fråga 1998/99:460.

Spörsmål- styp	Riksmöte	Politisk inrikt- ning	Åtgärder	Infor- mation	Lokal/ region	Riks- dagens makt	Reak- tion
Interpellation	1994/95	39,0 %	26,6 %	19,5 %	9,7 %	4,5 %	0,6 %
Interpellation	1998/99	38,1 %	32,4 %	13,5 %	12,4 %	3,5 %	0,0 %
Interpellation	2004/05	37,8 %	33,4 %	12,8 %	10,4 %	4,0 %	1,6 %
Interpellation	2006/07	38,4 %	32,6 %	14,0 %	11,4 %	3,0 %	0,6 %
Interpellation	2008/09	43,2 %	30,4 %	13,6 %	9,6 %	3,2 %	0,0 %
Frågor	1994/95	30,9 %	47,6 %	3,1 %	8,9 %	5,8 %	3,7 %
Frågor	1998/99	27,4 %	47,6 %	7,2 %	12,4 %	2,2 %	3,2 %
Frågor	2004/05	30,8 %	48,0 %	8,0 %	9,2 %	2,4 %	1,6 %
Frågor	2006/07	27,0 %	47,8 %	12,2 %	9,2 %	2,4 %	1,4 %
Frågor	2008/09	24,6 %	47,2 %	15,2 %	12,4 %	0,4 %	0,2 %

Tabell 1- Procentuell fördelning av spörsmålstyp

En annan frågeställning i undersökningen av praxis har varit vem som varit mottagare av spörsmålen. Hur fördelar sig frågorna mellan olika statsråd och olika departement? Är det någon eller något som är särskilt utsatt? Anledningen till denna frågeställning är att skapa en bild över vilken belastning som spörsmålen innebär för olika statsråd. En återkommande synpunkt är att det gått inflation i frågeställandet och att detta ”inverkar menligt” på statsrådets arbete. En sammanställning över fördelningen av frågor och interpellationer illustreras i Diagram 1.

Resultaten visar som väntat att vissa statsrådsposter får fler spörsmål än andra. Det handlar om de traditionellt sett tyngsta posterna såsom finans-, justitie-, närings- och utrikesminister. Något mer överraskande är möjligen att infrastruktur tilldrar sig många spörsmål. Mindre överraskande är att arbetsmarknadsministern under regeringen Reinfeldt tilldragit sig mycket uppmärksamhet.³⁴³ Den enskilda minister som under undersökningsperioden procentuellt sett fått flest spörsmål är dock näringsministern under regering-

³⁴³ Detta har tidigare uppmärksammats av Sterzel, se Sterzel (2008a) s 520 not 44.

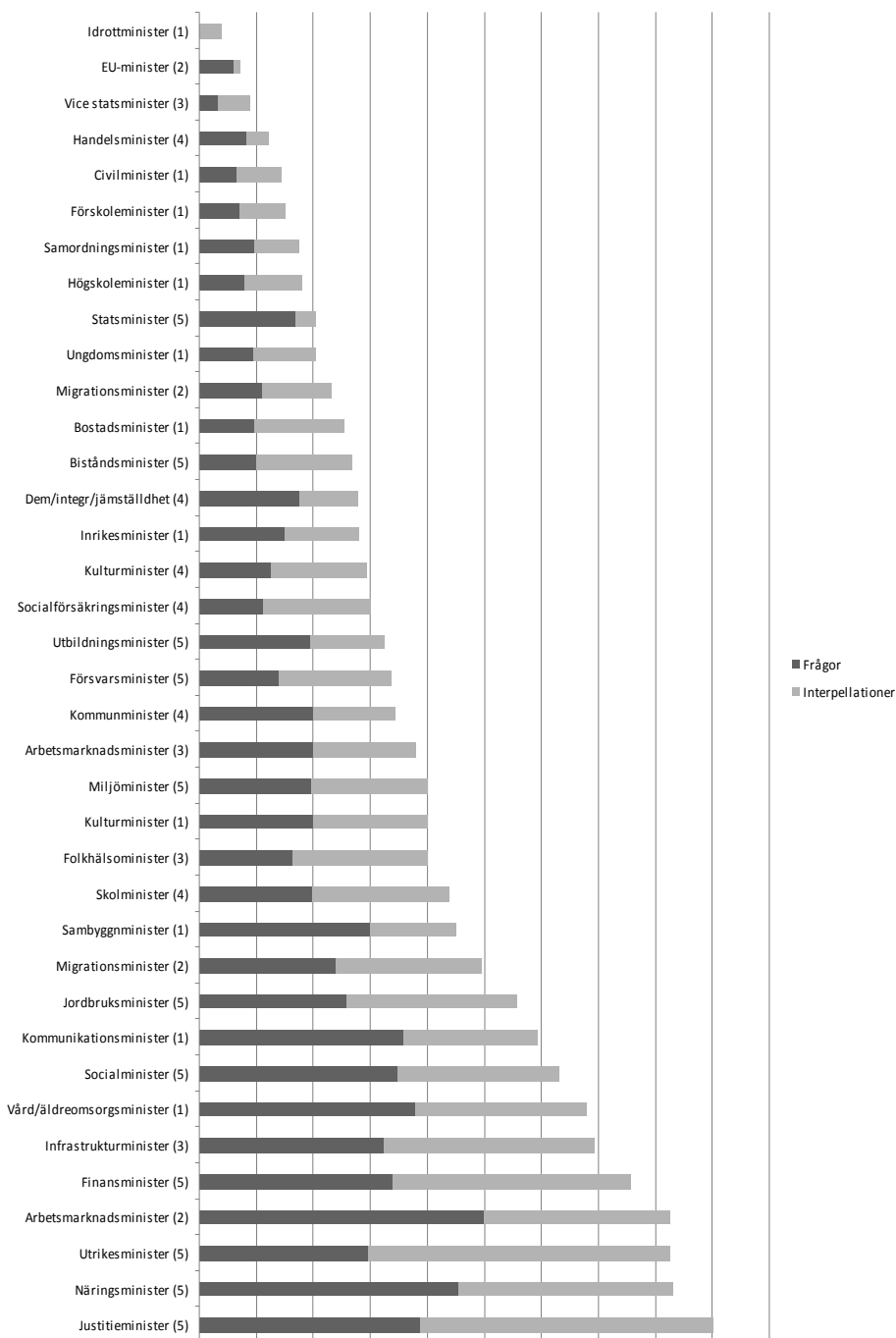


Diagram 1- Genomsnittlig andel frågor/interpellationer per år och statsråd. Antalet år respektive statsrådspost funnits står angivet inom parentes. Avståndet mellan två vertikala linjer motsvarar 2 % av den totala andelen. Då en ministerpost återkommer beror detta på att portföljen legat inom olika departement.

en Persson 1998/99.³⁴⁴ Förklaringen till detta är att näringsministern detta riksmöte vid sidan av näringsportföljen även hade ansvar för infrastrukturfrågorna.³⁴⁵

Den första slutsatsen som kan dras är att spörsmålen för de allra flesta statsråden inte är anmärkningsvärt många och därmed inte kan anses vara särskilt betungande. Frågan är dock om spörsmålen innebär en orimlig belastning för de statsråd som tillhör gruppen ”särskilt utsatta”. Det ska klargöras att frågorna i undersökningen endast är skriftliga. Tidsåtgången är således endast tiden det tar att skriva svaret med tillhörande utredning. När det gäller interpellationer tillkommer dock tid för debatt i kammaren. För att få en bild av tidsåtgången vill jag framhålla arbetsmarknadsministern under regeringen Reinfeldt. Anledningen till att jag väljer just detta exempel är för att detta statsråd offentligt gett uttryck för sitt missnöje över arbetsbelastningen som interpellationerna inneburit för hans del. Från tillträdet i oktober 2006 till mitten av maj 2008 ställdes 178 interpellationer till det aktuella statsrådet. Enligt hans egna beräkningar innebar detta att han ägnat ungefär 60 timmar i riksdagen för att besvara interpellationerna.³⁴⁶ Statsrådet menade att spörsmålen drabbade hans arbete på departementet.³⁴⁷

Under hans första år som statsråd ställdes 108 frågor och 86 interpellationer till arbetsmarknadsministern. Räknat på 52 veckor skulle det innebära ungefär 2 frågor och 1,5 interpellation per vecka. Eftersom riksdagen har uppehåll sommar och jul samt att var fjärde vecka är plenifri är det kanske mer rättvisande att räkna på 30 veckor. Det skulle innebära drygt 3,5 frågor och knappt 3 interpellationer per vecka. Med reservation för att mängden givetvis varierar från en vecka till en annan kan det inte enligt min mening ses som en orimlig belastning. Detta är som sagt räknat på den minister som var mottagare av flest spörsmål detta riksmöte.³⁴⁸ Jag återkommer till denna diskussion i den avslutande diskussionen i kapitel 10.

Sammanfattningsvis kan sägas att det innehållsmässigt inte skiljer särskilt mycket mellan interpellationer och frågor utan att det mer handlar om form och angreppssätt. Generellt kan sägas att interpellationerna oftare tar ett bredare angrepp och att de oftare inriktar sig på frågor om politisk inriktning i förhållande till frågor om åtgärder än vad de skriftliga frågorna gör. Det kan

³⁴⁴ Näringsministern var mottagare av 16,0 % av frågorna och 18,6 % av interpellationerna under 1998/99 års riksmöte. Procentsatsen är beräknad utifrån en genomgång av 500 frågor och 370 interpellationer. Totalt detta år avgavs 911 frågor och 370 interpellationer. Om samma procentsats skulle stå sig på det totala antalet frågor skulle det i faktiska tal innebära 146 frågor och 69 interpellationer som ställdes till näringsministern. Det innebär totalt 215 spörsmål på ett år eller drygt fyra spörsmål i veckan räknat på 52 veckor.

³⁴⁵ Detta ger givetvis även utslag i Diagram 1 där näringsministern om detta år inte skulle räknas med i genomsnittet skulle hamna på 5,4 % interpellationer och 6,7 % frågor. (I diagrammet har ministern istället 7,6 respektive 9,0 %).

³⁴⁶ <http://www.dn.se/nyheter/politik/littorin-drunknar-i-fragor-1.704763>.

³⁴⁷ A st. Jmf även Sterzel (2008a) s 520 not 44.

³⁴⁸ Flest spörsmål över undersökningsperioden har ställts till utrikesministern riksmötet 2004/05. Hon mottog totalt 336 spörsmål fördelade på 268 frågor och 68 interpellationer.

även konstateras att statsministern i mångt och mycket undviker att svara på interpellationer och frågor. Han överlämnar dem oftast till andra statsråd för besvarande.³⁴⁹ Fördelningen av spörsmålen mellan olika statsråd är ojämn. De flesta spörsmål riktas till de traditionellt tunga statsrådsposterna samt till statsråden som ansvarar för infrastruktur- och arbetsmarknadsfrågor. De som har tyngst belastning mottar ungefär 100-150 frågor och 50-70 interpellationer under ett riksmöte. Vissa år kan som ovan beskrivits vissa statsråd motta ännu fler spörsmål. Utslaget på 30 veckor innebär det 3,5 till 5 skriftliga frågor och 1,5 till 2,5 interpellationer per vecka under riksmötet.

4.5 En strid ström av frågor – en diskussion kring spörsmålen

De omständigheter som ligger bakom interpellationernas införande i det svenska parlamentariska livet är i mångt och mycket symtomatiska för dess historia. Om jag lite grovt sammanfattar började det med att riksdagen klagade på att statsråden inte fanns tillgängliga i kammaren för att bemöta anmärkningar och svara på frågor. Svaret från regeringen blev då att de hade bättre saker för sig än att hänga i kammaren. Riksdagen fick allt boka tid om de ville ha svar på sina frågor. Även om detta givetvis är en överdrift visar det ändå på regeringens roll vid framväxandet av interpellationsinstitutet. Reformen och förändringar har i mångt och mycket skett på regeringens initiativ eller kommit till stånd först efter regeringen backat upp dem. Det har handlat om för regeringen frivilliga uppgörelser om frågeinstitutets utformning, antingen genom att regeringen i uttalanden stött reformen eller genom mer eller mindre regelrätta avtal mellan regering och riksdag. Kontrollen har således vuxit fram i samförstånd med regeringen.

Utvecklingen har dock varit skiftande. Från att inledningsvis varit ett instrument för att få information från regeringen blev interpellationsinstitutet en del av maktspelet mellan riksdag och regering. Frågeinstitutet blev ett substitut för det av många riksdagsledamöter önskade dagordningsinstitutet. Genom massinstämmanden i interpellationsdebatterna kunde riksdagen visa stöd eller misstroende för regeringen. Därefter har det återgått till att mer handla om informationsanskaffande igen. Införandet av missförtroendeförklaring och konstitutionsutskottets växande verksamhet har gjort att spörsmålen idag handlar om att få information och starta debatt.

Värdet av spörsmålen har flera gånger ifrågasatts. Redan i en motion från 1954 konstaterades att många av de interpellationer och frågor som framställdes saknade ”allmänt intresse”.³⁵⁰ Motionären menade att det pågick ett

³⁴⁹ Se t ex Interpellation 2006/07:354 om denna problematik.

³⁵⁰ KU 1954:19 s 24.

missbruk av institutet som drabbade arbetet i Regeringskansliet.³⁵¹ Utskottet höll med motionären om att det alltmer frekventa användandet av interpellationerna inverkar ”menligt” på arbetet i Regeringskansliet men att institutet var en viktig del av kontrollmakten och därför fick störa arbetet.³⁵² Samma argument återkom nyligen i debatten kring den ovan nämnda arbetsmarknadsministrarnas kritik mot mängden interpellationer riktade mot honom. Det är även tydligt i litteraturen att mängden frågor och interpellationer ses som det största problemet. Åsikten är generellt att mängden frågor omöjliggör en effektiv kontroll. Samtidigt konstateras att mängden i sig kan utgöra en kontroll. Det kan med andra ord finnas viss kvalitet i kvantitet.

Det kan i sammanhanget vara intressant att notera att drivkraften till reformerna av spörsmålen nästan alltid varit densamma. Interpellationerna och frågorna har ansetts vara alltför byråkratiserade och viljan att korta ner svarstiden har lyst igenom vid flera tillfällen. En annan stark drivkraft har varit att göra spörsmålen mer attraktiva, dels för ledamöterna, dels för allmänhet och media. Det talas ofta om hur debatten kan göras livligare och hållas mer aktuell. Trots flera reformer har samma eller liknande argument dykt upp på nytt vid nästa reformförslag. Den debatt som förts i det offentliga trycket har med andra ord inte fokuserat på mängden utan mer på formen. Flera gånger återkommer argument som innebär att spörsmålen måste göras mer intressanta. Det diskuteras dock aldrig varför.

Utvecklingen av mängden spörsmål har varit dramatisk, särskilt de senaste tio åren. Både antalet interpellationer och frågor har mångdubblats och denna utveckling har i mångt och mycket skett efter det att institutet dömts ut som ”räddningslöst förlorat”. De senaste åren har dock antalet frågor minskat kraftigt och även interpellationerna visar tecken på att vara på väg neråt. Vad detta beror på är svårt att säga men det kan noteras att nedgången av antalet frågor inleddes efter maktskiftet 2006. Samtidigt fick interpellationerna ett uppsving. En möjlig slutsats är att den nya oppositionen hellre begagnar sig av interpellationsinstitutet än av skriftliga frågor. Under riksmötet 2008/09 var antalet interpellationer 598 och antalet skriftliga frågor var 1227.³⁵³ Diagram 2 nedan visar utvecklingen de senaste trettio åren.

Innan jag går vidare och blickar framåt vill jag sammanfattningsvis lyfta fram de problem som dagens spörsmålsinstitut brottas med. Den stora mängden spörsmål lyfts fram som ett problem av flera orsaker. Dels menar kritikerna att den stora mängden gör att en meningsfull kontroll försvinner i mängden, dels ger mängden spörsmål negativa effekter på statsrådets arbete. De tar enligt kritikerna för mycket tid i anspråk. Den sistnämnda

³⁵¹ A st.

³⁵² A st.

³⁵³ Året innan, d v s 2007/08, var motsvarande antal 844 respektive 1655 st. Det innebar en rekordnotering gällande antalet interpellationer. Toppnoteringen gällande skriftliga frågor är från riksmötet 2004/05 då antalet var 2197 st. Detta år var antalet interpellationer 688 st.

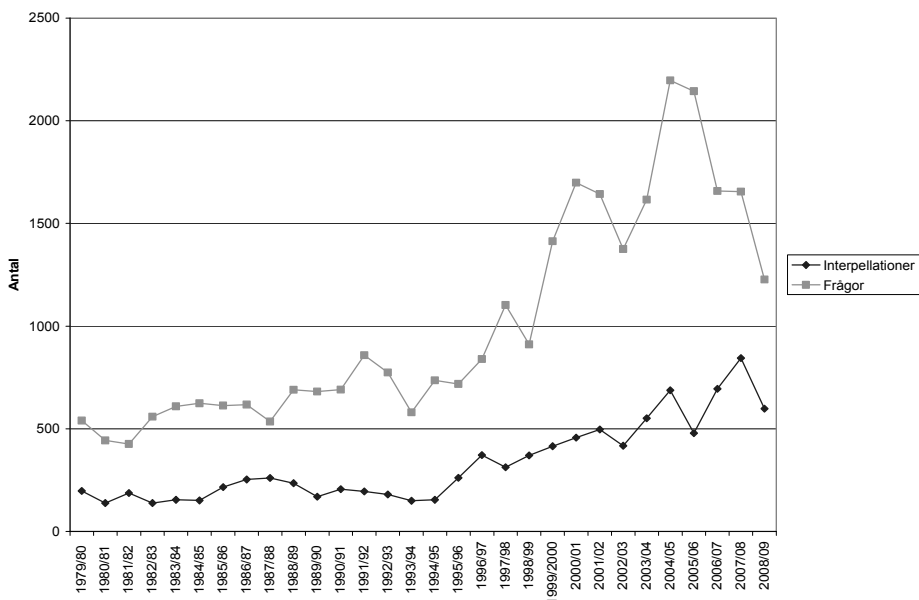


Diagram 2- Utvecklingen av antalet spörsmål 1979-2009

kritiken lyftes fram redan 1954 då antalet spörsmål låg på en helt annan nivå än idag. Då handlade det om under 200 spörsmål totalt under ett år.³⁵⁴

Vad gäller den förstnämnda oron menar kritikerna att det är svårt för att inte säga omöjligt att sticka ut i massan av över tvåtusen spörsmål. Det går inte att bryta igenom bruset. I den offentliga debatten är bekymret istället att frågeställandet är för formaliserat och att debatterna inte är tillräckligt attraktiva. Precis som med problemet att bryta igenom den stora mängden frågor menar kritikerna att en ointressant debatt också får till följd att kontrollens resultat inte når ut. Till sist vill jag själv peka på ett annat problem, nämligen problemet med gränsdragningen mellan frågor och interpellationer. Det är svårt för en utomstående betraktare att förstå varför frågeställaren valt den ena eller andra formen för sin fråga.

Ett par kommentarer till dessa problem. När det kommer till mängden frågor tycker jag å ena sidan att statsråden får tåla det eftersom regeringen är ansvarig inför riksdagen. Allting handlar om prioriteringar och riksdagen måste ha möjlighet att debattera och få information om regeringens politik. Å andra sidan får inte spörsmålen utnyttjas till politiska aktioner eller till polemik. Ledamöterna har också ett ansvar att inte missbruka kontrollmakten. Ett exempel på missbruk är när olika ledamöter lämnar in mer eller

³⁵⁴ Andén (1966b) s 227.

mindre identiska spörsmål.³⁵⁵ Jag instämmer i åsikten att det avges alltför många spörsmål sett till deras innehåll men jag tycker inte att den belastning som spörsmålen generellt innebär för statsråden är orimlig. Jag kommer nedan i avsnitt 9.3.2.1 att visa att det ur ett internationellt perspektiv inte ställs anmärkningsvärt många spörsmål i Sverige. Som exempel kan nämnas att det i Storbritannien ställs över femtiotusen frågor på ett år. Min slutsats är att arbetsbelastningen inte i sig är något hållbart argument mot spörsmålen. Därmed inte sagt att det inte finns behov av förändringar för att förbättra statsrådets arbetssituation. Jag kommer i den avslutande diskussionen i kapitel tio visa att effektiviseringar även leder till att spörsmålets roll i kontrollmakten blir tydligare.

Det framförs som ovan visats ofta förslag som motiveras med att debatten ska göras mer intressant eller attraktiv. Det framförs dock inte några tydliga motiveringar till varför detta skulle vara viktigt. Det som sägs är att man vill nå ut till allmänhet och media. Jag instämmer i att det är viktigt med en tillgänglig kontrollmakt. Detta är grunden för att medborgarna ska kunna ta ett underbyggt beslut på valdagen. Det finns dock vissa omständigheter som gör att det är svårt att få till en ”rappare” eller mer ”livfull” debatt. En är utformningen av plenisalen som inte uppmuntrar en ”rapp” debatt. Det är stora avstånd och det i kombination med att ledamöterna sitter placerade efter geografisk härkomst istället för partifärg gör att det aldrig går att få den intima och laddade stämning som exempelvis finns i det brittiska parlamentet. En förändring på senare år är att de som debatterar mot varandra numera står i två motstående talarstolar vilket enligt mig vitaliserat debattsituationen. En annan förklaring till debattklimatet är att den svenska debattkulturen ser annorlunda ut än till exempel den brittiska.

Tanken bakom 1974 års RF var att KU skulle fokusera på juridisk-administrativa frågor medan spörsmålen skulle vara utpräglat politiska. Denna särskiljning har i stort sett aldrig upprätthållits eftersom KU omgående trampade in på det politiska området. Frågan blir då vilken roll spörsmålen har att spela i dagens parlamentariska liv. Jag menar att spörsmålen kan bli en vital del av den svenska kontrollmakten om de bara används på rätt sätt. I min beskrivning av kontrollmaktens funktioner är den informativa basen för hela kontrollmakten. Spörsmålets funktion är informativ och det är därför en naturlig inledning av ett kontrollärende att ställa en interpellation eller fråga. I en sådan ordning fungerar spörsmålen som ett filter där jag tror de allra flesta ärenden kan få sin lösning eller förklaring. Tanken är att de allra flesta kontrollfrågor kommer stanna på denna nivå för att de redan där fått en tillfredställande lösning. Jag återkommer till dessa frågor i kapitel tio.

³⁵⁵ Angående detta kan återigen hänvisas till regeringen Reinfeldts arbetsmarknadsminister som vid ett tillfälle skulle besvara sex interpellationer varav fem var näst intill identiska. Se <http://www.dn.se/nyheter/politik/littorin-drunknar-i-fragor-1.704763>. (2010-09-02). För två konkreta exempel, se Fråga 2006/07:150 och 161.

5 Konstitutionsutskottet

5.1 KU i 1809 års RF

Konstitutionsutskottet tillsattes ursprungligen för att arbeta fram det som kom att bli 1809 års RF (GRF). I den föreslagna grundlagen gav KU sig själv uppgiften att granska statsrådsprotokollen och med ledning av dem föreslå riksdagen att utkräva, beroende på omständigheterna, antingen juridiskt eller politiskt ansvar av medlemmar av och högre tjänstemän knutna till statsrådet. Regleringen kring KU i författningen 1809 var en ”nyskapelse” även om den hade hämtat influenser från tidigare regeringsformer.³⁵⁶

Konstitutionsutskottet blev i den nya grundlagen ett av riksdagens obligatoriska utskott (GRF § 53). Enligt regleringen hade utskottet som uppgift att ”väcka och upptaga frågor rörande förändringar i grundlagarna och yttranden deröfver till riksens ständer afgiva, samt att granska de i statsrådet förda protokoll”. Den sistnämnda uppgiften, som behandlas i denna text, reglerades i GRF §§ 105-107 där grunderna för den granskande verksamhet som KU bedrev under GRF angavs. Granskningen av statsrådsprotokollen kunde, om anledning fanns, mynna ut antingen i ett juridiskt (GRF § 106), eller i ett politiskt (GRF § 107), ansvar.

Nedan kommer regleringen kring dessa två typer av ansvar presenteras för att ge en bakgrund till fortsättningen. Rekvisiten kommer att presenteras och förklaras. Efter detta kommer framställningen att fokusera på tillämpningen av regleringen. Först kommer ett kort avsnitt om statsrådets juridiska ansvar och sedan, på grund av att dess inflytande har varit mycket större, en längre diskussion om tillämpningen av regleringen kring det politiska ansvaret.

5.1.1 Vilka handlingar hade KU tillgång till? – GRF § 105

Grunden för granskningen var de protokoll som fördes i regeringen. Rätten för KU att ta del av dem och grunden för att ta del av andra handlingar stadgades i GRF § 105:

§ 105 Rikens ständers konstitutionsutskott äge att äska de protokoll, som uti statsrådet blifvit förde, utom dem, som angå ministeriella ärenden och kommandomål, hvilka endast i det, som rör allmänt kända och af utskottet uppgifna händelser, må kunna fordras.

³⁵⁶ Sterzel (1969) s 26.

Enligt stadgandet hade KU rätt att kräva in alla protokoll utom de som an gick ministeriella ärenden eller kommandomål³⁵⁷. Det sistnämnda handlar om militära ärenden och det förstnämnda om diplomatiska ärenden. Undantagsregeln till detta förbud är dock viktig och gav KU möjligheten att trots förbudet kräva in protokoll under förutsättning att händelsen var allmänt känd. Med detta menades att den aktuella händelsen kommit till allmänhetens kännedom, till exempel genom pressen. Det slutgiltiga avgörandet i frågan om händelsen var allmänt känd eller inte låg dock i kungens händer. Värt att notera är att det aldrig uppstod några problem kring denna tillämpning. Genom författningsförändringar 1909, som innebar att den så kallade ministeriella konseljen avskaffades, utsträcktes KU:s granskningsrätt till samtliga protokoll i utrikesärenden.³⁵⁸

Även begränsningen vad gällde kommandomål uppluckrades successivt och i mitten av nittonhundratalet erhöll KU alla protokoll. En begränsning fanns dock i att dessa protokoll inte fick utlämnas förrän två år förflutit från protokollets datum. Trots detta innebar uppluckringen problem eftersom den utökade offentligheten ledde till att dessa protokoll blev ”knapphändiga till sitt innehåll”.³⁵⁹

Även om protokollen var grunden för granskningsarbetet var det andra handlingar som spelade den största rollen, nämligen handlingar anknutna till de händelser som uppmärksammades i protokollen. Även om GRF § 105 endast nämnde protokollen låg det i sakens natur att KU var tvungen att ha möjlighet att granska handlingar knutna till det aktuella ärendet. Här måste dock skiljas mellan två sorters handlingar: dels de som enligt TF var allmänna offentliga handlingar, dels hemliga handlingar. De förstnämnda hade KU, precis som alla andra, givetvis rätt att ta del av. Vad gällde hemliga handlingar berodde det på vad det rörde sig om för handlingar. Praxis utvecklades så att KU fick rätt att ta del av hemliga handlingar som var anknutna till protokollen. Dessa handlingar förvägrades aldrig utskottet. Däremot fick KU aldrig rätt till så kallade fristående hemliga handlingar. Trots flera försök från KU att vidga sin kompetens till att omfatta även dessa handlingar dröjde det till 1933 då en lagändring gav möjligheten att belägga KU:s medlemmar med tystnadsplikt i utrikesärenden, vilket ökade utskottets möjligheter att ta del av dessa handlingar.³⁶⁰

Nästa begränsning i konstitutionsutskottets befogenhet att ta del av handlingar var frågan om vilken tid som skulle omfattas av granskningen. Vid representationsreformen 1866 lades det till en bestämmelse i GRF § 107 som innebar att allt det som riksdagen efter avslutad granskning inte anmärkt på

³⁵⁷ Kommandomål innebar ärenden där kungen, i egenskap av rikets högste befälhavare, avgjorde ärenden med endast den föredragande närvarande. Ärendet behövde inte dras i statsrådet. Om detta se SOU 1963:17 s 434.

³⁵⁸ Brusewitz (1938) s 313 - 316.

³⁵⁹ Andrén (1966a) s 163 f.

³⁶⁰ Brusewitz (1938) s 316 – 319. Se även SOU 1963:17 s 435.

hade vunnit ”decharge”, det vill säga att det som en gång granskats inte kunde tas upp på nytt och leda till ansvar. Eftersom alla stadsrådprotokollen förutsattes komma i en klump fick detta innebörden att det som missades i protokollen hade missats för alltid. Det gav utskottet en begränsning såtillvida att det inte hade möjlighet att ta upp handlingar som hörde till protokoll som låg längre bak i tiden än föregående riksdags början.³⁶¹ Värt att notera i sammanhanget är att även om tidsbegränsningen rent lagtekniskt var placerad i GRF § 107 så avsåg den själva granskningen och därmed omfattades även frågan om åtal enligt GRF § 106 av tidsbegränsningen.³⁶² Det ska även framhållas att protokoll och handlingar som hänförde sig till ministeriella ärenden och kommandomål och som KU inte fått ta del av inte vann decharge utan kunde bli föremål för anmärkning senare även om perioden som sådan vunnit decharge.³⁶³

I stort ledde dessa regler inte till några problem. Det fanns dock en situation i vilken de kunde ställa till med bekymmer och det var i samband med statsutskottets granskning av rikets räkenskaper. Om anledning fanns skulle statsutskottet i riksdagen anmäla en så kallad anmärkningsanledning mot det statsråd som kontrasignerat det beslut som låg bakom anmärkningen. Denna anmärkningsanledning remitterades sedan till KU, som hade att hantera ärendet enligt GRF §§ 106 och 107. Problemet var att statsutskottet och KU hade olika granskningsperioder vilket ledde till att det ibland kom in anmärkningar från statsutskottet som rörde protokoll vilka redan hade slutgranskats och således inte kunde tas upp på nytt. Därför kunde sådana anmärkningsanledningar inte leda till ansvar enligt GRF §§ 106 och 107. Denna situation förbättrades efter en omläggning av budgetåret 1923.³⁶⁴

Avslutningsvis vad gäller granskningsmaterialet kan sägas att det varken i GRF eller i praxis fanns några hinder för KU att ta upp handlingar som hänförde sig till senare datum, det vill säga pågående riksdag.³⁶⁵ Om sådana handlingar togs upp var de dock undantagna från nästkommande års granskning.³⁶⁶

5.1.2 Regleringen av det juridiska ansvaret – GRF § 106

Det juridiska ansvaret i GRF § 106 gav KU exklusiv kompetens att besluta om åtal. KU tog beslutet ”självständigt, å riksdagens vägnar och utan all inblandning av denna”³⁶⁷. Det juridiska ansvaret gällde brott som begicks av

³⁶¹ Brusewitz (1938) s 319 f.

³⁶² Naumann (1884) s 234.

³⁶³ SOU 1967:26 s 445.

³⁶⁴ Brusewitz (1938) s 321 f. Se även Naumann (1884) s 235-237.

³⁶⁵ Brusewitz (1938) s 323.

³⁶⁶ SOU 1963:17 s 435.

³⁶⁷ Brusewitz (1938) s 253.

statsråden i deras egenskap som förtroendevalda.³⁶⁸ Paragrafen löd som följer:

§ 106 Finner utskottet af dessa protokoll, att någon statsminister, statsråd, hofkansler, statssekreterare eller annan ledamot af statsrådet eller den embetsman, som i kommandomål konungen råd gifvit, uppenbarligen handlat emot denna regeringsforms tydliga föreskrift eller tillstyrkt någon öfverträdelse deraf och af andra rikets gällande lagar eller underlåtit att göra föreställningar emot sådana öfverträdelser eller dem vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande af någon upplysning, då äge konstitutionsutskottet att ställa en sådan under tilltal af justitieombudsmannen inför riks-rätten, hvaruti i stället för statsråd fyra de äldste justitieråd, tvenne af frälse och tvenne af ofrälse stånd, i dessa fall komma att säte taga, och gånge härmed som i 101 och 102 §§ om tilltal emot högsta domstolen föreskrifves. Då statsrådets ledamöter eller konungens rådgifvare i kommandomål finnas hafva, på sätt ofvanberördt är, gjort sig till ansvar skyldige, döme dem riks-rätten efter allmän lag och den särskilda författning, som till bestämmande af sådant ansvar utaf konungen och riksens ständer fastställd varder.

Utskottets exklusiva rätt att åtala var en nyhet i svensk författningshistoria. Två motiv för denna nyhet har lyfts fram. Först och främst ville grundlagsfäderna undvika ”alla obehöriga diskussioner i hithörande ämnen inom stånden och avhålla dem från sysslande med rättsfrågor”.³⁶⁹ Det andra motivet var att lättare kunna få till ett snabbt beslut. Möjligheterna till detta ansågs vara större i KU än genom en riksdag som fungerade genom fyra självständiga ständer.³⁷⁰

Den nya ordningen innebar att KU fick exklusiv rätt att besluta om åtal och justitieombudsmannen (JO) fick uppdraget att fullfölja detta inför riks-rätten, som var en extraordinärt sammankallad domstol. Den enda lagliga möjligheten för JO att undvika denna uppgift var att lämna sitt ämbete.³⁷¹ Detta var en naturlig följd av att JO var den enda som kunde utföra åtalet.

Riks-rätten var en institution med anor redan i 1634 års RF även om den organisation som valdes för GRF hämtades från 1772 års RF.³⁷² Enligt GRF § 102 bestod riks-rätten av 23 medlemmar.³⁷³ Trots att domstolen i huvudsak var en administrativ domstol bestod den av tre urskiljbara grupperingar, en

³⁶⁸ A a s 284.

³⁶⁹ A a s 286..

³⁷⁰ A a s 286 f.

³⁷¹ Naumann (1884) s 238 f.

³⁷² Brusewitz (1938) s 289.

³⁷³ Dessa 23 medlemmar var presidenten i Svea hovrätt, presidenterna i alla rikets kollegier, de fyra äldsta statsråden, högsta befälhavaren över de i huvudstaden tjänstgörande trupperna, högsta befälhavaren för den vid huvudstaden förlagda flottan, två av de äldsta råden i Svea hovrätt och det äldsta rådet i varje av rikets kollegier. När det gällde åtal enligt GRF § 106 ersattes enligt denna paragraf de fyra statsråden av de fyra äldsta justitieråden (vara två frälse och två av ofrälse stånd).

administrativ, en juridisk och en militär.³⁷⁴ Den administrativa gruppen bestod av totalt fjorton ledamöter tagna från rikets olika ämbetsverk. Juristerna var sju varav fyra var justitieråd och övriga tagna från Svea hovrätt. Till sist representerades militären av de två befälhavarna från Stockholm. Anmärkningsvärt är avsaknaden av politisk representation som skilde den svenska riks-rätten från våra nordiska grannars motsvarigheter.³⁷⁵ Bakgrunden till denna lösning var principen om att separera den åklagande makten från den dömande.³⁷⁶ Tidigare riks-rätter hade helt dominerats av kungen som själv var ordförande och valde vilka mål som skulle upptas till prövning.³⁷⁷ I GRF ville grundlagsfäderna fullt ut få genomslag för maktdelningsprincipen och i det perspektivet blev utformningen av domstolen logisk.³⁷⁸

I GRF § 106 stadgades att riks-rätten hade att döma efter allmän lag och en särskild författning. Denna särskilda författning var ansvarighetslagen (1810:0210)³⁷⁹ som specificerade de brott som ett statsråd under sin ämbetsutövning kunde göra sig skyldig till.³⁸⁰ Ett statsråd kunde endast fällas till ansvar för de brott som stadgades i ansvarighetslagen.³⁸¹ Vad gällde övriga överträdelser fanns det en hänvisning till förfarandet i GRF § 107.³⁸²

De handlingar som kunde bli aktuella för åtal var i första hand kopplade till statsrådssammanträdena, då det var dessa protokoll som låg till grund för granskningen. Det fanns dock vissa situationer där åtal kunde bli aktuellt även för handlingar som inte hade direkt samband med beslut i statsrådet. Den första var när ett statsråd avgjorde ett ärende på egen hand trots att detta borde ha tagits upp i statsrådet. Därtill hörde även ärenden som ett enskilt statsråd underlåtit att ta upp i statsrådet. Den andra situationen var frågor som hänförde sig till ett ärendes beredning och verkställighet. Till sist kan även nämnas ärenden som enligt delegation avgjorts av en enskild departementschef.³⁸³

Om den åtgärd eller underlåtenhet som ansågs straffbar inte var uppenbart lagstridig eller om den klandervärde inte handlat med uppsåt, kunde det juri-

³⁷⁴ Fahlbeck (1924) s 16 f. För mer information om domstolen och dess sammansättning hänvisas till A a s 12-48.

³⁷⁵ Brusewitz (1938) s 290. Brusewitz förmodar att grundlagsfäderna till GRF hämtat mycket inspiration från den dåvarande franska motsvarigheten till riks-rätt. Notera dock att riks-rätten bestod av de fyra, utifrån utnämningsdatum, äldsta statsråden i fall som inte rörde GRF § 106. Se A a s 289 om detta.

³⁷⁶ A a s 291.

³⁷⁷ A st.

³⁷⁸ Se t ex Sterzel (1969) s 12.

³⁷⁹ Observera att det inte är fråga om ett SFS-nummer i vanlig mening utan att ”0210” står för den 10 februari.

³⁸⁰ Konstruktionen går att likna vid den som finns i TF 7:3 p 3 om kvalificerad sekretess. Där hänvisas också till särskild författning som i det fallet är SekrL 16:1.

³⁸¹ Brotten i ansvarighetslagen var bland andra; förräderibrott, förhindrande av riksdagens sammankomst, ingrepp i riksdagens finansmakt, steg mot tryckfrihetsförordningen, utfärdande av oriktiga expeditioner samt underlåtenhet att vägra kontrasignering enligt GRF § 38.

³⁸² Brusewitz (1938) s 293 – 295. Se även Sterzel (1969) s 28 och Jermsten (1992) s 54.

³⁸³ SOU 1963:17 s 438.

diska ansvaret inte tillämpas. Det fanns dock inget hinder för att denna handling istället blev föremål för politisk ansvarighet enligt GRF § 107.³⁸⁴

Värt att notera i sammanhanget är att kungen hade rätt att benåda den som blivit dömd. Den benådade kunde dock aldrig utses till statsråd igen men kunde få annan tjänst inom riket. Det ska även sägas att riksrettens domar inte hade något prejudikatvärde och således inte band riksretten inför framtida processer.³⁸⁵

5.1.3 Regleringen av det politiska ansvaret – GRF § 107

För att komplettera det juridiska ansvaret stadgades i GRF § 107 om ett politiskt ansvar. Till skillnad från det juridiska ansvaret hade riksdagen när det kom till det politiska ansvaret exklusiv befogenhet att agera utifrån de anmärkningar som KU framställde, även om det till sist var kungen som hade det slutgiltiga avgörandet i sina händer. KU hade således ingen egen möjlighet att koppla eventuella sanktioner till sina anmärkningar. Situationen var med andra ord i detta avseende densamma då som idag. Utskottet hade dock monopol på själva anmärkningarna och riksdagen fick inte ta upp andra anmärkningar än de som KU tagit upp och gillat.³⁸⁶ Det gavs dock i lagregleringen en möjlighet för ständernas ledamöter att väcka en så kallad anmärkningsanledning. Denna skulle dock behandlas och gillas av KU för att kunna bli föremål för beslut i riksdagen.³⁸⁷ Den aktuella lagregleringen löd:

§ 107 Skulle konstitutionsutskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfäldt eller en eller flere af dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon statssekreterare [efter 1840: föredragande] icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeembete utöfvat, äge då utskottet att sådant tillkännagifva för riksens ständer, hvilka, om de finna rikets väl det kräfvat, kunna hos konungen skriftligen anmäla deras önskan, att han ville ur statsrådet och ifrån embetet skilja den eller dem, emot hvilka anmärkning blifvit gjord

Frågor uti detta ämne kunna i riksens ständers plena väckas och af andra riksens ständers utskott än konstitutionsutskottet hos ständerna andragas, men icke af riksens ständer afgöras förr, än sistnämnda utskott deröfver blifvit hört. Under riksens ständers öfverläggningar derom skola icke konungens beslut uti mål, som röra enskilde personers eller korporationers rättigheter och angelägenheter kunna ens nämnas, ännu mindre någon riksens ständers pröfning underställas.

[Tillägg efter 1865-66 års riksdag] Allt vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt, bör anses hava vunnit decharge i avseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet förbindande, granskning av ny riksdag i samma mål vara tillåten; dock bör, oaktat den av riksdagens utskott eller revisorer förrättade generella översikt av statsmedlens utdelning, det

³⁸⁴ Naumann (1884) s 230.

³⁸⁵ A a s 259 f och 288.

³⁸⁶ Brusewitz (1938) s 303.

³⁸⁷ A st.

åligga vederbörande ämbetsmän att verkställa den speciella revision, som dem i kraft av deras ämbetsbefattning tillkommer.

Den bärande principen i ansvarighetssystemet i GRF var att lagbrott skulle kunna bli föremål för politiskt ansvar men att ett politiskt ”brott” aldrig skulle kunna leda till juridiskt ansvar. Ingenting hindrade således att rena lagbrott blev föremål för anmärkning enligt GRF § 107.³⁸⁸

Ur den ovan citerade lagtexten kan utläsas att det fanns två situationer där konstitutionsutskottet hade rätt att anmärka. Dels när ett statsråd inte ”iakttagit rikets sannskyldiga nytta”, dels när en föredragande inte ”med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat”. Ansvarsgrunderna lämnade åt bedömare att avgöra huruvida nyttan inte iakttagits eller om föredraganden i sitt ämbete varit oskicklig. Det rörde sig om handlingar som kunde betecknas som skadliga eller olämpliga.³⁸⁹ Skulle ett statsråd reservera sig mot ett beslut i statsrådet kunde KU inte rikta någon anmärkning mot denne.³⁹⁰

Det har påpekats att termen politisk ansvarighet i viss mån var missvisande med tanke på utformningen av lagstiftningen. Uttrycket bristande ”oväld” för tankarna till ämbetsbrott och uttrycken ”nit, skicklighet och drift” var närmast att hänföra till en persons administrativa skicklighet. Däremot framhölls att formuleringen ”icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta” är att betrakta som en politisk bedömningsgrund. Författningsutredningen säger angående detta att GRF § 107 rör ”sig inom en marginal, där man vid skalans ena slutpunkt har den rent politiska och vid den andra den rent juridiska eller administrativa bedömningen”.³⁹¹

Hanteringen av det politiska ansvaret inleddes med att utskottet gick igenom samtliga protokoll från statsrådet. Utifrån denna granskning skulle KU avgöra om det fanns anledning eller inte att rikta anmärkning mot någon medlem av regeringen. Om anmärkning riktades lämnades ärendet över till riksdagen som då hade möjligheten att ta beslut om att översända en anhållan om statsråds entledigande till kungen. Det var sedan kungen som till sist tog beslut om riksdagens anhållan skulle tillmötesgå. Eftersom ständerna inte hade möjlighet att välja statsråd skulle de inte heller ha möjlighet att avskeda ett statsråd. Det första måste ge det andra för att regeln skulle ha någon mening. Därmed inte sagt att ständernas möjlighet att uttrycka sitt missnöje med ett statsråd var helt utan verkan, något som kommer att visas nedan.³⁹²

³⁸⁸ A a s 295.

³⁸⁹ A a s 297.

³⁹⁰ Naumann (1884) s 293.

³⁹¹ SOU 1963:17 s 444.

³⁹² Brusewitz (1938) s 297 och 301.

5.2 Det juridiska ansvaret

Uttalanden från tiden efter grundlagens ikraftträdande ger en fingervisning om vilken vikt som lades vid dessa paragrafer. Det talades om att GRF § 106 var ”den konstitutionella frihetens svärd” och att GRF § 107 var ”dess sköld”.³⁹³ Att de även trettio år senare ansågs som viktiga visar sig i ett tal i riddarhuset där det på 1840-talet sades att ”dessa båda paragrafer i vår grundlag äro bland dem, vid vilka vårt statskicks innersta liv är fästat”.³⁹⁴

5.2.1 De fem riksriättsåtalén – tillämpningen av GRF § 106

Nedan kommer tillämpningen av det juridiska ansvaret i GRF § 106 att diskuteras. KU beslutade vid fem tillfällen om riksriättsåtal, sista gången vid riksdagen 1853/54, och de åtalade frikändes vid samtliga tillfällen. Därefter användes paragrafen inte. Nedan kommer omständigheterna kring de olika riksriättsåtalén att kortfattat beskrivas och därefter kommer jag försöka ge en bild av varför det efter 1854 inte beslutats om fler åtal. Till sist kommer jag att behandla de förslag till reformer av det juridiska ansvaret som diskuterades fram till grundlagsändringen 1974.

5.2.1.1 Den skandalomsusade riksriätten 1817/18

Kungens rådgivare i kommandomål, friherre Cederström, utfärdade 1817 en instruktion som skulle ge kustbevakningen rätt att stoppa, undersöka och vid behov föra fartyg till närmaste hamn. Intentionen var att stoppa smuggling och handelsmissbruk. Instruktionen beslutades efter föredragning endast inför kungen. Eftersom instruktionen stred mot allmän lag som föreskrev att inget fartyg fick uppehållas längs sin resa menade oppositionen att instruktionen skulle ha föredragits för kungen i regeringen. Oppositionen med friherre Anckarsvärd i spetsen anmälde en anmärkning och menade att instruktionen i sin tillämpning kunde leda till ”oredor och förluster för handlande och sjöfarande, till hvilkas underrättelse ej heller något tillkännagifvande om denna nya förordning blivfit utfärdad”.³⁹⁵

Anmärkningen hänvisades till konstitutionsutskottet som genom omröstning med slutna sedlar beslutade att ställa Cederström inför riksriätt. Riksriätten fällde honom och dömde honom till förlust av ett halvt års lön samt ersättningskyldighet till dem som eventuellt lidit skada av den utfärdade instruktionen. Vid omröstningsprotokollets justering valde dock två av riksriätterns ledamöter att ändra sin mening vilket ledde till att Cederström friades.³⁹⁶

³⁹³ A a s 459. Jmf Jermsten (1992) s 53.

³⁹⁴ A st.

³⁹⁵ Starbäck (10) s 197.

³⁹⁶ A a s 197 f. Se även Naumann (1884) s 261 – 267. Cederström stod kungen nära och ansågs allmänt vara hans gunstling. Detta hade gett honom många ovänner som klagade på att han utövade ett otillbörligt inflytande på kungen. Kungen och honom närstående personer

5.2.1.2 Riksrätten 1823

Även vid 1823 års riksdag, som närmast följde 1817/18 års riksdag, beslutades om ett åtal inför riksrätt. Denna gång var det statssekreterare Qviding som blev åtalad av JO efter beslut i KU. Han hade godkänt att medel lyfts ur det så kallade ”mindre kreditivet” för att täcka kostnader inom försvarsmakten. Motiveringen till att så skedde var att de medel som riksdagen anslagit inte var tillräckliga. Han åtalades för sitt godkännande men blev friad av en enig riksrätt. Frikännandet kom efter det att hemliga utskottet under hand gett riksrätten uppgifter som visade att Qviding endast handlat utifrån ett beslut taget av en enig regering. Därmed fanns inte förutsättningar att fälla honom till ansvar.³⁹⁷

5.2.1.3 Riksrättsåtal vid riksdagen 1834/35

Det skulle dröja två riksdagar innan nästa riksrättsåtal beslutades av KU. Vid riksdagen 1834/35 blev statssekreterare Skogman, sju statsråd samt hovkanslern ställda inför riksrätten. Bakgrunden var ett lån som den föregående riksdagen beslutat skulle upptas och som kungen hade fått i uppdrag att genomföra. Lånet hade inte upptagits ännu och adeln föreslog då att lånet skulle tas upp på annat sätt. Borgarna däremot ville upphäva beslutet. Efter att statsutskottet avstyrkt adelns förslag beslutade alla fyra stånden att beslutet om lånets upptagande skulle sakna all verkan. Skälet till detta var att lånet skulle bli alltför betungande.³⁹⁸

Kungen uppskattade inte detta beslut och menade att det stred mot de skäl som låg bakom beslutet vid föregående riksdag. Kungen valde att, i strid med riksdagens beslut, på nytt föreslå riksdagen att ta upp lånet. Statssekreterare Skogman kontraserade detta beslut och KU beslutade med anledning av detta om riksrättsåtal mot honom och de övriga som deltagit i beslutet.³⁹⁹

Riksrätten avkunnade en helt friande dom i januari 1835. Anledningen till den frikännande domen var att 27 § i 1810 års RO gav kungen en oinskränkt rätt att lägga propositioner till riksdagen. Den av JO åberopade 75 § i 1810 års RO som stadgade att en fråga där ständerna ”stanna två mot två, [...] bör förfalla, utan att vid den riksdagen kunna å nyo väckas eller upptagas” innebar inte en inskränkning i kungens rätt. Det fanns dessutom regler som stipu-

uttryckte dock upprepat sitt stöd för Cederström. De två som i riksrätten ändrat sin mening var överkommissarie Carlberg och krigsrådet Askegren. Den senare adlades kort efteråt och det antogs att det var en belöning för hans medgörlighet. De båda fick av allmänheten namnet ”justeringsråden”. Se Starbäck (10) s 197 f om detta.

³⁹⁷ Naumann (1884) s 267 – 274 och Starbäck (10) s 212. Intressant att notera i detta sammanhang är det åtal som *inte* väcktes, nämligen i den så kallade skeppshandelsaffären. I den frågan valde KU att endast rikta anmärkning enligt GRF § 107. Se Naumann (1884) s 274 om detta.

³⁹⁸ Starbäck (10) s 246 och Naumann (1884) s 274 f.

³⁹⁹ Starbäck (10) s 246 f och Naumann (1884) s 275.

lerade kungens rätt till ekonomisk förvaltning vilka talade till kungens fördel i denna fråga.⁴⁰⁰

5.2.1.4 De 31 målen vid 1840/41 års riksdag

Konstitutionsutskottet beslöt under den stora oppositionen i riksdagen 1840/41 att väcka åtal i 31 fall. Det handlade om fall där de ansett att kungens rådgivare ”hafva dels tillstyrkt öfverträdelse af grundlagarna och andra gällande lagar, dels underlåtit att göra föreställningar eller, genom vägrad kontrasignation, förhindra sådana öfverträdelse”. Frågor gällde allt från religionsfrihet till spannmålsanslag. Riksrätten friade i samtliga mål. Domstolen konstaterade att flera av fallen inte kunde kopplas till något stadgande i ansvarighetslagen och därför inte kunde komma under riksrättens prövning enligt GRF § 106. I övriga fall fann riksrätten ingen anledning att fälla till ansvar.⁴⁰¹

5.2.1.5 Det sista riksrättsåtalet vid 1853/54 års riksdag

Sista gången som konstitutionsutskottet beslutade om riksrättsåtal var vid riksdagen 1853/54. Då åtalades totalt åtta personer, en föredragande och sju ytterligare som tillstyrkt förslaget. Det som klandrades var regeringens ställningstagande att inte verkställa ett beslut i riksdagen gällande en statsförvaltningsfråga förrän ständerna fattat ett mer ”bestämt beslut”. Konstitutionsutskottet menade att riksdagens vilja skulle ha verkställts och underkände därmed de hinder för verkställigheten som regeringen haft som skäl för sitt beslut.⁴⁰²

De tilltalade blev frikända i riksrätten på den tveksamma grunden att åklagaren inte hade åberopat någon paragraf i grundlagen som skulle ha överträtts av statsråden. Riksrätten konstaterade även att åklagaren inte heller hänvisat till något stadgande i ansvarighetslagen som skulle vara tillämpligt. Det anmärkningsvärda är att riksrätten inte använde, som brukligt var, orden ”kan hvad herr justitie-ombudsman rörande dessa punkter anmärkt och påstått, icke till pröfning upptagas” utan istället skriver ”emedan åklagaren icke gittat åberopa någon § i R.-F”. Domstolen prövade sålunda inte åtalet i sak utan avfärdade det på grunden att åklagaren inte uttryckligen hänvisade till en lagparagraf.⁴⁰³

⁴⁰⁰ Starbäck (10) s 247 och Naumann (1884) s 276 – 279.

⁴⁰¹ Starbäck (10) s 275 f. Se även Naumann (1884) s 279 – 284.

⁴⁰² Starbäck (11) s 45.

⁴⁰³ A a s 45 f. Se även Naumann (1884) s 284 – 287, särskilt s 286 f. Det anmärkningsvärda i domstolens formulering har lyfts fram av flera författare, se t ex SOU 1963:17 s 437 med där gjorda hänvisningar.

5.2.2 Varför självdog användningen av GRF § 106?

Att GRF § 106 åtminstone av vissa ansågs vara betydelsefull visar de ovan nämnda citaten om att den juridiska ansvarigheten var den ”konstitutionella frihetens svärd”⁴⁰⁴ och att paragrafen var en av dem vid vilka ”vårt statskicks innersta liv är fäst”⁴⁰⁵. Paragrafen användes dock endast vid fem tillfällen och, som ovan redogjorts för, slutade samtliga med frikännande. Det sista riksriksåtalet väcktes 1854 och därefter har det knappt ens övervägts av KU. Jag ska nedan peka på några av de omständigheter som lyfts fram i diskussionen kring varför åtalsfrågan kom i bakgrunden.

Inledningsvis måste frågan om politik och juridik lyftas fram. Det är svårt att se att de ovan beskrivna åtalen verkligen var juridiskt hållbara. De framstår i mångt och mycket som politiskt motiverade, åtminstone ur dagens perspektiv.⁴⁰⁶ Möjligen kan det första fallet som gällde maktmissbruk kunna vara skäl till åtal och där blev också de åtalade fällda, även om det kom att ändras. Nästa åtal visade sig inte vara hållbart då den åtalade agerat i enlighet med lag och att, som i det tredje fallet, åtala någon för att ha kontrasygnerat ett förslag till riksdagen framstår som förhastat. Även det sista åtalet kan ifrågasättas. De 31 åtal som väcktes av oppositionen 1840/41 kan svårigen ses som annat än en politisk attack. Även om något av åtalen skulle kunna ses som befogat försvinner detta i det faktum att oppositionen verkar ha siktat både högt och brett i sin attack mot Karl Johans enmansstyre.⁴⁰⁷ Att åtalen verkar ha varit politiskt motiverade torde ha påverkat tilltron till processen negativt, något som säkerligen också spelat in vid valet mellan GRF § 106 och § 107.

En annan förklaring kan vara riksriksåtals sammansättning. Denna ämbetsmannadomstol bestod av representanter för de yrkesgrupper som de flesta av statsråden hämtades ur, nämligen presidenter, justitieråd och militära chefer. Sannolikt tänkte sig ledamöterna noga för innan de dömde sina ”sociala gelikar” och därmed också riskerade att hamna i onåd hos kungen. Det skulle kunna medföra förlorade möjligheter till befordran och/eller en plats i regeringen. Det faktum att de åtalade och deras anhängare uppfattade åtalen som politisk förföljelse, något som även kungen instämde i, minskade inte trycket på domstolen. Det finns anledning att tro, även om bevis för detta saknas, att kungen åtminstone vid den första riksriksåtalen personligen utövat påtryckningar på rättsens ledamöter och därmed övertygat dem att ändra sina röster.⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ Brusewitz (1938) s 459.

⁴⁰⁵ A st.

⁴⁰⁶ Jmf även Jermsten (1992) s 54 som konstaterar att riksriksåtalen endast användes i ”rent politiska syften”.

⁴⁰⁷ Jmf Andrén (1966a) s 170.

⁴⁰⁸ A s 460.

Som en följd av motgångarna växte det även fram en ovilja att dra igång det ”tungt pompösa skådespel” som riksrettsprocessen innebar.⁴⁰⁹ På grund av förbättrade relationer mellan regering och riksdag, departementalreformen 1840 och andra led i utvecklingen mot parlamentarism blev GRF § 106 till sist ”döda bokstäver”.⁴¹⁰

Utformningen av ansvaret bidrog sannolikt till detta. Ansvarighetslagen innebar att endast ett begränsat antal av grundlagsbrotten blev straffbelagda. I övriga fall hänvisades i ansvarighetslagen till det förfarande som föreskrevs i GRF § 107. Denna konstruktion innebar att handlingar av statsråd som enligt strafflagen sågs som grova ämbetsbrott, men som inte återfanns i ansvarighetslagen, inte kunde leda till ansvar.⁴¹¹ Det visade sig även att ansvarighetslagen vid ett par tillfällen satte käppar i hjulen för åklagaren. Detta bidrog till att oppositionen valde andra vägar såsom att exempelvis direkt tillämpa GRF § 107.⁴¹² Det måste ha framstått som meningslöst för utskottet att väcka åtal och på förhand veta att riksretten skulle fria.⁴¹³

5.2.3 Reformdiskussionen

Vad gäller det juridiska ansvaret är det ansvarighetslagen som var i fokus i diskussionen kring reformer. Som ovan nämnts har denna lag varit något av en bromskloss, ibland till och med ett regelrätt hinder, för riksrettsåtal. Redan vid 1840-41 års riksdag lades det fram förslag om att utöka statsrådets juridiska ansvarighet att gälla även andra grundlagsstadganden än de som togs upp i ansvarighetslagen.⁴¹⁴ Detta krav kom sedan att vid flera tillfällen upprepas.⁴¹⁵

Under slutet av 1940-talet och början av 1950-talet lades det fram flera motioner om reformer och översyner av det konstitutionella ansvaret, sista gången 1951 då flera medlemmar i utskottet gick samman i en motion om en total revision av ansvarighetslagen.⁴¹⁶ Samtliga motioner avstyrktes av KU som ansåg att dessa frågor vore bäst lämpade i en samlad översyn genomförd av utskottet självt. Det var dock först 1951 som utskottet på eget initiativ tillsatte en utredning av detta slag. Den ovan nämnda motionen som lades av utskottsledamöter detta år uppskötts på utskottets begäran i ett år i väntan på att utskottets utredning skulle avslutas.⁴¹⁷ Det är intressant att ansvarighetslagen, trots kritik mer eller mindre från ikraftträdandet, endast ändrats en

⁴⁰⁹ A a s 460 f.

⁴¹⁰ Fahlbeck (1924) s 322. Se även Jermsten (1992) s 54 och Lundin (2004) s 158.

⁴¹¹ KU 1952:24 s 3.

⁴¹² Bruswitz (1938) s 461.

⁴¹³ SOU 1963:17 och med där gjorda hänvisningar.

⁴¹⁴ A a s 186.

⁴¹⁵ SOU 1963:17 s 439.

⁴¹⁶ A st. Se även KU 1952:24 som bland annat behandlade den aktuella motionen.

⁴¹⁷ SOU 1963:17 s 439.

gång och då endast på grund av dödsstraffets avskaffande vilket inte innebar någon förändring i sak.⁴¹⁸

5.2.3.1 KU:s utredning 1951

Som ovan nämnts gjorde KU en egen utredning av frågan om det konstitutionella ansvaret i GRF §§ 106 och 107. Den utmynnade i ett betänkande som bestod av två delar, där den första var själva betänkandet från utskottet. Den andra delen var en förberedande utredning (nedan utredningen) i ärendet som KU:s kansli utarbetat. Utskottet framhöll i sitt betänkande att det självt inte tagit ställning till innehållet i utredningen.⁴¹⁹ Utredningen med tillhörande betänkande var startskottet och grunden för den kommande reformen av utskottets arbete. Det finns därför skäl att fördjupa sig i innehållet i betänkandet. Nedan kommer den del som rör det juridiska ansvaret att presenteras. Den del som rör det politiska ansvaret kommer jag att återkomma till i samband med behandlingen av GRF § 107.

KU menade i betänkandet, efter en inledande genomgång av några av de motioner som hade väckts om statsrådets juridiska ansvar, att det ”sedan länge varit uppenbart, att ansvarighetslagen blivit starkt föråldrad”. Vidare konstaterades att anknytningen till GRF och till strafflagen ”gått förlorad” och att gränsdragningen mellan vilka paragrafer i GRF som omfattades av ansvarighetslagen ”delvis är godtycklig”. Det framhölls att flera handlingar som enligt den allmänna strafflagen ansågs som grova kunde begås av ett statsråd utan straffrättsliga konsekvenser. Som exempel nämndes i utredningen att ett statsråd, till skillnad från andra ämbetsmän, ostraffat skulle ha kunnat ta emot en muta. Ytterligare ett problem som betonades var den korta preskriptionstid som föreskrevs i ansvarighetslagen.⁴²⁰

I samband med att Sverige ratificerade FN-konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord påpekade regeringen i sin proposition att den svenska lagstiftningen kring statsrådets ansvarighet inte uppfyllde de krav som ställdes i konventionen. Regeringen förslog därför i propositionen att en anpassning till konventionen skulle beaktas i samband med ny lagstiftning på området.⁴²¹

I utredningen diskuterades för- och nackdelar med att förändra lagstiftningen. Å ena sidan konstaterades att det fanns ”påtagliga brister” i utformningen av reglerna samt att regelverket inte var i överensstämmelse med Sveriges förpliktelser enligt folkmordskonventionen. Å andra sidan sades det att reglerna hade förlorat sin praktiska betydelse och vid tiden för promemorian inte använts på nära hundra år. Slutsatsen blev dock att enbart den ”teoretiska möjligheten” att ett statsråd skulle begå en grov ämbetsförbrytelse

⁴¹⁸ Andrén (1966a) s 186.

⁴¹⁹ KU 1952:24 s 2.

⁴²⁰ A a s 2. samt 7 – 10.

⁴²¹ A a s 3 samt 10 f.

var skäl nog för att ha ett fungerande regelverk. Det framhölls att det skulle framstå som ”synnerligen stötande för rättsmedvetandet” om ett statsråd skulle kunna gå fri i en sådan situation.⁴²²

Förslaget i utredningen var att ”ämbetsbrott begånget av statsråd i princip bedömes på samma sätt som ämbetsbrott begånget av annan ämbetsman”, vilket i praktiken innebar att den allmänna strafflagens bestämmelser skulle bli tillämpliga även på statsråd. Dock skulle brottet, för att kunna leda till åtal i riksätten, vara grovt. För brott som inte ansågs vara grova skulle istället den politiska ansvarigheten i GRF § 107 aktualiseras.⁴²³

Utredningen föreslog tre alternativ till hur dess förslag skulle kunna lösas lagtekniskt.⁴²⁴ Det alternativ som förespråkades innebar att en generell föreskrift om ansvaret fördes in i GRF § 106 och utredarna menade att detta var den ”enklaste och mest konsekventa lösningen”. Det lyftes fram att en reglering i grundlag skulle ge bestämmelsen ”ett större mått av fasthet”⁴²⁵. Utredningen mer eller mindre förkastade alternativet att redigera om ansvarighetslagen och menade att en sådan lösning skulle behålla den ”ofullständighet” som präglade den dåvarande ansvarighetslagen.⁴²⁶

Avslutningsvis framhöll utredningen behovet av att se över riksrettens sammansättning. Enligt GRF § 102 som reglerade riksrettens sammansättning skulle presidenterna och det äldsta⁴²⁷ rådet vid rikets alla ämbetsverk vara representerade. Sedan paragrafens tillkomst hade den offentliga organisationen vuxit och det hade även skett en omorganisation av de centrala ämbetsverken. Det hade lett till en förvirring om vilka verk som skulle vara representerade i riksätten. Således var det vid tiden för utredningen inte klart hur riksrettens sammansättning såg ut. Detta tillsammans med att utredningen undrade om det inte fanns skäl att överväga en riks rätt, i egenskap av rättslig instans, bestående av enbart jurister med domarerfarenhet ledde utredarna till slutsatsen att riksrettens sammansättning borde ses över.⁴²⁸

⁴²² A a s 11.

⁴²³ A st.

⁴²⁴ Det första var att helt avskaffa ansvarighetslagen och införa en generell föreskrift i GRF § 106 om att statsråd kan ställas inför riks rätt vid grova ämbetsbrott. I stadgandet skulle även införas en hänvisning till allmänna strafflagen som tillämplig lag. Det andra alternativet var att ansvarighetslagen behölls men att det i lagen skulle införas en föreskrift av samma typ som den i det första alternativet. Skillnaden mellan de två förslagen är att riksdagen kan behålla vissa av särregleringarna i ansvarighetslagen som till exempel den om preskriptionstid. GRF § 106 skulle med detta förslag i stort sett förbli oberörd. Det sista alternativet som utredningen lyfte fram var en redaktionell förändring i ansvarighetslagen innebärande att den skulle kvarstå som den var, med förändringen att en generell hänvisning till strafflagen skulle införas och att vissa stadganden i lagen som inte längre var tillämpliga skulle lyftas ur. Se KU 1952:24 s 12 f.

⁴²⁵ KU 1952:24 s 13.

⁴²⁶ A st.

⁴²⁷ Efter utnämningsdatum äldsta.

⁴²⁸ KU 1952:24 s 14-16 samt s 3.

Utskottet höll med utredningen om att det var nödvändigt med en revision av ansvarighetslagen med hänsyn till att den var ”föråldrad” och ”otillfredsställande”. Utskottet ansåg dock att frågan var så komplicerad att den borde utredas vidare av regeringen.⁴²⁹

5.2.3.2 Författningsutredningen

Regeringen överlämnade utskottets betänkande till straffrättskommittén. Kommittén konstaterade precis som utskottet att statsrådets ansvarighet inte borde vara begränsad till de brott som togs upp i ansvarighetslagen utan att de borde bedömas på samma sätt som för andra ämbetsmän. Förslaget var, såsom utskottets utredning föreslog, att bestämmelserna i brottsbalken skulle göras tillämpliga även på statsråd. Kommittén konstaterade sedan att det borde ankomma på ett politiskt organ att besluta om åtal och att det väckte frågan om gränsdragningen mellan den juridiska och den politiska ansvarigheten. Slutsatsen blev att kommittén inte inom ramen för sitt uppdrag hade möjlighet att utreda dessa frågor och valde därför att med ovanstående kommentarer inte föra ärendet vidare.⁴³⁰

Det blev Författningsutredningen (nedan utredningen) som blev ansvarig för frågan. I sitt betänkande föreslog utredningen inledningsvis att de processuella ramarna för det juridiska ansvaret skulle bestå.⁴³¹ Dock skulle sammansättningen i riksretten ändras så att den bestod av sju domare och sju av riksdagen valda ledamöter.⁴³²

Utredningen delade straffrättskommitténs uppfattning att brott begånget av statsråd skulle bedömas på samma sätt som om det begåtts av en annan ämbetsman. Det skulle, enligt utredningen, ”framstå som i hög grad stötande” om ett statsråd skulle gå ostraffad från ett grovt ämbetsbrott. Således skulle brottsbalkens allmänna bestämmelser om ämbetsansvar göras tillämpliga även på statsråd. Den reservationen fanns dock i förslaget att brottet, för att kunna föranleda riksrättsåtal, skulle vara så grovt att avsättning skulle kunna bli rättsföljden. Vid lindrigare brott skulle utskottet istället göra en särskild anmälan till riksdagen. Tanken bakom denna lösning var att utredningen klart ville skilja utskottets granskande uppgifter, såsom de kommer till uttryck nedan, från det politiska ansvarsutkrävandet. Enligt utredningen borde en sådan särskild anmälan komma att leda till yrkande om misstroendeförklaring som utredningen föreslog skulle införas.⁴³³

Kontentan av utredningens förslag var att ansvarighetslagen borde ersättas av ett grundlagsstadgande som hänvisade till allmänna bestämmelser om ämbetsbrott med det ovan nämnda undantaget.

⁴²⁹ KU 1952:24 s 3.

⁴³⁰ Se SOU 1963:17 med där gjorda hänvisningar till straffrättskommitténs betänkande SOU 1953:14.

⁴³¹ SOU 1963:17 s 456.

⁴³² Sterzel (1969) s 38.

⁴³³ SOU 1963:17 s 456 f samt s 459.

5.2.3.3 Grundlagberedningen

Grundlagberedningen framhöll att frågan om statsrådets juridiska ansvar behövde få en lösning. Beredningen konstaterade inledningsvis att det var omöjligt att bara överföra GRF:s regler till den nya grundlagen samtidigt som det, enligt beredningen, inte var en god idé att låta allmänna straff- och processrättsliga regler vara tillämpliga på statsråden. Det ansågs vara nödvändigt att ”behålla ett politiskt moment i prövningen av åtalsfrågorna”. Det ansågs även vara motiverat att behålla en för ändamålet särskild domstol för prövningen av dylika åtal.⁴³⁴

Grundlagberedningen betonade att statsråden löd under samma lagar som alla andra när det gällde handlingar som inte hade samband med deras ämbetsutövning. Det konstaterades vidare att ett statsråd ofta hamnar i situationer där de inte kan få ledning i lagregler och rättsgrundsatser på samma sätt som andra tjänstemän. Det var därför angeläget att bibehålla ordningen med att ett organ utanför det allmänna åklagarväsendet skulle besluta om åtal. Beredningen ansåg att uppgiften även framöver borde ligga på KU. Som nämnts ovan ville beredningen även att åtal skulle väckas vid en särskild domstol, riksätten. Denna skulle bestå av tre överrättspresidenter och tre av riksdagen valda lekmän. Dessa lekmän skulle väljas utanför kretsen av riksdagsledamöter.⁴³⁵

När det gällde gränserna för ansvaret sades som sagt att handlingar som inte hade ett samband med ämbetet skulle bedömas på samma sätt som för övriga medborgare. Ytterligare ett undantag nämndes, nämligen handlingar som visserligen företogs inom tjänsten men som inte rörde ”utövning av de särskilda befogenheter som tillkom honom som ledamot av regeringen”. Som exempel framhöll beredningen att en minister bryter mot trafikregler under resa med sin tjänstebil.⁴³⁶ De begränsningar som lyfts fram ansågs komma till uttryck i den föreslagna formuleringen; ”beslut eller annan åtgärd som tillhör hans ämbetsutövning”.⁴³⁷ Det konstaterades även att mutbrott och brott mot tystnadsplikten inte omfattades av förslaget. Enligt utredningen skulle dessa brott ”knappast bli förövade genom ett handlande i tjänsten”.⁴³⁸

Beredningen framhöll att den fann det sannolikt att riksrettsåtalena även framöver skulle bli sällsynta. Riksrettsproceduren skulle vara avsedd endast för fall där ett statsråd ”grovt åsidosatt sin ämbetsplikt”. Ett statsråd som blir dömd i riksätten skulle enligt beredningen avgå från sitt ämbete. Att statsrådet avgått före riksrettsförhandlingarna spelade dock ingen roll. Avslut-

⁴³⁴ SOU 1972:15 s 84 f.

⁴³⁵ A a s 205 och prop 1973:90 s 97.

⁴³⁶ Frågan är dock hur det skulle bedömas om det skulle röra sig om en brådsökande situation i tjänsten.

⁴³⁷ SOU 1972:15 s 205 f.

⁴³⁸ A a s 206.

ningsvis menade beredningen att den föreslagna ordningen gjorde ansvarighetslagen överflödigt och denna därför skulle upphävas.⁴³⁹

5.2.3.4 Grundlagspropositionen

Regeringens proposition med förslag till ny regeringsform anslöt sig i stort till beredningens betänkande. Ett par förändringar gjordes dock i förslaget. För det första ansåg departementschefen inte att det var nödvändigt med en särskild domstol. Som skäl för detta anfördes att det som en allmän princip ska finnas tungt vägande skäl för att en specialdomstol ska inrättas. Eftersom riksätten med stor sannolikhet väldigt sällan eller aldrig skulle komma att användas ansågs inte sådana skäl föreligga. Istället skulle Högsta domstolen vara ansvarig att pröva åtal mot statsråd. För det andra ändrades formuleringen ”beslut eller annan åtgärd som tillhör hans ämbetsutövning”⁴⁴⁰ till ”brott i utövningen av statsrådstjänsten”⁴⁴¹. Det framhölls att det inte var fråga om en ändring i sak men att den tidigare formuleringen enligt ordalydelsen inte innefattade eventuella underlåtenhetsbrott. Med anledning av detta valde regeringen att ändra formuleringen enligt ovan. Det konstaterades samtidigt att förändringen inte innebar någon förändring i sak av den avgränsning av området för det särskilda statsrådsansvaret som föreslagit av Grundlagberedningen.⁴⁴² I övrigt överensstämde regeringens förslag med beredningens.⁴⁴³

5.2.4 Avslutande kommentarer

Paragrafen om den juridiska ansvarigheten blev efter hand döda bokstäver och de ovan angivna förklaringarna är med största sannolikhet de starkast bidragande orsakerna till detta. Utav de fall som ovan beskrivits visar det sig att riksätten framförallt använts av oppositionen som en del av det politiska spelet. Men att gång på gång förlora i riksätten ger inga politiska poäng och därför övergavs den.⁴⁴⁴

Personligen tycker jag den första riksätten är intressant. Det måste ha varit ett ordentligt bakslag för oppositionen att först vinna för att sedan bli snuvad på segern på mållinjen. Jag kan tänka mig att detta var början på slutet för riksätten. Det hårdaste bakslaget var nog riksätten vid 1840/41 års riksdag då 31 olika åtalspunkter ogillades. Även om ytterligare ett försök gjordes tror jag att kraftansamlingen av oppositionen 1840/41 var ett sista försök att bringa liv i riksätten. Sen måste jag även ännu en gång lyfta fram det sätt på vilket riksätten motiverade sin sista dom. Enligt formuleringen föll åtalet

⁴³⁹ A a s 206 f.

⁴⁴⁰ Prop 1973:90 s 422.

⁴⁴¹ A a s 423.

⁴⁴² A a s 422 f.

⁴⁴³ A a s 421 – 424.

⁴⁴⁴ Jmf Lundin (2004) s 158.

på att åklagaren inte hänvisat till något tillämpligt lagrum. Det framstår som märkligt.⁴⁴⁵

Den enskilt största anledningen till att riksrättens historia utvecklades som den gjorde torde vara utformningen av ansvarighetslagen.⁴⁴⁶ Konstruktionen skapade ett system där medvetna och uppenbara grundlagsbrott kunde passera ostraffat. Genomgången av riksrättsåtalet ovan visar att det inte sällan var just ansvarighetslagens konstruktion som bidrog till de friande domarna. Det måste ha varit frustrerande att se att en handling som om den hade begåtts av en ”vanlig” ämbetsman skulle ha lett till fällande dom men där ett statsråd i samma situation gick fri. Att detta förhållande ogillades av flera framgick av de förslag på reformer av institutet som lyfts fram vid olika tillfällen. Utgången av diskussionen kring dessa reformförslag visar på den konservatism som präglat utskottets historia. Detta är än mer tydligt när vi kommer till det politiska ansvaret men även diskussionen kring ansvarighetslagen är ett bra exempel på detta. Den kritiserades mer eller mindre under hela sin existens. Redan 1840 framfördes förslag om att utöka lagen att omfatta alla brott mot grundlagen. Trots detta stod lagen oförändrad, bortsett från den redaktionella förändringen vid dödsstraffets avskaffande, ända fram till den upphävdes i samband med införandet av nya RF.

Avslutningsvis vill jag peka på en detalj som är väldigt viktig när ett kontrollorgan ska konstrueras, nämligen sammansättningen av organet. Erfarenheterna från riksrätten visar tydligt att det är viktigt att tänka efter både en och två gånger innan en sammansättning bestäms. Det är viktigt att de som sätter sig till doms över någon är oberoende av denna. Även om frågan om ”sociala gelikar” idag inte ser ut på samma sätt kan den ändå anses vara lika aktuell. Den andra faktorn, karriärberoende, är också väldigt viktig att ha i åtanke. Den som sitter åtalad får inte ha något inflytande över sin domares framtida karriär. Det kan allvarligt hämma oberoendet och legitimiteten.

5.3 Det politiska ansvaret

Till skillnad från GRF § 106 som efter hand blev obsolet lyckades stadgandet i GRF § 107 förbli levande trots upp- och nedgångar. Mängden anmärkningar har varierat kraftigt men stadgandet har trots detta lyckats överleva. Nedan kommer utskottets arbete under RF 1809 att diskuteras främst ur ett politiskt perspektiv. Jag kommer att visa att den politiska närvaron i utskottet har påverkat i stort sett alla ställningstaganden vad gäller utskottets arbetsmetoder. Diskussionen kring detta kommer att följa fyra teman; arbetet i

⁴⁴⁵ Det ska noteras att det i RB 45:4 p 3 stadgas att åklagaren i stämningsansökan ska uppge de lagrum som är tillämpliga. Om en åklagare underlät detta skulle rätten troligen begära in en komplettering eller under rättegången idka materiell processledning.

⁴⁴⁶ Se även Lundin (2004) s 159.

utskottet, aktiviteten i utskottet, betänkandets och anmärkningarnas form och effekten av anmärkningarna. Inledningsvis kommer en diskussion kring arbetet i utskottet att föras för att ge en bakgrund till den fortsatta framställningen.

5.3.1 Arbetet i utskottet

Som ovan nämnts hade KU att gå igenom protokollen från statsrådet. Vid det allra första sammanträdet 1810 började utskottets ledamöter att läsa igenom alla protokoll gemensamt men snart föreslog en av ledamöterna att utskottet skulle dela upp sig på tre avdelningar. Denna ordning tillämpades därefter framöver i olika former och med olika många avdelningar. Själva läsningen utav protokollen var endast ett förberedande arbete inför diskussionen och besluten som togs i plenum. Protokollen lästes inte i sin helhet utan det handlade om rubrikläsning.⁴⁴⁷

Värt att notera är att det ofta inte var själva protokollsläsningen som gav ledamöterna uppslag till granskningsobjekt. Vanligast var att läsningen hade till uppgift att bekräfta anmärkningsanledningar som var kända sedan tidigare. Det handlade om ärenden som uppmärksammats i debatter och i pressen. Detta är något som vid olika tillfällen har bekräftats av KU-ledamöterna själva. Givetvis hände det att ledamöterna gjorde upptäckter även vid protokollsläsningen. Brusewitz skriver dock att ”gransknings sättet medför att slumpen härvid spelar en alltför dominerande roll”.⁴⁴⁸

Utöver de anmärkningsanledningar som uppkom inom utskottet och som utgjorde huvuddelen av anmärkningarna, kunde fråga om anmärkning även väckas i riksdagen. Bakgrunden till denna möjlighet var att riksdagen fortfarande skulle ha viss medverkan i det förberedande kontrollarbetet.⁴⁴⁹

Det var inledningsvis strikta formkrav på en anmälan från riksdagsledamot.⁴⁵⁰ Det framgår vidare av dåvarande RO § 57 att inget fick sägas i kammaren om innehållet i eller anledningen till anmärkningsanledningen. Detta skulle istället medfölja i ett ”förseglat konvolut” till utskottet. Anledningen till hemlighetsmakeriet var att utskottets prövning skulle vara obunden och utan påtryckningar, något som torde ha varit svårt att uppnå då de flesta med stor säkerhet redan visste vad det rörde sig om.⁴⁵¹

Utöver det ovan beskrivna praktiska arbetet och de formella reglerna som var grunden för arbetet i utskottet skedde ett par förändringar som indirekt fick betydelse för utskottets arbete. Representationsreformen 1866, som in-

⁴⁴⁷ Brusewitz (1938) s 325-329 och Andrén (1966a) s 163 f.

⁴⁴⁸ Brusewitz (1938) s 331. Se även Andrén (1966a) s 163-166.

⁴⁴⁹ Brusewitz (1938) s 332. Även Andrén (1966a) s 165 f.

⁴⁵⁰ Följande formulering var den som enligt dåvarande RO § 57 skulle användas: ”Det är anledning till anmärkning mot Statsrådet eller den eller den ledamoten eller föredraganden, varom remiss begäres till konstitutionsutskottet, inför vilket anledning ska uppgivas”.

⁴⁵¹ Naumann (1884) s 232 och SOU 1963:17 s 451 f.

nebar att ståndsriksdagen avskaffades och riksmötena blev årliga, skapade en diskussion kring betydelsen av KU:s arbete. Före reformen kunde det gå upp till fem år mellan riksmötena och det var då angeläget att granska regeringens arbete under den tid riksdagen inte var samlad. Efter reformen sammanträdde riksdagen årligen och frågan var om granskningen då var lika angelägen.⁴⁵² Vid sidan av detta förtjänar ytterligare två omständigheter att lyftas fram som påverkade denna diskussion. För det första fick statsråden rätten att yttra sig i båda kamrarna och för det andra infördes interpellationsinstitutet.⁴⁵³ Kontakten mellan riksdag och regering blev därmed tätare och det bör ha stärkt bilden av KU:s granskning som ”mindre angelägen”.⁴⁵⁴

Inledningsvis kan konstateras att den praxis som utvecklades redan under ståndsriksdagen i mångt och mycket bibehölls.⁴⁵⁵ Dock kom efter sekelskiftet några förändringar som kan vara värda att uppmärksamma. Till att börja med utvecklades principen att endast rikta kritik mot det statsråd som var direkt ansvarigt.⁴⁵⁶ Det slogs även fast att statsrådets hela ämbetsutövning ingick i granskningen och inte endast det som redovisades i protokollen.⁴⁵⁷ En nyhet som infördes 1959 var att majoriteten från och med detta år redovisade sina skäl även i de ärenden där anmärkningsanledningen hade avslagits.⁴⁵⁸ Motivet till detta var att, genom att skapa klarhet, förkorta diskussionerna i kammaren.⁴⁵⁹

En viktig förändring av själva betänkandet, som tillkom 1965, var rubriker och sammanfattningar.⁴⁶⁰ Förändringarna av betänkandets utformning var viktiga för att öka dess tillgänglighet. Sterzel konstaterar att den tidigare utformningen av betänkandet innebar att det ”knappast kunde påräkna större beaktande”.⁴⁶¹ Detsamma gällde debatten i kammaren som inte heller ansågs viktig. Sterzel lyfter fram att dechargedebatten till och med vid två tillfällen hölls mellan klockan två och tre på natten.⁴⁶²

En för den fortsatta framställningen principiellt viktig nyhet dök upp i 1962 års betänkande. För första gången anmälde utskottet en systematisk genomgång av alla beslut inom ett visst område. I det aktuella fallet rörde det sig om beslut om krigsmaterialexport. Tanken bakom detta var att skapa en mer opolitisk granskning och utskottet ställde sig enhälligt bakom beslu-

⁴⁵² Se Brusewitz (1938) s 462. Det lades till och med fram en motion 1873 om att avskaffa GRF § 107 och även om det var en dåligt skriven motion som inte bifölls var den symtomatisk. Se a st om detta.

⁴⁵³ Sterzel (1969) s 30.

⁴⁵⁴ A a s 30.

⁴⁵⁵ A a s 32.

⁴⁵⁶ A st.

⁴⁵⁷ A st. Se även Andrén (1966a) s 161.

⁴⁵⁸ Sterzel (1969) s 32 f. Se även Andrén (1966a) s 169.

⁴⁵⁹ Andrén (1966a) s 169.

⁴⁶⁰ Sterzel (1969) s 35. Tidigare fanns inte ens innehållsförteckning i betänkandet.

⁴⁶¹ A a s 35.

⁴⁶² A a s 35. Det handlade om debatterna i första kammaren 1950 och i andra kammaren 1954.

tet att inte rikta kritik mot något statsråd. Utskottets arbetsmetod fick stöd av Författningsutredningens ordförande Rickard Sandler som ansåg att tillvägagångssättet låg helt i linje med parlamentarismen och skulle fungera som ett komplement till misstroendevotum.⁴⁶³

Ovan har jag redogjort för hur utskottets arbete bedrevs och några viktiga förändringar av detta. Det ger en bild av ett utskott som tidigt hittar formen för sitt arbete och sedan håller sig till denna. Grunderna i arbetet förändras väldigt lite och förändringarna är tämligen opolitiska även om förändringen av betänkandets utformning säkerligen var en viktig fråga för oppositionen. Nedan kommer jag peka på förändringar och aspekter av utskottets arbete som är betydligt mer färgade av politiska överväganden.

Till sist en fråga som rör grunderna för utskottets arbete och som var en politisk stridsfråga, nämligen reservationsrätten. Reservationer var inledningsvis inte tillåtna i utskottet och det var först när oppositionen fick majoritet i utskottet vid 1840/41 års riksdag som en reservationsrätt fastslogs.⁴⁶⁴ Det fanns varken stöd i grundlagen eller RO för att förneka en ledamot rätten att reservera sig. Tvärtom fanns det i 1810 års RO en generell avfattad regel som gav en ledamot av ett riksdagsutskott rätten att reservera sig.⁴⁶⁵ Det ska dock i detta sammanhang skiljas mellan negativa och positiva reservationer. En negativ reservation i detta sammanhang innebär en reservation mot att en anmälning tagits upp i betänkandet och en positiv innebar en reservation mot att en anmälan inte kommit med i betänkandet. Det var inte de negativa reservationerna som vållade diskussion utan de positiva.⁴⁶⁶ De ansågs vara en bakväg för att föra fram anmärkningar som blivit nedröstade av majoriteten i utskottet.⁴⁶⁷ Intressant i sammanhanget är att reservationerna saknade konstitutionell betydelse och inte kunde ligga som grund för en anmälan till kungen.⁴⁶⁸ Det verkar därmed mer varit en fråga för oppositionen att säkerställa att för dem viktiga anmärkningar inte bara försvann i hanteringen.

Avslutningsvis vad gäller reservationerna kan sägas att efter att de tillåtits vid 1840/41 års riksdag blev de aldrig förbjudna igen även om de ifrågasattes. Till sist hade en lång och oavbruten praxis skapats som inte gick att bryta och reservationsrätten fick ses som fastslagen.⁴⁶⁹

5.3.2 Aktiviteten i utskottet

Ovan har jag sagt att de flesta ställningstaganden som gjorts i utskottet har haft en politisk grund. Med det menas att de överväganden som ligger bak-

⁴⁶³ Andrén (1966a) s 176 f.

⁴⁶⁴ Sterzel (1969) s 28.

⁴⁶⁵ Brusewitz (1938) s 390 f.

⁴⁶⁶ A a s 391.

⁴⁶⁷ A st.

⁴⁶⁸ Sterzel (1969) s 29.

⁴⁶⁹ Brusewitz (1938) s 396.

om olika ställningstaganden i grund och botten handlar om att gynna sin egen politik eller sitt eget parti. Ett sätt att testa denna tes är att se hur utskottets aktivitet förändrades under RF 1809 och vad som låg bakom dessa förändringar.

Det första som kan noteras är att det dröjde till den fjärde riksdagen 1817/18 innan de första anmärkningarna enligt GRF § 107 framställdes. De tre anmärkningarna var dock av ”politiskt tämligen obetydligt innehåll”⁴⁷⁰. Vid 1823 års riksdag var antalet anmärkningar fyra och denna gång betydligt mer politiskt laddade. Även följande riksdagar 1829 och 1834-35 anmälde KU flera anmärkningar till riksdagen.⁴⁷¹

Intressant att notera med dessa första riksdagar är att utskottets majoritet var kungavänlig. Kontrasten blir slående när nästa utskotts betänkande kom 1840, efter att oppositionen fått kontroll över utskottet. Förutom de ovan nämnda 31 riksriksåtalen innehöll betänkandet 72 anmärkningar. Det handlade om 60 anmärkningar som, enligt oppositionen, visade att regeringen ”ej iakttagit rikets sannskyldiga nytta”.⁴⁷² Därutöver fanns tolv anmärkningar som bevis för att föredragande i regeringen ”icke med nit och skicklighet utövat sitt förtroendeämbete”.⁴⁷³ Betänkandet var enligt Andrén en attack från oppositionen mot det ensamstyre som präglade tiden under Karl Johan.⁴⁷⁴

Även vid de riksdagar som följde fortsatte utskottet att framställa anmärkningar även om de aldrig kom att uppgå till samma antal som vid 1840-41 års riksdag. Efter de elva anmärkningar som framställdes vid riksdagen 1856-58 kom anmärkningarna under ståndsriksdagarna att helt upphöra. Det dröjde faktiskt ända fram till riksdagen 1891 innan det framställdes mer än en anmärkning i betänkandet. Från det att tvåkammarriksdagen tog över 1867 fram till 1891 framställdes totalt sex anmärkningar, den första 1872.⁴⁷⁵

Det kan finnas flera anledningar till varför aktiviteten i utskottet gick ner. Det som ovan nämnts om att statsråden fick rätt att yttra sig i båda kamrarna och att interpellationsinstitutet infördes spelade troligen en stor roll. Men även den omständigheten att relationen mellan regering och riksdag förbättrades tiden före representationsreformen bör haft betydelse. Med tanke på det beskrivna är det ingen överraskning att KU under tvåkammarriksdagens första tid lade fram mycket få anmärkningar.

I början av 1890-talet gjorde dock KU ett kortlivat uppvaknande under ledning av S. A. Hedin⁴⁷⁶. Under de fem år som Hedin satt i utskottet, innan

⁴⁷⁰ A a s 350.

⁴⁷¹ A a s 350 f och 337 f.

⁴⁷² A a s 356.

⁴⁷³ A st.

⁴⁷⁴ Andrén (1966a) s 170.

⁴⁷⁵ Brusewitz (1938) s 352 – 363 samt s 474 f.

⁴⁷⁶ Hedin, Sven Adolf, f. 23 april 1834, d. 20 september 1905, politiker, publicist. H. tillhörde som liberal riksdagsman andra kammaren 1870-74, 1877-87 och 1889-1905.

han blev utesluten 1895, anmälde utskottet totalt 12 anmärkningar mot regeringen.⁴⁷⁷ De fem därpå följande åren var betänkandet helt blankt.

Med start år 1900 kom anmärkningarna allt tätare med en svacka 1910-1915 då endast två anmärkningar anmälades. De första tio åren på nittonhundratalet innehöll betänkandena totalt 28 anmärkningar.⁴⁷⁸ Den intressanta frågan i sammanhanget är varför KU började anmäla anmärkningar igen. Två förklaringar har framhållits. För det första att partierna växte sig starkare och motsättningarna skärptes mellan dessa och för det andra att första kammaren som tidigare motsatt sig detaljanmärkningar nu ändrade åsikt i den frågan.⁴⁷⁹ Partimotsättningarna fick i vissa fall även den motsatta effekten. Utskottet blev alltmer uppdelade i en höger- och en vänsterfalang och från 1905 blev det allt vanligare att den sittande majoriteten som regel röstade mot anmärkningar som var ämnade att riktas mot den egna regeringen.⁴⁸⁰ Under de år som ministärerna Lindman och Staaff hade majoriteten i utskottet 1910–11 och 1912–13 lades blanka betänkanden fram.⁴⁸¹

Den politiska fonden till utskottets arbete framträdde allt tydligare under 1900-talet. Efter det majoritetsparlamentariska genombrottet 1936 skedde en tydlig nedgång i antalet anmärkningar.⁴⁸² Denna förändring kom sedan att hålla i sig fram till reformen av KU:s arbete. Ett undantag från detta finns under åren 1939-1945 då Sverige hade en samlingsregering.⁴⁸³ Andrén förklarar denna tillfälliga uppgång med att en anmärkning inte sågs som ”en prickning av något särskilt parti” eftersom alla partier var representerade i regeringen.⁴⁸⁴ Således blev inte en anmärkning något politiskt slagträ i debatten.

5.3.3 Kritikens form

Det var framförallt två diskussioner som fördes kring kritikens utformning under RF 1809. Den första, om kritiken skulle vara allmänt formulerad eller detaljinriktad, löstes i praxis ganska omgående även om diskussionen fortsatte. Den andra, som rörde anmälan utan anmärkning, var en betydligt mer långlivad fråga.

Som sagt rörde den första diskussionen om betänkandet skulle innehålla allmänt formulerad kritik eller detaljformulerad kritik. Med allmänt formulerad kritik menas ”allmänna omdömen om den förda politiken respektive

⁴⁷⁷ Sterzel (1969) s 30 f och Brusewitz (1938) s 366-368 och 475. Uteslutningen av Hedin berodde på lantmannapartiernas sammanslagning. Se Brusewitz (1938) s 368 om detta.

⁴⁷⁸ Brusewitz (1938) s 475 f.

⁴⁷⁹ Sterzel (1969) s 31 och Brusewitz (1938) s 368 f.

⁴⁸⁰ Andrén (1966a) s 171.

⁴⁸¹ A st. Se även Brusewitz (1938) s 475. Det ska noteras att det i de ”blanka” betänkandena förekom mellan 5 och 8 reservationer.

⁴⁸² Se sammanställningar i Andrén (1966a) s 168 och 173. Se även a a s 172.

⁴⁸³ A a s 172 f.

⁴⁸⁴ A a s 172.

allmänna personomdömen”.⁴⁸⁵ Det handlade med andra ord om rent politiska omdömen. Mot detta stod detaljanmärkningar som avsåg anmärkningar rörande ”enstaka speciella åtgärder”.⁴⁸⁶ Tanken var här i motsats till allmänna anmärkningar att det politiska inslaget skulle föras i bakgrunden för att fokus skulle ligga på sakfrågan.

Grundlagens utformning gav inget direkt svar på frågan om vilken av dessa som skulle användas. Sterzel menar dock att den naturliga tolkningen av stadgandena var att KU borde fokusera på den allmänt formulerade kritiken i första hand och därmed försöka undvika detaljkritiken.⁴⁸⁷ Han framhåller dock att det inte fanns några hinder mot detaljanmärkningar i GRF.⁴⁸⁸ Den drivande kraften bakom GRF, Hans Järta, menade i en skrift 1826 att KU endast ska avge anmärkningar ”i form av ett allmänt omdöme rörande det skadliga eller bristfälliga i statsrådets [...] hela verksamhet”.⁴⁸⁹ KU:s starke man S. A. Hedin förkastade under sin tid i utskottet Järtas slutsatser som ”rent av obegriplig[a]”.⁴⁹⁰ De flesta höll med Hedin om att Järtas argumentation var juridiskt felaktig men det fanns flera som ansåg att han hade rätt i sak.⁴⁹¹ Det framhölls att ordvalet i GRF § 107 var ”uti deras rådslag” och inte ”något” eller ”några” rådslag, vilket talade för att Järtas slutsats om att tanken var allmänna omdömen.⁴⁹²

Den naturliga tolkningen utifrån lagtexten är att utskottet borde avge ett mer allmänt omdöme men, precis som Sterzel påpekar, måste granskningen som sådan inriktas på detaljer.⁴⁹³ Det borde då även fallit sig naturligt för ledamöterna att slå ner på de detaljer som ligger bakom kritiken och det blir därför en logisk följd att avge detaljanmärkning. Det som utskottet borde ha gjort var att avsluta med ett mer generellt omdöme efter att ha presenterat detaljkritiken. Detta gjordes av utskottet inledningsvis vid riksdagarna 1818, 1823 och 1829 men därefter försvann denna praxis ur betänkandet.⁴⁹⁴

Det var som ovan antytt politiska motiv som låg bakom diskussionen om generellt omdöme eller detaljanmärkning. Oppositionen förordade den allmänt formulerade kritiken som innebar att anmärkningarna skulle ha karaktären av ett allmänt omdöme gällande ett statsråds hela tjänsteutövning. Utifrån detta skulle sedan ställning tas till om statsrådet uppfyllde rekvisiten i GRF § 107 och därmed förtjänade en anmärkning. Tanken var att användan-

⁴⁸⁵ KU 1952:24 s 18.

⁴⁸⁶ A st.

⁴⁸⁷ Sterzel (1969) s 28.

⁴⁸⁸ A st.

⁴⁸⁹ Brusewitz (1938) s 344. Järtas argumentation bygger på att GRF § 90 ska tillämpas på KU:s verksamhet. Detta är dock en märklig tolkning då GRF § 90 undantar annat ”som denna grundlag bokstafligen föreskriver”. Mer om detta i A a s 345.

⁴⁹⁰ A a s 345.

⁴⁹¹ A a s 345 – 350.

⁴⁹² A a s 346 f.

⁴⁹³ Se Sterzel (1969) s 28 ang hans tolkning.

⁴⁹⁴ Brusewitz (1938) s 350 f.

det av totalkritik, även om det skulle innebära att det blev färre anmärkningar, politiskt skulle få större effekt.⁴⁹⁵

Den andra åsikten, som majoriteten lyfte fram, var att anmärkningarna endast skulle omfatta vissa särskilt anmärkningsvärda åtgärder. Majoriteten i utskottet, som inledningsvis var regeringsvänlig, ville så långt som möjligt hålla regeringen om ryggen, dock utan att helt urvattna kontrollmakten. Kompromissen blev att välja ut ett litet antal, politiskt ofarliga, anmärkningar som betänkandet byggdes kring. Genom detaljanmärkningar, som lades fram isolerade, hindrades oppositionen från att göra något med dem. Oppositionen riktade även skarp kritik mot utskottet för att det medvetet endast förde fram enstaka anmärkningar som saknade betydelse. De menade att det visserligen blev fler anmärkningar totalt sett men att dessa politiskt blev mer eller mindre utan effekt.⁴⁹⁶

Utskottet valde redan från början att välja detaljanmärkning som metod. Även om oppositionens första betänkande i majoritet 1840 innehöll kritik av mer generell karaktär var detta ett undantag som bekräftade regeln. Det var detaljanmärkningarna som dominerade och som kom att bli praxis.⁴⁹⁷

Det sätt på vilket arbetet bedrevs i utskottet med protokollsläsning var, som ovan nämnts, en av grunderna för systemet med detaljanmärkningar. Det blir naturligt att slå ner på enstaka händelser när protokollen läses igenom. Detta är troligtvis orsaken till att inte ens oppositionen, när de var i majoritet, lyckades upprätthålla det mer generella omdömet. Brusewitz påpekar att trots att detaljanmärkningarna kritiserats för sin saklighet och för att isolera politiskt obetydliga frågor har flera viktiga frågor lyfts fram av utskottet. Han skriver att utskottet ”under tidernas lopp genom sina anmärkningar dragit fram en hel mängd verkligt felaktiga eller olämpliga regeringsåtgärder”. Han påpekar dock att antalet ”tvivelaktigt eller illa grundade” anmärkningar var alldeles för många för att ”kunna ursäktas enbart med den mänskliga ofullkomlighet, som även vidlåder konstitutionsutskottet”. Enligt Brusewitz var denna senare kategori av anmärkningar på uppgång i slutet av 1930-talet.⁴⁹⁸

Den andra och mer seglivade diskussionen rörde det som kom att kallas anmälan utan anmärkning.⁴⁹⁹ Det handlade om en anmärkning utan hänvisning till GRF § 107 och således inte i formell mening anmärkningar. Innehållet varierade men det handlade om omständigheter som utskottet ville delge riksdagen, framförallt i praxisfrågor. Fenomenet dök upp redan 1815 och anmälningarna placerades sist i betänkandet och kom därför att kallas *postscripta*.⁵⁰⁰ Trots visst motstånd framförallt från de två högre stånden blev

⁴⁹⁵ A a s 343 f.

⁴⁹⁶ A a s 343 f och 352-355.

⁴⁹⁷ Se KU 1952:24 s 18.

⁴⁹⁸ Brusewitz (1938 s 469).

⁴⁹⁹ A a s 377.

⁵⁰⁰ Sterzel (1969) s 33.

det praxis inom utskottet att använda sig av detta förfarande.⁵⁰¹ Till sist förklarade dock de två högre stånden att förfarandet var grundlagsstridigt och efter 1859/60 års riksdag nyttjades det inte längre.⁵⁰²

Efter att ha legat i malpåse under flera decennier återuppstod anmälan utan anmärkning igen i betänkandet 1922 och fram till och med 1935 användes denna teknik vid åtta tillfällen. De placerades till skillnad från tidigare i början av betänkandet och kom att kallas ingresserinsringar men det fanns egentligen ingenting i formen som skilde dem från de tidigare postscripta. Det handlade om omständigheter som utskottet ville ”bringa till riksdagens kännedom”. Den principiella vikten av erinringarna varierade men de handlade, precis som tidigare postscripta, framförallt om rättelse av praxis. Som exempel kan nämnas att utskottet i en erinran lyfte fram sin vilja att få ta del av ministeriella handlingar som enligt GRF inte var tillgängliga för dem.⁵⁰³

En av orsakerna till att anmälan utan anmärkning återkom var enligt Andrén övergången till parlamentarism. Eftersom majoriteten regelmässigt röstade mot anmärkningar som var riktade mot den egna regeringen behövde utskottet hitta lindrigare former för att lägga fram kritik. Anmälan utan anmärkning blev kompromissen för att uppnå detta. Det var frågan om att kunna lägga fram påpekanden utan att dessa skulle uppfattas som direkt kritik.⁵⁰⁴

I betänkandet 1937 var erinringarna åter placerade längst bak i betänkandet och gick under epitetet ”omförmälan utan åberopande av 107 § RF”.⁵⁰⁵ Att ingresserinsringarna nu fått ett annat namn och placerats sist i betänkandet framhölls som en nyhet trots att de till innehåll inte var något annat än ingresserinsringar som i sin tur var samma sak som de tidigare postscripta.⁵⁰⁶ Konstitutionsutskottet betonade att detta var den nya framtidslinjen och viftade bort kritiken om att det var grundlagsstridigt med argumentet att hade utskottet rätt att göra anmärkning som är mer så har det rätt att göra omförmälan som är mindre.⁵⁰⁷ Brusewitz framhåller att oavsett vad utskottet valde att kalla det handlade det om samma praxis som utskottet redan 1815 valde när det ville undvika direkt konfrontation med regeringen.⁵⁰⁸ Denna ”nya” praxis höll i sig fram till 1942 års riksdag då första kammaren uttryckte sitt ogillande för förfaringssättet.⁵⁰⁹

Efter bara ett års uppehåll återkom anmälan utan anmärkning fast denna gång åter i formen av ingresserinsring. Dessa återkom vid fem tillfällen under åren 1944 till 1948. Ingresserinsringarna försvann sedan för att återkomma i formen av omförmälan 1951. Med några avbrott användes omförmälan som

⁵⁰¹ Brusewitz (1938) s 377-381.

⁵⁰² Sterzel (1969) s 29.

⁵⁰³ Brusewitz (1938) s 475 f och 386 f.

⁵⁰⁴ Andrén (1966a) s 171 och 174.

⁵⁰⁵ Sterzel (1969) s 33.

⁵⁰⁶ Brusewitz (1938) s 388.

⁵⁰⁷ A a s 389.

⁵⁰⁸ A st.

⁵⁰⁹ Sterzel (1969) s 33 f. Se även Andrén (1966a) s 175.

metod under femtiotalet för att 1960 ersättas av ”uttalanden utan åberopande av 107 § RF”. Året efter detta använde utskottet istället termen ”tillkännagivande”. Med detta kom även en ökad aktivitet från utskottet som kom att hålla i sig fram till den reform som KU själva tog initiativ till.⁵¹⁰

Sammanfattningsvis vad gäller anmälningar utan anmärkning kan sägas att dessa kan delas upp i två grupper. En med uttalanden som kan ses som lindriga anmärkningar som säkerligen tillkommit efter kompromisser i utskottet. Den andra är uttalanden om administrativ praxis, uttalanden som till sin natur är betydligt neutralare än den föregående gruppen.⁵¹¹ Det bör även framhållas att anmälningarna alltmer framstod som faktiska anmärkningar och att dessa alltmer kom att politiseras vilket visade sig inte minst i antalet reservationsanmälningar.⁵¹² Avslutningsvis vad gäller alla turer kring olika former av anmälan utan anmärkning så nådde detta sin kulmen i 1965 års betänkande som vid sidan av anmälningar utan anmärkning även innehöll en ingresserinran.⁵¹³

5.3.4 Effekt

En diskussion kring kontrollmakt är effekten av densamma och frågan som då infinner sig är vilken form av effekt som menas och hur denna ska mätas. Om effekt innebär antalet skrivelser till kungen eller antalet statsråd som tvingats från sin post kan inte GRF § 107 anses ha varit särskilt effektiv. Snarare, som Andrén uttrycker det, lika ineffektiv som GRF § 106.⁵¹⁴ Endast vid ett enda tillfälle beslutades om en skrivelse till kungen om statsråds entledigande och då endast i den ena kammaren.⁵¹⁵ Anmärkningar har vid ett tjugotal tillfällen lagts gillande till handlingarna och vid tre tillfällen har detta lett till ett statsråds avgång.⁵¹⁶ Men sett över den långa tidsperiod som regleringen var i bruk och med den frekvens som anmärkningar avlämnats från utskottet till riksdagen är den procentuella effektiviteten i detta avseende inte särskilt hög.

Enligt Brusewitz var anmärkningarna, utifrån utskottets perspektiv, framförallt avsedda att åstadkomma rättelse av felaktig praxis inför framtiden. Utskottet menade till och med att det hade en ”slags fullmakt in blanco att

⁵¹⁰ Sterzel (1969) s 34. Mer om reformen nedan.

⁵¹¹ A a s 35.

⁵¹² Andrén (1966a) s 175 f.

⁵¹³ A a s 176.

⁵¹⁴ A a s 182.

⁵¹⁵ Skrivelsen beslutades 1874 i andra kammaren och ledde inte till något resultat. Se a a s 182.

⁵¹⁶ A a s 182. Första gången detta skedde var 1840, dock innan betänkandet publicerades. (se a a s 170). Nästa gång ett statsråd fick avgå var 1901 efter det att andra kammaren gillat en anmärkning från utskottet. (se Sterzel (1969) s 31). Även 1929 föranleddes ett statsråds avgång av ett beslut om gillande av en anmärkning från andra kammaren. (Se Sterzel (1969) s 32).

korrigera regeringen”. Brusewitz påpekar att det fanns fall där en anmärkning ledde till rättelse, att det fanns fall där så inte skedde och att en undersökning om vilken effekt den stora majoriteten av anmärkningar fått är ”förenad med stora svårigheter”. Inställningen till utskottet vid denna tid kan illustreras av ett citat från första kammaren; det sades att en anmärkning inte hade någon annan betydelse ”än att ett antal ledamöter, som utgör majoriteten i konstitutionsutskottet, haft en från departementschefen avvikande mening”. I ljuset av detta och det som ovan sagts om sakligheten i utskottets anmärkningar leddes Brusewitz till slutsatsen att KU hade tappat i riksdagens hierarki. Utskottet hade som han uttryckte det ”sackat nedåt en eller ett par grader”.⁵¹⁷

Utifrån Brusewitz syn på anmärkningsinstitutet blir det, precis som han själv påpekar, svårt att göra en korrekt bedömning av dess effekt. Precis som var fallet med GRF § 106 fanns det en preventiv verkan inbyggd även i GRF § 107. Endast det faktum att någon granskar påverkar den granskade. Det finns ingen anledning att tro att det skulle förhålla sig annorlunda vad gäller KU:s granskning. Men detta betyder inte att regeringen lyssnade och rättade sig efter utskottets anmärkningar. Andrén lyfter fram två tendenser som talar för att utskottet hade svårt att få gehör för sitt arbete. Den första var det återkommande kravet på att utskottet skulle bli bättre på ”konstruktiv kritik av administrativ praxis”.⁵¹⁸ Precis som Andrén påpekar visar det upprepade kravet att mottagaren av kritiken inte anser detta vara uppnått. Den andra tendensen Andrén lyfter fram är att vissa konkreta frågor var så ständigt återkommande i dechargebetänkandet att ”utskottets påpekanden uppenbarligen aldrig på ett bestående sätt lyckats påverka regeringens beteende”.⁵¹⁹ Om denna tendens var korrekt innebär det att den bild Brusewitz målar av utskottets självsyn som korrektur av framtida praxis inte stämde. En naturlig fråga blir då också hur utskottets uppfattning av sin egen roll såg ut. Var utskottets tankar om sin egen roll en målsättning och utgångspunkt för arbetet eller ansåg de att utskottet de facto spelade en viktig roll som korrektur av praxis? Jag tror det handlar om det förstnämnda och att utskottet genom detta även vill tona ner det politiska inslaget av verksamheten.⁵²⁰

Avslutningsvis kan sägas att det är svårt att göra en utvärdering av KU och dess effekt. Det går att konstatera att KU, trots svackor, som ibland till och med liknat dvala, har lyft fram flera viktiga frågor och vid tre tillfällen bidragit till att fälla en minister. Sen går det att diskutera om detta är bilden av ett effektivt kontrollorgan eller inte.

⁵¹⁷ Brusewitz (1938) s 468 - 471.

⁵¹⁸ Andrén (1966a) s 183.

⁵¹⁹ A a s 183 f.

⁵²⁰ I sammanhanget finns det skäl att citera S. A. Hedin som vid ett tillfälle har yttrat: ”Man borde kunna gå till en debatt om anmärkningar icke så som om statsrådet skulle hava att bemöta en personlig förnärmelse utan som en strid om den rätta uppfattningen om det allmänna bästas krav”. (Citat från Andrén (1966a) s 155)

5.3.5 Några reflektioner

Inledningsvis måste konstateras att utskottets arbete i hög utsträckning präglas av konservatism. Nästan all praxis tillkom under de första riksdagarna och därefter skedde inga större förändringar i utskottets arbete. Reservationsrätten, detaljanmärkningarna och anmälan utan anmärkning formulerades alla för första gången under ståndsriksdagen. De två största förändringarna i riksdagen, representationsreformen och parlamentarismens genomslag förändrade inte KU:s arbete i någon större bemärkelse, åtminstone inte till formen. Den enda någorlunda segdragna debatten om utskottets arbete gällde detaljanmärkningens vara eller icke vara. Men även denna avgjordes dock redan under ståndsriksdagen även om frågan diskuterades vid senare tillfällen. Detsamma gällde anmälan utan anmärkning som kom och gick under olika former.

Som ovan nämnts beskrevs regleringen kring det politiska ansvaret som den ”konstitutionella frihetens sköld” och att statskicketets ”innersta liv” var fäst vid regleringen. Historien har visat att detta uttalande framstår som något överdrivet. Anmärkningsförfarandets betydelse har skiftat genom åren mycket beroende på de politiska strömningarna i riksdagen och i utskottet. Som visats ovan har aktivitetsgraden även till viss del varit beroende av vem eller vilka som suttit i utskottet. Ett talande exempel på detta är när oppositionen fick kontroll över utskottet 1840 och Hedins inflytande under slutet av artonhundratalet.

Oavsett avsikterna med KU blev utskottet snabbt en arena för oppositionen att agera på och föra fram kritik mot den sittande regeringen. Det ligger i sakens natur att den som är i opposition är mest ivrig att föra fram kritik. Detta visade sig även i att utskottet redan under ståndsriksdagen blev ett redskap för oppositionen att kritisera regeringen. Denna utveckling blev mycket tydlig när oppositionen för första gången fick majoritet i utskottet 1840. Varken förr eller senare har ett liknande angrepp på regeringen gjorts med totalt 31 åtal inför riksätten och 72 anmärkningar i betänkandet. I takt med att riksrittsinstitutet urvattnades blev anmärkningsförfarandet allt mer intressant för oppositionen.

Politiken har även varit påtagligt närvarande i utformningen av utskottets praxis. Det var till exempel ingen slump att det var oppositionen som såg till att driva igenom reservationsrätten. Även diskussionen kring detaljanmärkning eller allmänt omdöme hade politiska förtecken. All kritik är farlig kritik för regeringen och det gällde att hitta en väg att gå där regeringen kunde kritiseras men med minsta möjliga skada. Kompromissen blev detaljanmärkning. Senare återkom samma diskussion i samband med anmälan utan anmärkning. Även detta var en kompromiss för att hitta en väg att föra fram kritik utan att kritisera. Slutsatsen av detta blir oundvikligen att vikten av KU:s granskning var obestridd men det gällde att balansera detta mot parlamentarismens genomslag. Som sig bör uppfanns den gyllene medelvägen,

nämligen anmälan utan anmärkning. Detta dessutom flera gånger om även om det var i lite olika skepnader.

Diskussionen om att KU:s arbete i allt för hög grad är influerat av politiska ställningstaganden präglar även dagens debatt. Det kan i det avseendet vara intressant att konstatera att denna diskussion, som ovan visats, på intet sätt är ny utan pågått mer eller mindre sedan utskottet påbörjade sitt arbete. Jag kommer nedan att beskriva hur KU reformerats just på grund av att politiken ansågs vara alltför dominerande i utskottets arbete. Reformen innebar kortfattat att KU skulle koncentrera sig på juridiskt-administrativa frågor och därmed undvika politiska ställningstaganden. Dessa tankegångar var dock, som så mycket annat vad gäller KU:s arbete, inte någon nyhet. Reuter-skiöld⁵²¹, som var ordförande i utskottet runt sekelskiftet, menade att redan grundlagsfäderna hade avsett en granskning som var administrativ och inte politisk.⁵²² Oavsett sanningshalten i detta visar det åtminstone att Reuter-skiöld ämnade driva den tesen i utskottets arbete.

Den viktigaste lärdomen är dock att KU var en arena för oppositionen att föra fram kritik mot regeringen samtidigt som majoriteten försökte undvika den allvarligaste kritiken. Kompromisser präglar KU:s praxis och inte minst anmälan utan anmärkning är ett bra exempel på detta.

5.3.6 Reformdiskussionen

Från det att utskottet påbörjade sitt arbete har det kommit förslag på reformer av olika slag. Några har behandlats i den tidigare framställningen och nedan kommer ytterligare några exempel att redogöras för. Fokus kommer dock att ligga på arbetet med den reform som kom att genomföras, en reform där KU var drivande. Det kommer i texten vara en del upprepningar från det som diskuterats i samband med det juridiska ansvaret men det är nödvändigt för att göra framställningen stringent.

Den del av utskottets arbete som rör den politiska ansvarigheten har som sagt varit föremål för mycket debatt. Det mest extrema förslaget i detta hänseende var motionen om att avskaffa GRF § 107.⁵²³ Men det lades även fram flera motioner om att grundlagsskydda möjligheten att göra anmälan utan hänvisning till GRF § 107.⁵²⁴ Konstitutionsutskottet lade till exempel 1898 självt fram förslag om detta men det avslogs.⁵²⁵ Samma förslag återkom i en motion 1924 men avslogs även denna gång. Anmärkningsvärt vad gäller den sistnämnda motionen är att utskottet själv avstyrkte den med motiveringen

⁵²¹ Carl Axel Reuterskiöld, (1870-1944), professor i juridik och ledamot av riksdagens första kammare 1919-1938. Han var först politisk vilde, men anslöt sig senare till bondeförbundet, först 1922 och definitivt från 1924. Ordförande i KU 1930-1938.

⁵²² Brusewitz (1938) s 464.

⁵²³ Se ovan not 452.

⁵²⁴ Sterzel (1969) s 36 och SOU 1963:17 s 439.

⁵²⁵ Andrén (1966a) s 187 f.

att det inte var nödvändigt. Utskottet menade att det redan fanns former för utskottet att föra fram kritik utan att ett särskilt statsråd var tvunget att pekas ut.⁵²⁶ Avslutningsvis vad gäller detta kan sägas att Sterzel konstaterar att debatten kring KU hade två sidor, det ena med dem som kritiserade den ”klassiska, politiska” dechargen.⁵²⁷ Den andra sidan var de som ville skapa ”en på administrativ praxis inriktad, ’avpolitiserad’ granskning”.⁵²⁸

Utskottet valde, som sagts ovan, att på eget initiativ 1951 tillsätta en utredning som övervägde frågorna. Utskottets behandling av ärendet utmynnade i ett förslag om att riksdagen skulle ge i uppdrag åt regeringen att tillsätta en ”förutsättningslös utredning av frågan om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet”, det vill säga en översyn av hela utskottets arbete och inte bara ansvarighetslagen som föreslagits i motionen från 1951.⁵²⁹ Intressant att notera med tanke på den avslagna motionen från 1924 är att utskottet i sitt betänkande särskilt betonar att den föreslagna utredningen ska utreda frågan om att grundlagsfästa anmälan utan anmärkning.⁵³⁰ Riksdagen godtog förslaget.⁵³¹

5.3.6.1 KU:s utredning

Utskottets utredning utmynnade i det betänkande som, avseende det juridiska ansvaret, redogjordes för under avsnitt 5.2.3.1. Rörande det politiska ansvaret konstaterades att kritiken mot GRF § 107 funnits mer eller mindre under hela dess existens. Metoden för ansvarsutkrävande har kritiserats för att vara ”föråldrad och olämplig” och att den tappat sin betydelse. Vidare hade granskningen kritiserats för att vara ”ineffektiv och ojämn och med en tendens att utmynna i detaljerinringar”. Utredningen konstaterade även att granskningen kritiserades för att vara för sen, det vill säga att granskningen avsåg ärenden eller frågor som inte längre var aktuella när utskottets betänkande kom. Det konstateras dock att kritikerna, med enstaka undantag, inte velat avskaffa utskottet. Den främsta anledningen till detta var att utskottet, i avsaknad av ett misstroendeinstitut, fyllde en funktion som ventil och utgjorde ett ”reservstadgande” som skulle kunna ha utnyttjats i ett ”konstitutionellt krisläge”. Intressant att notera är att uppfattningen bland kritikerna enligt utredningen var att utskottet inte ansågs ”ha någon egentlig uppgift att fylla under normala förhållanden”, det vill säga då ett konstitutionellt krisläge inte var för handen.⁵³²

Utredningen menade att kritikerna nästan uteslutande inriktade sig på den del av utskottets arbete som utgjorde ”en form för politiskt ansvarsutkrävande

⁵²⁶ A a s 188.

⁵²⁷ Sterzel (1969) s 37.

⁵²⁸ A st.

⁵²⁹ KU 1952:24 s 5.

⁵³⁰ A st.

⁵³¹ Sterzel (1969) s 37. Se även SOU 1963:17 s 439.

⁵³² KU 1952:24 s 19.

de”. Däremot, påpekade utredningen, träffade kritiken inte den andra sidan av utskottets granskningsarbete nämligen den ”som syftat till en granskning av administrativ praxis utan framhävande av ansvarsmomentet”. Det beklagades att denna del av verksamheten inte bedömdes för sig utan att kritiken mot den ”politiska” delen av arbetet avgjorde helhetsomdömet.⁵³³

Därefter framhöll utredningen att det politiska ansvarsutkrävandet inte längre var utskottets huvudsakliga syssla utan alltmer av arbetet inriktades på granskningen av administrativ praxis. Detta saknade inte värde. Utredningen lyfte fram den unika insyn som utskottet hade i regeringens verksamhet och menade att granskningen av regeringens arbete var viktigare än tidigare då statsverksamheten starkt hade utvidgats och regeringens befogenheter hade ökat. Problemet var inte, enligt utredningen, utskottets arbete utan det faktum att framställningarna från utskottet ”sammankopplats med politiskt ansvarsutkrävande”. Utskottet behövde således verktyg för att kunna föra fram anmärkningar utan att dessa behövde vara politiskt laddade.⁵³⁴

Utredningen föreslog att utskottet skulle få möjligheten att skilja mellan de framställningar som utpekade ett politiskt ansvar och de som inte gjorde det. Detta innebar att en ny form av anmärkning skulle skapas som klargjorde att det inte var fråga om något politiskt ansvarsutkrävande. Med detta ville utskottet få bort fokus från den politiska dimensionen av en ”prickning” och flytta det till den rent sakliga i utskottets framställning. Utredningen trodde vidare att detta skulle leda utskottet bort från detaljanmärkningarna och att det varje år skulle upptas några frågor till en mer systematisk granskning. Det påpekades att vid en systematisk granskning kom ”protokollsmaterialet till sin fulla rätt”.⁵³⁵

Utskottet lyfte i betänkandet fram att GRF § 107 inte tillämpats fullt ut då ingen skrivelse till kungen om statsråds entledigande beslutats av riksdagen. Det ansågs dock inte som uteslutet att stadgandet kunde tillämpas i syfte att tvinga ett statsråd att avgå. Dessutom konstaterades att eftersom parlamentariseringen införts utan motsvarande ändring av grundlagen saknades ”fastlagda former för politiskt ansvarsutkrävande”. Precis som konstaterades i utredningen menade utskottet att GRF § 107 kunde användas som ett ”reservstadgande” i avsaknad av andra regler. Därefter menade utskottet att dess funktion som granskare av regeringen inte skulle underskattas. I och med att statens och regeringens uppgifter blivit allt fler var det värdefullt med en kontinuerlig granskning av ett utskott med ”värdefull insyn” i regeringens arbete.

⁵³⁶

Utskottet framhöll avslutningsvis att det konstitutionella ansvaret skulle ses som en enhet. Framförallt med tanke på att det i ansvarighetslagen ut-

⁵³³ A a s 20.

⁵³⁴ A st.

⁵³⁵ A a s 20 f.

⁵³⁶ A a s 4.

tryckligen hänvisades till GRF § 107 vid de tillfällen då lagen inte var tillämplig. Med detta i åtanke föreslog utskottet således att hela det konstitutionella ansvaret skulle bli ”föremål för en förutsättningslös prövning”.⁵³⁷

5.3.6.2 Författningsutredningen

Det blev Författningsutredningen (nedan utredningen) som blev ansvarig för frågan. Den konstaterade att själva grunden för granskningen hade förändrats i och med parlamentarismens intåg. Det var inte längre kungen som ensam tog besluten i rådslag med regeringen utan regeringen som på egen hand tog alla beslut. Därmed var det inte längre fråga om ett rådgivaransvar utan ett ansvar för själva besluten som var aktuellt. Vidare konstaterades att KU:s granskning skulle avse statsrådets hela tjänsteutövning och inte enbart det som framkom i protokollen, även om fokus skulle ligga på regeringsärendenas handläggning. Utredningen framhävde den viktiga principen att KU, för att kunna genomföra en fullgod granskning, skulle ha tillgång till samtliga protokoll, det vill säga även de som rörde utrikesärenden och kommandomål.⁵³⁸

Författningsutredningen konstaterade precis som KU tidigare gjort att den kritik som riktades mot KU inte träffade den del av utskottets arbete som rörde granskningen av administrativ praxis. Det påpekades att den enda form av framställning som fanns för KU att tillgå var den i GRF § 107 vilken förutsatte ansvarsutkrävande. Utredningen ansåg att det borde vara granskningen av den administrativa praxisen som var ”det normala ledet i konstitutionsutskottets granskning”. Denna granskningsverksamhet borde, enligt utredningen, ersätta det dåvarande dechargeförfarandet. Således ansåg utredningen att anmälan utan anmärkning skulle bli utskottets huvudsakliga form för framställan. Frågor om ansvar skulle undvikas och utskottet skulle inte längre rikta anmärkning mot ett visst statsråd. Granskningsverksamheten skulle ”inriktas på undersökning och redovisning av allmän praxis vid handläggningen av regeringsärendena”. Utredningen lyfte fram att det vore lämpligt med en eller flera systematiska granskningar av vissa kategorier av regeringsärenden.⁵³⁹

En annan nyhet som framhölls av Författningsutredningen var att termen decharge skulle tas bort. Således skulle inte längre något beslut om ansvarsfrihet tas. Detta innebar i praktiken att utredningen ville avskaffa den preskriptionstid som funnits med anledning av stadgandet i GRF § 107 om decharge. Framgent skulle det, enligt utredningen, om det var påkallat vara möjligt för utskottet att i sin granskning inkludera material som hänförde sig till tidigare granskningsår.⁵⁴⁰

⁵³⁷ A a s 5.

⁵³⁸ SOU 1963:17 s 452 f.

⁵³⁹ A a s 454 f.

⁵⁴⁰ SOU 1963:17 s 455.

5.3.6.3 Det fortsatta reformarbetet

När Författningsutredningens remisstid hade passerat var det endast länsstyrelsen i Gotland som hade några invändningar mot förslagen kring utskottets arbete.⁵⁴¹ Länsstyrelsen ansåg att Författningsutredningens förslag om att utesluta ansvarsutkrävande ur utskottets betänkande var att gå för långt och att det inte borde var uteslutet med personligt riktad kritik i betänkandet.⁵⁴² I övrigt var det inga invändningar mot förslaget och som en naturlig följd av detta sades det uttryckligen i direktiven till Grundlagberedningen att frågan om statsrådets ansvarighet ”i stort sett syntes kunna lösas efter de linjer Författningsutredningen dragit upp”.⁵⁴³

I sitt granskningsbetänkande 1967 konstaterade KU att direktiven till Grundlagberedningen förutsatte att Författningsutredningens förslag gällande utskottet i stort skulle genomföras. Utskottet valde därför att på eget initiativ lägga om arbetet i enlighet med Författningsutredningens förslag. Bakgrunden var att utskottet ansåg det vara värdefullt ”att redan innan nya grundlagsregler utformats och antagits vinna erfarenhet av vad en sådan reform skulle innebära och vilka praktiska problem den skulle ställa”.⁵⁴⁴

Grundlagberedningen konstaterade i sitt betänkande om en partiell reform av författningen att det inom utskottet pågick ett arbete för att finna former för att granskningen skulle motsvara de förslag som Författningsutredningen lade fram. Det ansågs därför lämpligt att ”avvakta de resultat som utskottet kan komma till, innan formerna för granskningsverksamheten i denna del grundlagsregleras för framtiden”. Med anledning av detta föreslog Grundlagberedningen endast att GRF § 107 skulle anpassas med hänsyn till det av beredningen föreslagna misstroendeinstitutet.⁵⁴⁵

Propositionen om en partiell författningsreform gick helt på beredningens linje och föreslog att regleringen kring utskottets arbete skulle behållas med de förändringar som var nödvändiga på grund av införandet av misstroendeförklaring.⁵⁴⁶ I utskottets betänkande angående propositionen menade utskottet att det skulle kvarstå en ”besvärande onöjaktighet” om propositionens förslag godtogs. Utskottet konstaterade dock att det var ”naturligt” att regeringen inte kom med förslag till ändringar i ansvarsfrågan. Det var utskottets uppgift att ta initiativ till detta.⁵⁴⁷

Utskottets förslag syftade till att renodla de olika stadgandena i GRF. Således skulle utskottets granskning lyftas ur GRF § 107 som istället uteslutande skulle reglera misstroendevotum. Anledningen till detta var att undvika den felaktiga uppfattningen att misstroendeförklaring och utskottets gransk-

⁵⁴¹ SOU 1967:26 s 172.

⁵⁴² A st.

⁵⁴³ Sterzel (1969) s 38 f samt KU 1967:34 s 2.

⁵⁴⁴ KU 1967:34 s 2 f.

⁵⁴⁵ SOU 1967:26 s 178.

⁵⁴⁶ Prop 1968:27 s 205.

⁵⁴⁷ KU 1968:20 s 34 f.

ning hade något samband. Utskottet menade att den av regeringen föreslagna formuleringen ”med väsentligt ökat eftertryck [skulle ange] att granskningen ha[de] ett rent politisk syfte”, något som utskottet ville undvika. Istället föreslog utskottet att regleringen kring utskottets arbete flyttades till GRF § 105. Där skulle, enligt utskottet, stadgas att ”konstitutionsutskottet åligger att granska statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning”. En förutsättning för denna förändring var att det fanns en enighet kring hur utskottets granskning skulle se ut. Utskottet menade att denna enighet fanns kring Författningsutredningens förslag. Utskottet konstaterade även att arbetet redan utfördes enligt det förslaget och att det gjort så med full enighet inom utskottet både vid 1967 och 1968 års granskningsarbete.⁵⁴⁸

Utskottets försöksverksamhet hade varit framgångsrik såtillvida att betänkandena 1968 och 1969 var enhälliga och 1967 års betänkande var enhälligt bortsett en enda punkt. Arbetet inriktades alltmer på systematiska genomgångar av vissa allmänna frågeställningar.⁵⁴⁹

Det förslag som utskottet lade fram i sitt betänkande godtogs av riksdagen och trädde i kraft första januari 1971. Det kan vara av intresse att konstatera att det enda av Författningsutredningens förslag som inte genomfördes var den särskilda anmälan som utskottet, enligt utredningen, skulle ha rätt att göra till riksdagen då politiskt ansvar skulle kunna aktualiseras för att en handling som inte var av sådan beskaffenhet att riksriättsåtal kunde komma i fråga. Anledningen till detta var att det klart skulle skiljas mellan utskottets granskningsarbete och det politiska ansvarsutkrävandet.⁵⁵⁰

Grundlagberedningen konstaterade i sitt slutbetänkande 1972 att frågan om det politiska ansvaret var löst i och med den partiella författningsreformen.

5.4 KU under 1974 års RF

Reformen i slutet av sextioalet var tänkt att ta bort det politiska inslaget från KU och granskningen skulle istället vara administrativt inriktad. Det gjordes i grundlagspropositionen en jämförelse med den rätts- och förvaltningskontroll som utövades av riksdagens ombudsmän och revisorer.⁵⁵¹ Personligen anser jag att det var lite naivt av KU och riksdagen, särskilt med hänsyn till den historiska bakgrunden, att tro att denna reform skulle vara hållbar.

Nedan kommer jag först att redogöra för den grundlagsreglering som är gällande idag. Jag kommer efter diskussionen rörande det juridiska ansvaret inte att behandla det i någon större omfattning. Fokus kommer istället att

⁵⁴⁸ A a s 40 f.

⁵⁴⁹ Sterzel (1969) s 39.

⁵⁵⁰ A a s 40 f.

⁵⁵¹ Prop 1973:90 s 415.

ligga på det politiska ansvaret. Skälet till detta är att det juridiska ansvaret överhuvudtaget inte varit aktuellt sedan införandet av den nya grundlagsregleringen. Jag kommer dock att återkomma till det senare i diskussioner kring statsrådets juridiska ansvarighet. Diskussionen kring det politiska ansvaret kommer i stort att följa den disposition som användes i ovanstående kapitel. Förevarande kapitel kommer att avslutas med en diskussion kring kritiken mot KU och de reformförslag som förekommit.

5.4.1 Det juridiska ansvaret

I 1974 års RF regleras det juridiska ansvaret i RF 13:3, som stadgar.

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

Den mest markanta skillnaden från stadgandet i GRF § 106 är att riksätten har avskaffats och ansvariga för att utdöma ansvar istället är Högsta domstolen. Precis som tidigare är det KU som beslutar om åtalet och JO som väcker och utför det (lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän § 10). Det finns ingen sanktion kopplad till ansvaret utan tanken är att ett politiskt ansvar per automatik ska aktualiseras antingen genom mistroendeförklaring (RF 12:4), att statsministern entledigar statsrådet eller att statsrådet självmant avgår.⁵⁵²

Under GRF reglerades vilka brott som skulle falla in under det juridiska ansvaret i en särskild lag, ansvarighetslagen. Denna upphävdes i samband med grundlagsreformen och ersattes inte med någon ny särreglering. Tanken är istället att formuleringen ”i utövningen av statsrådstjänsten” ska vara vägledande för vilka brott som ska falla inom stadgandet. Det viktiga är med andra ord inte vilken handling det är fråga om utan när och i vilket sammanhang den begås. Grundlagberedningen skrev att det är ”angeläget att ministrarnas handlande i de lägen där de uppträder med den auktoritet som följer av att de är ledamöter av regeringen, men också endast detta deras handlande, kommer att undandras prövningen av de ordinära rättsvårdande organen och i stället kommer prövas i den särskilda ordningen”.⁵⁵³ Exempel på brott

⁵⁵² A s 424. Stadgandet i BrB 20:4 om skiljande från statligt förtroendeuppdrag vid brott är således inte tillämpligt på statsråd. De undantogs uttryckligen i motiven till detta stadgande (se prop 1975:78 s 157). Lundin är dock av motsatt åsikt och menar att BrB 20:4 är tillämplig och att domstol således kan skilja statsrådet från sitt uppdrag (Lundin (2004) s 165). Jag kan hålla med om att en strikt tolkning utifrån ordalydelsen ger stöd för denna slutsats. Lundins slutsats motsägs dock av nämnda förarbete men även av motiv och kommentar till grundlagen (se prop 1973:90 s 424 och Holmberg & Stjernquist (2006) s 534 f. Se även Holmqvist m fl (2000) s 478 f och s 397 ff).

⁵⁵³ SOU 1972:15 s 206.

som kan komma ifråga är uppror, brott mot medborgerlig rättighet, högföräderi, krigsanstiften, trolöshet vid förhandling med främmande stat och tjänstemissbruk.⁵⁵⁴ Utredningen lyfte även fram brott mot person eller förmögenhet och folkmord som ytterligare exempel.⁵⁵⁵ Utredningen menade att flera av de så kallade självständiga ämbetsbrotten skulle falla utanför stadgandet. Till exempel menade de att mutbrott och brott mot tystnadsplikt skulle falla utanför tillämpningsområdet. Utredningen menade att dessa brott ”knappast [torde] bli förövade genom ett handlande i ämbetet”.⁵⁵⁶ Departementschefen höll med utredningen och följde deras förslag och menade att de ”gärningar som bör bli föremål för en särskild prövning är endast sådana som ingår som led i själva utövningen av stadsrådstjänsten och som alltså kan tänkas vara styrda av politiska motiv och värderingar”.⁵⁵⁷

Under remissbehandlingen av Grundlagberedningens förslag menade Högsta domstolen att det närmare borde övervägas om inte mutbrott och brott mot tystnadsplikt skulle inkluderas i tillämpningsområdet för RF 12:3.⁵⁵⁸ Även RÅ menade att nämnda brott borde falla in under regeln och att ”i varje fall tagande av muta normalt [har] ett sådant samband med ämbetsutövningen att det bör falla inom det område som kan åtalas enligt paragrafen”.⁵⁵⁹ Vidare konstaterade RÅ att även om själva tagandet av mutan föll utanför skulle ett eventuellt handlande till följd av mutan komma att falla inom paragrafens tillämpningsområde. Detta skulle kunna få följden att mutbrottet skulle komma att handläggas av ordinarie domstolar medan beslutet eller handlingen som följde på mutan skulle handläggas enligt reglerna i grundlagen.⁵⁶⁰ Denna problematik tillbakavisades av departementschefen som menade att om en sådan situation uppstår ska båda fallen handläggas av Högsta domstolen i enlighet med RB 19:6.⁵⁶¹

Det ska påpekas att RF 13:3 inte är någon självständig straffbestämmelse utan för att den ska bli aktuell måste statsrådets handlande vara sanktionerat av en annan bestämmelse.

Slutligen kan konstateras att den senaste Grundlagsutredningen inte ansåg att det borde ske några förändringar av det juridiska ansvaret för statsråd. Den menade att de ”motiv som låg bakom införandet av bestämmelsen” fortfarande gällde och att det därför inte fanns anledning att föreslå någon förändring.⁵⁶² Regeringen instämde i detta och menade att kontrollmakten ”i

⁵⁵⁴ A st.

⁵⁵⁵ A st.

⁵⁵⁶ A st.

⁵⁵⁷ Prop 1973:90 s 423.

⁵⁵⁸ Prop 1973:90 del II s 272.

⁵⁵⁹ A st.

⁵⁶⁰ A st.

⁵⁶¹ Prop 1973:90 s 423.

⁵⁶² SOU 2008:125 s 286.

allt väsentligt fungerat väl” och att det därför inte fanns anledning till förändring.⁵⁶³

5.4.1.1 Diskussion kring det juridiska ansvaret

Inledningsvis måste konstateras att det juridiska ansvaret inte har varit aktuellt sen den nuvarande regleringen infördes.⁵⁶⁴ Senast det juridiska ansvaret aktualiserades var 1854 och frågan är om det överhuvudtaget har någon betydelse i den svenska kontrollmakten. Det framgår av behandlingen i grundlagspropositionen att institutet ses som en självklar del av kontrollmakten men att det mest är för syns skull. Exempelvis motiveras avskaffandet av riksрätten med att den skulle bli aktuell ”endast mycket sällan eller kanske aldrig”.⁵⁶⁵ Motiveringen är enligt mig mycket märklig. Jag saknar en principdiskussion kring vem som borde döma i dessa fall och varför. Det fanns en tanke bakom riksрätten och att avfärda denna med att det knappast kommer att bli aktuellt känns märkligt. Intrycket blir således att regleringen finns kvar för att den ska vara med men att den egentligen inte spelar någon roll.

Det förs en kortfattad diskussion i motiven till grundlagen om varför det trots allt finns ett behov av en särreglering om statsrådets ansvar. Framförallt motiveras det med att statsråden kan hamna i situationer där den ordinarie straffrättsprocessen inte har möjlighet att ta hänsyn till de speciella ”intressekollisioner” som kan uppstå. Några exempel på sådana situationer som lyfts fram är Norrmalmstorgsdramat 1973 och sprängningen av Västtyska ambassaden 1975.⁵⁶⁶ Det handlar således om extraordinära situationer som ställer statsråden inför mycket svåra val under stor press. Jämförelser har gjorts med begreppet ”konstitutionell nödrätt” som dock inte är erkänt i svensk statsrätt.⁵⁶⁷

Är det juridiska ansvarets funktion endast att tas till i extraordinära situationer eller fyller det fler funktioner? Lundin menar att den som har att fatta beslut om andras rättigheter och skyldigheter också bör ”ikläda sig ett omfattande rättsligt ansvar för detta”.⁵⁶⁸ Han menar att ansvarsreglerna skyddar mot maktmissbruk, ger ”rådande rättsregler genomslag i praktiken” och fyller en viktig demokratisk funktion genom att höja respekten för rättsreglerna.⁵⁶⁹

Det är viktigt i diskussionen kring det juridiska ansvaret att skilja på förekomsten av ett juridiskt ansvar och gränserna för det. Jag tror de flesta kan

⁵⁶³ Prop 2009/10:80 s 112.

⁵⁶⁴ Det ska dock påpekas att frågan om straffrättsligt ansvar för utrikesministern diskuterades i samband med KU:s granskning av händelserna kring flodvågskatastrofen 2004. Ett enigt utskott beslutade dock att det inte var aktuellt att vidta några åtgärder i detta avseende. Se Wennberg m fl i FT 2008 s 406.

⁵⁶⁵ Prop 1973:90 s 422.

⁵⁶⁶ Se t ex Holmberg & Stjernquist (2006) s 533.

⁵⁶⁷ Se a a s 533. Se även Lundin (2004) s 163 f med där gjorda hänvisningar.

⁵⁶⁸ Lundin (2004) s 154.

⁵⁶⁹ Lundin (2004) s 154.

enas om att det är nödvändigt med någon form av juridiskt ansvar för statsråden. Jag tror även att de flesta inser vikten av särregler för statsråden. Precis som uttrycks i grundlagsmotiven kan ett statsråd komma att ställas inför situationer som ”vanliga” statstjänstemän inte ställs inför. Det är även viktigt att det finns en ventil som hindrar att statsråd ställs inför rätta av politiska skäl. Det kan, med tanke på det sistnämnda, ses som paradoxalt att det ligger på KU, ett politiskt sammansatt organ, att besluta om ett eventuellt åtal. Denna ”brist” hjälps dock upp av att det sedan är Högsta domstolen, en politisk instans, som dömer i ärendet.

Det är viktigt att det finns viss immunitet för statsråden i deras tjänsteutövning och lika viktigt att den går att bryta vid grova företeelser. Jag anser dock att den gränsdragning som gjorts i motiven är märklig. Att anse att mutbrott inte ingår i tjänsteutövningen är i sig riktigt men med det synsättet blir det mycket svårt att få in något olagligt handlande i tjänsten. Mutans syfte måste rimligen vara att påverka statsrådets handlande i tjänsten och då måste det anses vara i tjänsteutövningen som mutans tas.⁵⁷⁰ Detsamma gäller brott mot tystnadsplikten även om resonemanget är starkare när det gäller mutbrott.

Med detta sagt lämnar jag det juridiska ansvaret. Jag kommer att återkomma till det i avslutningskapitlet men det kommer inte att behandlas mer i detta kapitel.

5.4.2 Det politiska ansvaret

Grunden för konstitutionsutskottets arbete finns i RF 13:1-2 där det stadgas:

§ 1 Konstitutionsutskottet ska 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 statsråds tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärende.

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

⁵⁷⁰ Lundin för ett liknande resonemang. Se Lundin (2004) s 170 not 38. Jämför även de resonemang som förts i utredningarna i arbetet inför den nya grundlagen. Till exempel konstaterade KU i sin utredning 1951 att en brist med ansvarighetslagen var just att mutbrott föll utanför tillämpningsområdet (Se ovan vid not 420).

Regleringen i RF 13:1 ger en bild av utskottets arbete. Syftet uppges i stadgandet vara att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. GRF § 53 gav KU uppgiften att ”att granska de i statsrådet förda protokoll” och sedan med ledning av GRF §§ 106-107 dra slutsatser utifrån dessa protokoll. Skillnaden mellan den gamla och den nuvarande regleringen blir att det inte bara är statsrådets agerande som medlem av regeringen som kan granskas utan hela tjänsteutövningen. Detta innebär en möjlighet att granska alla de beslut och åtgärder som tas av statsrådet och även granska huruvida det förekommer tendenser till ministerstyre.⁵⁷¹ Det ska också framhållas att även underlåtenhet faller in under granskningen.⁵⁷² Regleringen innebär även att åtgärder utanför tjänsten faller utanför utskottets kompetens.⁵⁷³ Regleringen öppnar för vissa gränsdragningsproblem, framförallt vad gäller ett statsråds agerande som partipolitiker.

En annan förändring i förhållande till regleringen i GRF är möjligheten att även granska regeringsärendenas handläggning. Det ger KU möjligheten att undersöka hur tjänstemännen i Regeringskansliet har hanterat en fråga. Utskottet får då möjligheten att se över den administrativa praxisen vid hanteringen av regeringsärenden. Det ska dock understrykas att tjänstemännen inte står under utskottets granskning utan det är statsrådet som ansvarig för ett ärende från ”det att ärendet inkommer till Regeringskansliet till dess att regeringsbeslutet verkställts”⁵⁷⁴ Tjänstemännen står under JO och JK:s tillsyn.

Som ovan redogjorts för skedde en praxisförändring inom KU i samband med den partiella grundlagsreformen. Förändringen hade till syfte att göra KU mindre politiskt och inrikta arbetet på frågor av rättslig och administrativ karaktär. I RF 13:1 talas det om ”tjänsteutövning” och ”handläggning”, två ord som ger utskottet en fingervisning om att granskningen ska ske utifrån administrativa utgångspunkter.⁵⁷⁵

Nästa mening i regleringen ger utskottet rätten att få ta del av protokoll med tillhörande handlingar från alla regeringsärenden. Till skillnad från regleringen i GRF finns här ingen begränsning för KU, utan även hemliga beslut omfattas av regeln. Det fanns tidigare några få undantag där KU inte hade rätt att få ta del av handlingar. Det handlade om ärenden som faller utanför benämningen regeringsärenden, som till exempel ärenden där ett statsråd självständigt tar ett beslut baserat på en författning eller en delegation från regeringen.⁵⁷⁶ Rätten att ta del av handlingar från dessa ärenden regleras inom ramen för offentlighetsprincipen. Således föll hemliga hand-

⁵⁷¹ SOU 2008:125 s 289. Se även Holmberg & Stjernquist (2006) s 527.

⁵⁷² Holmberg & Stjernquist (2006) s 528.

⁵⁷³ A a s 527.

⁵⁷⁴ SOU 2008:125 s 289 med där gjorda hänvisningar.

⁵⁷⁵ Se även Isberg (2005) s 7.

⁵⁷⁶ Holmberg & Stjernquist (2006) s 528. Se även SOU 2008:125 s 291 f där en diskussion kring gränserna för utskottets rätt till handlingar förs. Där diskuteras även skillnaden mellan utskottets rättighet till handlingar kontra JO och Riksrevisionens rätt till handlingar. Jag återkommer till detta nedan.

lingar från denna typ av ärenden utanför KU:s granskning.⁵⁷⁷ Grundlagsutredningen konstaterade att det fanns en skillnad mellan utskottets rätt till handlingar och de möjligheter JO och Riksrevisionen hade.⁵⁷⁸ Denna skillnad låg i att utskottets möjlighet att få tillgång till handlingar var knutna till regeringsbesluten.⁵⁷⁹ Det fanns inga hållbara motiv för denna skillnad och utredningen föreslog därför att utskottet skulle ha rätt till alla handlingar som låg inom dess granskningsområde, med andra ord de handlingar som ”utskottet finner nödvändiga för sin granskning”.⁵⁸⁰ Regeringen instämde i detta och numera har utskottet rätt att ta del av alla handlingar som utskottet anser vara nödvändiga för granskningen.⁵⁸¹

Till sist vad gäller RF 13:1 konstateras att enskilda riksdagsledamöter och andra utskott har möjlighet att göra anmälningar till KU. Detta ska enligt paragrafen ske skriftligen, något som först på senare år börjat uppmärksammas av riksdagsledamöterna.⁵⁸² Det finns inga särskilda regler om vilka ärenden som utskottet ska ta upp. Följaktligen avgör utskottet själv vilka ärenden det vill granska.⁵⁸³ Det är inte möjligt för enskilda att väcka en fråga i utskottet men möjligheten finns att skriva till utskottet och begära en granskning. Utskottet har ingen skyldighet att ta upp frågan.⁵⁸⁴

Enligt RF 13:2 ska utskottet minst en gång om året redovisa för riksdagen vad granskningen lett till för slutsatser. Fram till 1997/98 års riksmöte avlämnade KU ett betänkande per år till riksdagen. Sedan dess avlämnas ett betänkande i december och sedan ytterligare ett sent på våren. Anledningen till detta är att utskottet vill kunna dela upp de två olika typer av granskning som sker. Dels det som kallas den allmänna granskningen som behandlar rättslig och administrativ praxis, det vill säga det som KU enligt beslutet i den partiella grundlagsreformen skulle ägna sig åt. Dels den särskilda granskningen som tar upp kontroversiella frågor med mer politisk laddning. Den allmänna granskningen riskerade att komma i skymundan och därför valde utskottet denna lösning för att på hösten kunna ägna sig åt den.⁵⁸⁵ Några enstaka gånger har utskottet avlämnat ett särskilt granskningsbetänkande med anledning av en större händelse.⁵⁸⁶

Riksdagen har möjligheten att utifrån betänkandena göra en framställning till regeringen. Detta har dock inte skett sen regeln infördes.⁵⁸⁷ Däremot föranleder betänkandet en debatt i kammaren, den så kallade granskningsdebat-

⁵⁷⁷ Holmberg & Stjernquist (2006) s 528.

⁵⁷⁸ SOU 2008:125 s 294.

⁵⁷⁹ A st.

⁵⁸⁰ A a s 298.

⁵⁸¹ Prop 2009/10:80 s 113 ff.

⁵⁸² Isberg (2005) s 10.

⁵⁸³ Fiskesjö (1987) s 70.

⁵⁸⁴ Holmberg & Stjernquist (2006) s 529.

⁵⁸⁵ Isberg (2005) s 8. Jmf Holmberg & Stjernquist (2006) s 530.

⁵⁸⁶ T ex vid granskningen med anledning av tsunamikatastrofen (2005/06:KU8),

⁵⁸⁷ Holmberg & Stjernquist (2006) s 531.

ten. Den mynnar ut i att riksdagen röstar om de ärenden där utskottet inte varit enigt. Riksdagsbeslutet har som regel då blivit att riksdagen lagt betänkandet till handlingarna antingen med ett ”gillande av vad utskottet anfört” eller ”gillande av vad som anförts i reservationen”.⁵⁸⁸

5.4.2.1 Arbetet och aktiviteten i utskottet

Precis som i beskrivningen och diskussionen under 1809 års RF kommer jag att diskutera det politiska ansvaret under fyra olika teman; arbetet i utskottet, aktiviteten i utskottet, kritikens form och slutligen effekt. Till skillnad från ovan kommer arbetet och aktiviteten i utskottet att diskuteras under gemensam rubrik.

Jag kommer att ge en bild av hur utskottets arbete har utvecklats under 1974 års RF. Jag menar att det går att se tre tydliga epoker av utskottets arbete sedan 1975. En första period där den särskilda granskningen tar allt större plats. Från att vid enkammarreformen varit ett enigt utskott där administrativ-juridisk granskning stod i fokus kom utskottet att utvecklas allt mer mot en mer politisk granskning. Den andra epoken börjar i samband med utredningen av mordet på Olof Palme. I och med införandet av offentliga utfrågningar ökar intresset för utskottet och därmed även omfattningen av dess granskning. Betänkandena blir alltmer omfattande och de särskilda ärendena tar allt större plats vilket konkurrerar kraftigt med den allmänna granskningen. Detta leder till den tredje epoken där utskottet väljer att dela upp de två olika granskningarna i två betänkanden, ett allmänt och ett särskilt. Jag kommer mer ingående beskriva dessa tre epoker av utskottets arbete.⁵⁸⁹

Den första perioden (1975-1986)

Grundlagsreformen betydde i mångt och mycket en nystart för utskottet. Granskningen var på utdöende men utskottet lyckades under grundlagsarbetet på nytt finna en roll för den i det parlamentariska livet. En nyhet i samband med grundlagsreformen var att utskotten och därmed även KU fick möjlighet att kalla till sig statsråden för utfrågning.⁵⁹⁰ Dessa överläggningar hölls bakom stängda dörrar.

Under GRF var granskningsarbetet fokuserat kring läsningen av regeringsprotokollen för att få uppslag till ärenden att undersöka närmare. Så var även inledningsvis fallet under nya grundlagen. Under perioden 1971-80 delades utskottets ledamöter in i grupper med en från regeringssidan och en

⁵⁸⁸ SOU 2008:125 s 296 f.

⁵⁸⁹ Jmf Sterzels uppdelning i tre skiljelinjer i utskottets utveckling som han utvecklade 1996. Enligt Sterzel gick en skiljelinje i och med 1974 års betänkanden som markerade en nyorientering mot en klarare politisk inriktning av granskningen. Nästa skiljelinje var 1981/82 då riksdagens två största partier båda var utanför regeringen. Till sist drar Sterzel en skiljelinje i samband med att de offentliga utfrågningarna införs. Se Sterzel (1996) s 283 f.

⁵⁹⁰ Se text Sterzel (1996) s 281.

från oppositionen i varje grupp. Dessa grupper gjorde sedan departementsvisa genomgångar av protokollen. Denna ordning övergavs dock 1980 och tjänstemännen övertog ansvaret för att gå igenom protokollen.⁵⁹¹

Enligt grundlagstexten finns det tre sätt att initiera ett granskningsärende i KU. Det första är att utskottet självt initierar granskningen, det andra att ett annat utskott anmäler ett ärende till KU och det tredje är att en riksdagsledamot anmäler. Utvecklingen i utskottet har lett till att initiativen till granskningen kommer alltmer från riksdagens ledamöter. Vid enkammarriksdagens början var det nästan uteslutande utskottsinitiativ men pendeln slog därefter alltmer över till anmälningsinitierade ärenden och vid mitten av åttioalet var det dessa som totalt dominerade betänkandena. Initiativ från andra utskott har dock endast förekommit vid några enstaka tillfällen.⁵⁹²

Utskottet skulle som sagt stå för den administrativa granskningen av regeringen. Det politiska ansvaret skulle helt falla på riksdagsledamöterna att utkräva via misstroendeförklaring. KU skulle istället fokusera på en administrativ-juridisk granskning och under en försöksperiod 1967-1970 lade utskottet fram betänkanden som koncentrerades helt till den nya uppgiften.⁵⁹³ Denna inriktning blev dock inte långvarig utan redan det första betänkandet under enkammarriksdagen ”visade tendenser till förändring”.⁵⁹⁴ Ett par uppmärksammade händelser såsom IB- och TELUB-affären förstärkte trenden och granskningsbetänkandena kom successivt att domineras av ”beslut och åtgärder av kontroversiellt slag”.⁵⁹⁵ Den initiala fokuseringen på olika politiskt kontroversiella frågor ledde även till att enigheten i utskottet blev lidande. Från att ett par betänkanden i slutet av 1960-talet varit helt eniga låg andelen eniga ärenden på strax under sextio procent mellan 1975 och 1985. Det var endast vid två tillfällen som enigheten översteg sextio procent och då som högst sextiofem. Intressant är att notera de betänkanden som lades fram åren efter val med majoritetsskifte i regeringen. Både dessa betänkanden har en enighetsgrad på mellan trettiofem och trettioåtta procent (se Diagram 3)

Denna första period präglades även av ganska kortfattade betänkanden. Sidantalet på betänkande inklusive reservationer och särskilda yttranden låg mellan 40 och 66 sidor med undantag för 1980/81 då betänkandet bestod av 92 sidor. Detta betänkande präglades dock av det omfattande TELUB-ärendet.⁵⁹⁶ Varje betänkande bestod av ungefär 13-18 ärenden plus ett antal ”övriga ärenden” som redovisades mycket kortfattat under separat rubrik i slutet av betänkandet. Även om de ”kontroversiella” ärendena dominerade

⁵⁹¹ Fiskesjö (1987) s 71 f.

⁵⁹² Isberg (2005) s 10.

⁵⁹³ Se t ex Isberg (2005) s 7. Jmf Sterzel (1996) s 281.

⁵⁹⁴ Isberg (2005) s 7.

⁵⁹⁵ A a s 7.

⁵⁹⁶ Se 1980/81:25 s 30 ff.

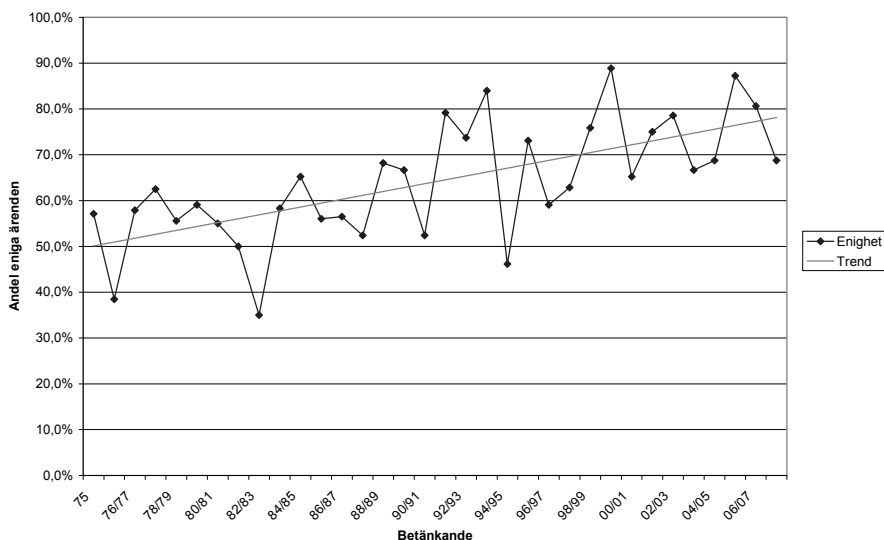


Diagram 3- Enighet i KU (efter 1997/98 endast den särskilda granskningen)

betänkandena inleddes dessa alltid med ett antal ärenden av mer administrativ natur. Flera av dessa var stående punkter såsom författningsutgivningen och propositionsavlämnandet.

Tiden efter Palmemordet (1987-1996)

Mordet på statsminister Olof Palme och utredningen som följde på detta är ett av utskottets mest omfattande ärenden och även starten på en ny era i utskottets arbete. Den stora nyheten under denna period är de offentliga utfrågningarna som infördes 1987.⁵⁹⁷ Perioden präglas inte endast av Palmemordet utan även flera andra stora händelser och omfattande ärenden såsom Tjernobylykatastrofen, Berglingfallet, krigsmaterialexporten, JAS-krasch och EU-anslutningen. Allt detta ledde till en ännu större fokusering på de mer politiskt kontroversiella frågorna. Kombinationen av offentliga utfrågningar och kontroversiella frågor gjorde att KU tilldrog sig allt mer uppmärksamhet. Detta ledde till fler anmälningar och mer omfattande betänkanden. (Se Diagram 4 och 5).

⁵⁹⁷ Se prop 1987/88:22 s 52 ff och KU 1987/88:18.

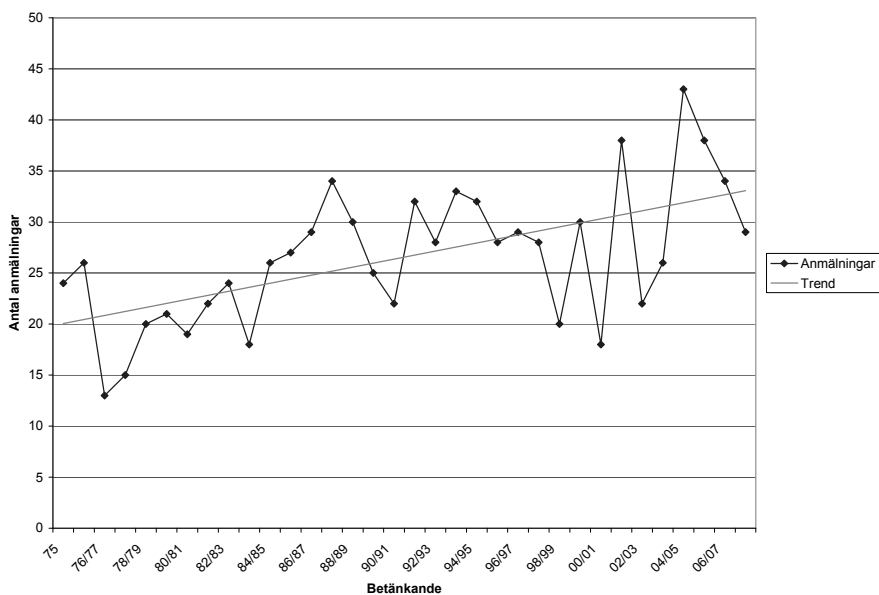


Diagram 4 – Anmälningar till KU (efter 94/95 antalet behandlade anmälningar)

Precis som tidigare inleddes alltid varje betänkande med några ärenden av administrativ-juridisk karaktär. Det var ungefär samma typ av ärenden som tidigare och de stående punkterna såsom författningsutgivning med mera kvarstod. Antalet ärenden av denna typ var i stort detsamma som tidigare. Betänkandenas omfång eskalerade dock men det var i huvudsak de särskilda ärendena som stod för ökningen. Betänkandenas omfång gick från att under den första perioden haft ett genomsnitt på 57 sidor till att under denna andra period ha genomsnittet 146 sidor. För att ge en bild av eskaleringen kan sägas att omfånget de sista fyra åren av perioden i snitt låg på 208,5 sidor. (se Diagram 5).

Denna period dominerades som sagt av omfattande ärenden. Ärendena var komplicerade och krävde omfattande utredning och utfrågningarna blev alltfler efter att utskottet fått möjlighet att hålla dessa öppna för allmänheten. Detta ledde till att alltmer ljus föll på utskottet och det blev då mer attraktivt att använda utskottet för en del av den politiska debatten. Därmed ökade antalet anmälningar och även om antalet varierat under åren finns en trend med alltfler anmälningar till utskottet. Tillsammans med att utskottet i högre utsträckning väljer att sammanfatta utredningen i själva betänkandet ger det mer omfattande betänkanden.

Enigheten i utskottet ökade under perioden och nådde sin toppnotering i och med 1993/94 års betänkande där andelen eniga ärenden var 84 procent. Denna siffra ska jämföras med periodens bottennotering betänkandet efter

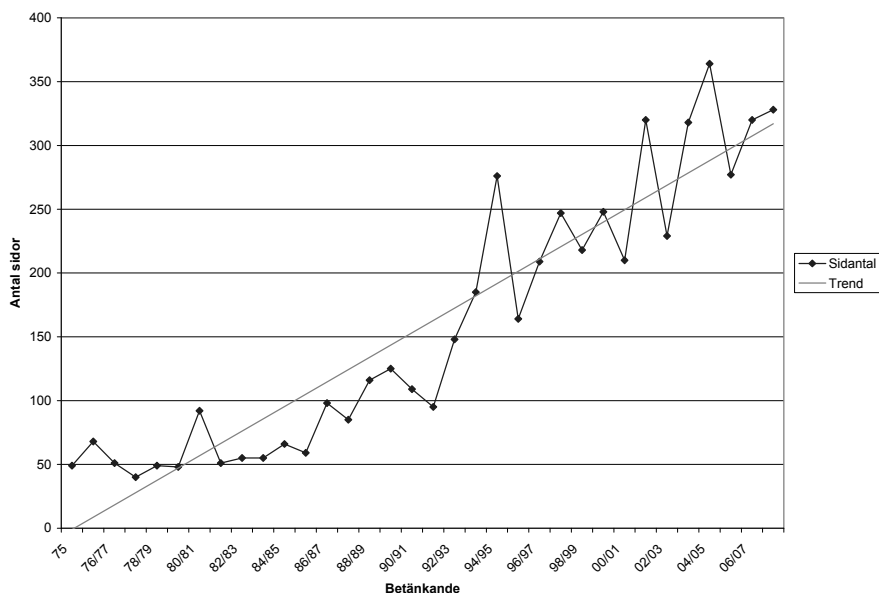


Diagram 5 – Utvecklingen av betänkandes omfattning

maktskiftet 1994. Då var andelen eniga ärenden endast 46,2 procent. Snittet för perioden är dock knappa 65 procent eniga ärenden vilket är en ökning i jämförelse med den föregående perioden. (Se diagram 2)

Allmän och särskild granskning (1997-)

I takt med att betänkandets omfattning ökade och större fokus lades på anmälningsärenden riskerade den allmänna granskningen att försvinna i mängden. För att ge mer fokus åt utskottets administrativa granskning valde utskottet att dela upp betänkandet i två, ett innehållande den allmänna administrativa granskningen och ett innehållande anmälningsärenden.⁵⁹⁸ Det förstanämnda avlämnas på hösten och den andra på våren. På detta sätt kan hösten ägnas uteslutande åt det som utskottet ser som sin kärnuppgift, nämligen den administrativt-juridiska granskningen av regeringen.

Uppdelningen i två betänkanden innebar ingen förändring i trenden av ökande sidantal. Tvärtom eskalerade det totala antalet sidor ytterligare och under perioden ligger snittet på 312 sidor och de sista fem åren ligger snittet på 380 sidor.⁵⁹⁹ Toppnoteringen kom 09/10 då betänkandet bestod av totalt

⁵⁹⁸ Se Isberg (2005) s 8.

⁵⁹⁹ Fram till och med 2007/08. I statistiken är inte de två särskilda granskningsbetänkanden som KU avgav 2005/06 med. Betänkandet gällande granskningen av flodvågskatastrofen (2005/06:KU8) består av 209 sidor och granskningen av vissa avvisningsbeslut (2005/06:KU2) består av 62 sidor. Med dessa inkluderade skulle det totala antalet sidor 2005/06 vara 548 sidor vilket är den historiska toppnoteringen. Inte heller utskottets gransk-

529 sidor. Sidantalet har således fortsatt att öka i hög takt trots att antalet anmälningar varierar stort mellan olika år. Det finns en trend mot fler anmälningar men variationen är väldigt stor mellan åren. Således kan inte det ökade antalet sidor helt och hållet förklaras med att antalet anmälningar ökat. En förklaring är att de allmänna ärendena tar större plats i och med att de redovisas separat. En annan förklaring är att både recit och ställningstagande blivit mer omfattande, vilket är en tydlig trend genom hela undersökningsperioden. Den huvudsakliga förklaringen till detta tror jag är rent pedagogisk. Utskottet vill på ett bättre sätt sakligt underbygga sin argumentation. Utskottet väljer även att plocka in mer och mer bakgrundsmaterial i reciten troligen av samma anledning. Jag tror även att utredningarna idag är mer omfattande än tidigare och att ärendena till viss del är mer komplexa.

Under perioden är den genomsnittliga enigheten 72,0 procent vilket är en ökning sedan tidigare, men siffran för de sista fem åren är faktiskt något lägre, 70,8 procent. För perioden som helhet innebär det att enigheten ökat med tio procentenheter i jämförelse med den föregående. Varför enigheten ökat är svårt att sätta fingret på. En förklaring bör vara utskottets uttalade vilja att skapa enighet.⁶⁰⁰ Jag har även observerat att antalet ärenden som kanske inte borde ha hamnat i KU ökat sedan millennieskiftet. Detta borde också leda till ett mer enigt utskott eftersom dessa ärenden inte ges någon mer ingående behandling och ur ett politiskt och rättsligt perspektiv är oproblematiske. Anmärkningsvärt är dock att enigheten gått ner sedan makt-skiftet. Senaste betänkandets enighetsgrad är den lägsta sedan 1995.⁶⁰¹ Vad detta beror på är svårt att säga men en trolig förklaring är att riksdagspartierna blivit tydligt uppdelade i två läger med alliansen på den ena sidan och de rödgröna på den andra. Denna tydliga blockbildning avspeglar sig med stor sannolikhet i riksdagsarbetet och då även i utskottets granskningsarbete.

Avslutande och sammanfattande intryck

Sedan grundlagsreformen har KU haft en stark ställning och är numera en naturlig del av den svenska kontrollmakten.⁶⁰² Det finns en bred enighet kring att utskottet har en viktig funktion att fylla även om meningarna till viss del går isär om *hur* utskottet ska fylla denna funktion och *vilken* funktion utskottet egentligen har att fylla.

ning av Sydafrikasatsningen (2000/01:2) är inkluderad i sammanställningen. Denna granskning består av 46 sidor och skulle föra det totala antalet sidor 2000/01 från 210 till 256. Skulle dessa betänkanden räknas in i totala antalet sidor skulle snittet för perioden öka från 312 till 336 sidor och de sista fem åren skulle få ett snitt på 434 sidor istället för 380.

⁶⁰⁰ Se t ex Berit Andnors uttalande i 2008/09:RFR14 s 146. Hon konstaterar dock att betänkande utan kritik får mindre uppmärksamhet.

⁶⁰¹ Tilläggas ska att 1995 var året efter ett val. Det vill säga att en ny majoritet granskade den gamla regeringen. Senast enighetsgraden var lägre under ett år som inte var efter ett maktskifte var 1991.

⁶⁰² Se t ex Fiskesjö (2001) s 57 f.

Det finns ett par generella påpekanden som är värda att diskutera när det gäller arbetet och aktiviteten i utskottet. För det första att de ärenden som renderat flest anmälningar är krigsmaterielexporten, tjänstetillsättning och utlänningsärenden. För det andra ska sägas att trots att det inte finns något krav på att KU ska ta upp alla ärenden som anmäls har dock alla anmälningar tagits upp i betänkandet även om inte alla har utretts.⁶⁰³

Det går att se ett par trender över de trettio år som passerat sedan grundlagsreformen, även om dessa är lite olika tydliga. Den tydligaste trenden är att omfattningen av betänkandet har ökat och de senaste åren har visat en liknande explosionsartad utveckling som skedde under perioden efter Palmemordet. Det ska bli intressant att se om ökningen kommer att fortsätta ytterligare de kommande åren. En annan trend är att antalet anmälningar ökar successivt även om det går lite upp och ner från år till år. Framförallt har variationen varit stor de senaste åren. Den sista trend som jag observerat är att andelen eniga ärenden blir allt högre över undersökningsperioden även om de senaste åren visar på en vikande kurva.

Det kan framföras en mängd olika förklaringar till dessa trender varav en del redan diskuterat ovan. Att omfattningen av betänkandet ökat beror till stor del på att utskottets utredningar blivit alltmer omfattande och att dessa utredningar i allt större utsträckning sammanfattas i själva betänkandet. Detta tillsammans med att antalet ärenden ökat har lett till mer omfattande betänkanden. Jag kan tänka mig att den ökade uppmärksamheten kring utskottet och dess arbete varit bidragande till att utskottet valt att inkludera mer av utredningar och tidigare praxis.

Jag tror även att den ökade uppmärksamheten kring utskottet är en bidragande orsak till både ökningen av antalet anmälningar och till att enigheten i utskottet blivit större. Att ökad uppmärksamhet lett till fler anmälningar är inte konstigt. Politik handlar mycket om att synas och en anmälan till KU har blivit ett bra sätt att få uppmärksamhet. En sådan väger fortfarande tungt både i media och i allmänhetens ögon.⁶⁰⁴ Tyvärr leder inte alltid fler anmälningar till bättre anmälningar. Jag tror att den ökade enigheten till stor del beror på att kvaliteten på anmälningarna sjunkit. Det finns, som jag nedan kommer visa, en hel del anmälningar som aldrig borde ha hamnat i utskottet och dessa har enligt min uppfattning ökat de senaste tio åren. Jag återkommer till detta nedan i min genomgång av utskottets granskningsbetänkanden.

Uppdelningen i två särskilda betänkanden är mer en markering från utskottet än en färdriktningsförändring. Utskottet har alltid värnat om den allmänna granskningen och beslutet att dela upp betänkandet var nödvändigt för att inte den skulle drunkna bland alla anmälningar. Genom uppdelningen

⁶⁰³ Se Isberg (2005) s 10. Jmf även Fiskesjö (2001) s 52 som också konstaterar att inga anmälningar avvisas av utskottet. Han lyfter dock fram att anmälningar som ”visar sig ha föga relevans, behandlas mycket knapphändigt”.

⁶⁰⁴ Se tex 1995/96URD2 s 6 f.

fick utskottet möjlighet att helt fokusera på den allmänna granskningen under hösten och därmed öka kvaliteten. Samtidigt ökade möjligheten för den allmänna granskningen att få någon uppmärksamhet om denna redovisades separat. När den redovisades tillsammans med den särskilda granskningen var det alltid de mer politiskt kontroversiella frågorna som fick uppmärksamhet.

5.4.2.2 Kritikens form

Den vanligaste slutsatsen för utskottet är att det inte finns skäl att rikta någon kritik. Detta formuleras på olika sätt beroende på situationen. Finns det ingenting för utskottet att säga i ärendet förutom en redovisning av ärendet konstateras oftast att ”[g]ranskningen föranleder inget uttalande från utskottets sida”⁶⁰⁵. Den kanske vanligaste formuleringen kommer efter det att utskottet dels redovisat ärendet, dels i samband med detta angett vissa synpunkter men inte riktat någon kritik. I dessa ärenden brukar utskottet skriva något i stil med att ”[u]töver det anförda har utskottets granskning inte gett anledning till något uttalande”.⁶⁰⁶ Det finns även en del varianter på dessa skrivningar men andemeningen är densamma.

När det kommer till de ärenden där utskottet riktar någon form av kritik finns det givetvis stora gradskillnader. Det finns ingen officiell gradering men genom åren har en viss praxis utformats. Det är i majoritetsskrivningarna ovanligt med ett ”slutbetyg” med vilket jag menar att utskottets uttalande avslutas med en sammanfattande kritisk skrivning. Det vanliga är istället att utskottet genom att kritisera en viss praxis eller handlande indirekt kritiserar den som är ansvarig. I dessa fall brukar utskottets skrivning avslutas med en variant av ”[g]ranskningen föranleder inga ytterligare uttalanden från utskottet”⁶⁰⁷ vilket indikerar att utskottet i sitt ställningstagande gjort någon form av kritiskt uttalande.⁶⁰⁸ Skrivningar av denna typ, det vill säga kritiska skrivningar utan slutomdöme ses som ”milda tillrättavisningar”.⁶⁰⁹

När det gäller slutomdömen med kritik förekommer även dessa i olika grader. Det finns i huvudsak tre grader av kritiska omdömen; ”kan inte undgå kritik”⁶¹⁰, ”förtjänar kritik”⁶¹¹ samt ”förtjäna allvarlig kritik”⁶¹². Utav dessa är det ”inte undgå kritik” som är den i särklass vanligaste formen av direkt

⁶⁰⁵ Se t ex KU 1984/85:35 s 57.

⁶⁰⁶ Se t ex 1990/91:KU30 s 34.

⁶⁰⁷ Se t ex 1999/2000:KU20 s 66.

⁶⁰⁸ I det aktuella fallet konstaterar KU att ”målet (bör) vara att beredningen av ett rekryteringsärende påbörjas i så god tid att olägenheter för verksamheten eller för berörda personer inte uppstår. (...) Regeringens dröjsmål var enligt utskottets mening obefogat”. Se a st.

⁶⁰⁹ Isberg (2005) s 20.

⁶¹⁰ Se t ex 1999/2000:KU20 s 68 (”kan, enligt utskottet, inte undgå kritik”). En variant som kan ses som något mildare är ”inte undgå viss kritik” (1993/94:KU30 s 124).

⁶¹¹ Se t ex 2003/04:KU20 s 54 (”(d)et förtjänar därför enligt utskottets uppfattning kritik”).

⁶¹² Se t ex 1988/89:KU30 s 59 (”angivna omständigheter ger utskottet anledning att rikta allvarlig kritik”).

kritik i majoritetens skrivningar. Däremot förekommer alla tre skrivningarna i större utsträckning i reservationer. Det är även dessa tre varianter av kritik som i media ofta refereras till som prickning.⁶¹³

Ordet kritik förekom inte i utskottets betänkanden förrän 1982.⁶¹⁴ Innan dess talades det om att ”rikta erinran” eller ”rikta anmärkning”. Det får ses som ett arv från tiden under GRF. Därefter har det blivit praxis att använda sig av de olika grader av kritik som redovisats ovan. På senare tid har det funnits en uttalad vilja från utskottet att inte använda sig av de beskrivna kritikvarianterna. Fokus ska istället ligga på själva kritikens innehåll mer än på ett samlat slutomdöme.⁶¹⁵

5.4.2.3 Effekt

Att tala om effekt när det kommer till KU är lite vanskligt då den största effekten är den som utskottet har genom sin blotta existens. KU:s preventiva funktion är svår att mäta och svår att sätta fingret på men klart är att utskottet har påverkat framförallt den administrativa praxisen i Regeringskansliet. Jag kommer nedan i en genomgång av praxis att framhålla ett par ärenden där utskottets uttalanden har fått en direkt och märkbar effekt. Det gäller till exempel författningsutgivningen och propositionsavlämnandet. En annan ”framgång” för KU som lyfts fram är förhandsgranskningar i Lagrådet som utskottet enhälligt kritiserade och som sedan försvann.⁶¹⁶

När det gäller den allmänna granskningen kan effekten av utskottets granskning ses i förändrade riktlinjer och omlagda rutiner. Det har vid flera tillfällen lyfts fram från Regeringskansliet att utskottets granskning ses som värdefull och att den också ger effekt på rutiner.⁶¹⁷

När det gäller den särskilda granskningen är effekten ännu svårare att se. Eftersom den är inriktad på särskilda händelser och ärenden blir det svårt att se något annat än en informativ och preventiv effekt. Utskottet försöker dock lyfta frågorna till en mer allmän nivå och kan på det sättet lyckas skapa vissa korrigerande effekter.

5.4.2.4 KU i litteraturen

KU har varit kritiserat under hela sin existens. Kritiken har genomgående varit mer eller mindre densamma, nämligen att utskottet är alltför politiserat. Även efter RF:s tillkomst har litteraturen kring KU i mångt och mycket varit präglad av diskussionen om juridik och politik. Utgångspunkten är att förarbetena till 1974 års RF uttryckligen säger att granskningen i KU ska vara inriktad på en administrativ-juridisk granskning. Åsikterna går isär om de

⁶¹³ Isberg (2005) s 20.

⁶¹⁴ 1982 förekom ordet kritik i en reservation (”Utskottet finner det motiverat att rikta kritik mot regeringen”, KU 1981/82:35 s 46).

⁶¹⁵ Se 2008/09:RFR14 s 49 f. Se även Wennberg m fl i FT 2008 s 405.

⁶¹⁶ Se 1995/96:URD2 s 22.

⁶¹⁷ Se t ex Hirschfeldt vid KU:s seminarium 1996, 1995/96 URD2 s 11.

politiska inslagen i KU är till gagn eller last för granskningen och även i vilken grad granskningen blivit politiserad. Den före detta ledamoten i KU Bertil Fiskesjö menar att det inte är någon nackdel att ”granskningen sker i ett politiskt spänningsfält”⁶¹⁸. Han menar istället att det ger en ”ökad skärpa i ansträngningarna att få fram vad som verkligen förevarit i omdiskuterade frågor”.⁶¹⁹ Att slutsatserna sedan kan skilja sig åt ”är ingenting unikt i en demokrati och således inte så mycket att förfasa sig över”.⁶²⁰

I den andra änden av skalan finns Jesper Ekroth som menar att det allvarligaste problemet med KU är ”de klara tecken som finns på att *den rättsliga granskningen av regeringen i stor utsträckning har politiserats av konstitutionsutskottet*”.⁶²¹ Han menar att utskottet tar upp frågor som är ”utpräglat politiska” i meningen att det inte går att se ”något rättsligt relevant inslag”.⁶²² Vidare sägs att tolkningen av ”sakomständigheter eller rättsregler och därpå följande bedömning på ett tydligt sätt följer KU-ledamöternas politiska tillhörighet”.⁶²³ Ekroths lösning på problemet är att överföra KU:s rättsliga granskning till JO och att utskottet endast ska fokusera på den politiska granskningen.⁶²⁴

För att ge ytterligare exempel på ytterligheter i litteraturen kan nämnas Lindholm som menar att utskottets granskning är ”meningslös” eftersom ”KU är en spegel av makten i riksdagen”.⁶²⁵ Han menar att då lojaliteten mellan riksdag och regering är stark är det ovanligt att regeringen klandras av KU.⁶²⁶ Lindholm ansluter således till den skara som anser politiseringen vara reell och besvärande. Av motsatt uppfattning är Söderblom som menar att kritiken mot att KU är alltför politiserat inte är korrekt.⁶²⁷ Han menar att ”majoritetens yttranden innehåller nog så kraftfull kritik mot den regering eller statsråd som granskas trots de partipolitiska sambanden”.⁶²⁸

⁶¹⁸ Fiskesjö (1987) s 78.

⁶¹⁹ A st. Se även Fiskesjö vid KU:s seminarium 1996 där han påpekar att de flesta intressanta granskningsuppgifter ligger ”i gränsskiktet mellan juridik och politik”. Han menar också att det faktum att granskningen ligger hos ett politiskt sammansatt organ minskar risken för att ”vakthållningen somnar in”. (1995/96:URD2 s 15)

⁶²⁰ Fiskesjö (1987) s 79.

⁶²¹ Ekroth (1999) s 190 f. Enligt Ekroths uppfattning är utskottet i sin granskning bundna av kravet på saklighet och objektivitet i RF 1:9. Ekroth menar att utskottets granskning såsom den utförs idag strider mot denna regel. Om detta se a a s 207 f. Det är intressant att jämföra detta med Grundlagsutredningens diskussion. Utredningen nämner ingenting om att utskottet är bundna av RF 1:9 men konstaterar att tjänstemän som framträder inför utskottet är bundna av RF 1:9 och därmed förpliktigade att berätta sanningen. Om detta se SOU 2008:125 s 295.

⁶²² Ekroth (1999) s 208.

⁶²³ A st.

⁶²⁴ A a s 225 ff. Även Nergelius lyfter fram Ekroths förslag även om han själv inte låser sig vid JO utan säger sig vilja se ett ”mer oberoende organ som för riksdagens räkning granskar regeringen”, se Nergelius (1999) s 212 f samt s 216. Fiskesjö avvisar dock denna tanke (Fiskesjö (2001) s 58). Jmf även Sterzel (2008b) s 246 not 33.

⁶²⁵ Lindholm i FT 2002 s 54.

⁶²⁶ A st.

⁶²⁷ Söderblom i SvJT 1990 s 235. Jmf Fiskesjö (1987) s 78.

⁶²⁸ Fiskesjö (1987) s 78.

Sterzel har vid flera tillfällen diskuterat frågan om juridik och politik i utskottets granskning och är pragmatisk i sin inställning. Han menar att det inte går att undvika det ena eller det andra.⁶²⁹ Regleringen som sådan är tude-
lad, dels en ”i princip objektiv rättsligt betonad granskning av arbetet i Re-
geringskansliet”, dels en ”granskning av regeringsmedlemmars personliga
fögdier, som inte kan bli helt objektiv och sakna politiska inslag”.⁶³⁰ Detta
är ett problem som utskottet, enligt Sterzel, får leva med och ta ”ansvar för
att en rimlig balans upprätthålls”.⁶³¹ Frågan blir således var tyngdpunkten i
granskningen läggs. Det måste ”kunna anges någon principiell, konstitutio-
nell eller eljest juridisk synpunkt som gör det motiverat för KU att ta upp en
fråga”.⁶³² Kärnan i granskningen ska vara den administrativa granskning som
förarbetena till RF syftade på men det innebär inte ”att det skulle vara fel att
fylla på med annat stoff som kan bli föremål för politisk debatt”.⁶³³

Det har i diskussionen förts fram flera olika reformförslag gällande KU.
Jag har redan lyft fram förslaget om att överföra utskottets rättsliga gransk-
ning till JO eller annat oberoende organ.⁶³⁴ Ett annat förslag som till viss del
går i linje med Ekroths förslag är att införa ett konstitutionellt råd som är
knutet till KU. Detta råd skulle vara sammansatt av ”höga jurister som skulle
avge ett konstitutionellt yttrande” till KU.⁶³⁵ Med andra ord ett slags lagråd
kopplat till KU.

Förhållandet till andra former av kontroll är också ett tema som återkom-
mer i diskussionen kring KU och eventuella reformer. Enligt förarbetena till
RF skulle ansvarsutkrävandet hållas utanför utskottet. Ansvar skulle istället
utkrävas via misstroendeförklaring och för att hålla isär dessa två institut
infördes ett förbud mot utskottsbehandling av misstroende. I samband med
granskningen av regeringens agerande i samband med flodvågskatastrofen
kringgicks detta förbud genom att flera riksdagsledamöter deklarerade att de
ville avvakta utskottets granskning innan de tog ställning till misstroendefrå-
gan.⁶³⁶ Sterzel som tidigare understrukt vikten av att utskottsgranskningen
och misstroendefrågan hölls isär⁶³⁷ menade att det ska mycket till för att
misstroendeförklaring ska bli aktuell och att ”KU:s granskning i viss mån
blivit en ersättning”.⁶³⁸ På grund av att utskottsförbudet så lätt kan kringgås

⁶²⁹ Se Sterzel (1996) s 287 och Sterzel (2003) s 246.

⁶³⁰ Sterzel (2003) s 246.

⁶³¹ Sterzel (2008b) s 246.

⁶³² Sterzel (1996) s 288.

⁶³³ A a s 289 not 18. Se även Sterzel (1988) s 701 f, där Sterzel tror att det är riktigt att granskningen fått en mer politisk inriktning än vad som var tänkt. Han menar att detta är nödvändigt för att ”riksdagsmännen ska engagera sig i eller ens bry sig om granskningen”. Jmf även Sterzel (2008a) s 516.

⁶³⁴ Se ovan not 624.

⁶³⁵ 1995/96:URD2 s 35.

⁶³⁶ Se t ex Sterzel (2008b) s 239 och 247.

⁶³⁷ Sterzel (1988) s 702.

⁶³⁸ Sterzel (2008a) s 513 f.

menar Sterzel att förbudet borde övervägas.⁶³⁹ Han vill inte gå så långt som att införa en obligatorisk utskottsberedning utan en ordning som ”bör förut-sätta yrkande, möjligen av ett visst antal ledamöter, kanske rentav en majori-tet”.⁶⁴⁰ Söderblom går ett steg längre och menar att det ”i princip [borde] vara regel att fråga om misstroendeförklaring tas upp först sedan KU fått tillfälle att utreda saken”.⁶⁴¹

En annan diskussion gäller utskottets förhållande till dels spörsmålen, dels till olika kommissioner. Vad gäller det sistnämnda handlar det om kommissioner som tillsätts med anledning av en större händelse som till exempel Palmemordet eller tsunamikatastrofen. Dessa kommissioners arbete föregår ofta eller pågår parallellt med utskottets arbete. Sterzel menar att detta skapar ett dubbelarbete som inte behövs.⁶⁴² Han menar att det inte finns ”något sakligt skäl varför KU skulle ha en större roll än att ta ställning till kommissionens [...] arbetsresultat och ge underlag för en riksdagsdebatt.⁶⁴³ Det är onödigt att göra samma utredning två gånger. En annan åsikt gällande denna gränsdragning är att kommissionerna inte kan ersätta en utskotts-granskning. Anledningen till detta har hävdats vara att kommissionerna ”saknar den politiska drivkraften att hitta någonting som är till nackdel för motståndarna” och att det därför ofta blir fråga om ”väldigt slätstrukna be-tänkanden”.⁶⁴⁴

När det gäller förhållandet till spörsmål gäller det frågan om inte vissa anmälningar till KU istället borde skett i formen av en interpellation eller fråga.⁶⁴⁵ Sterzel menar att utskottsgranskningen behöver renodlas, ”[v]erkliga ansvarsfrågor bör tas upp som misstroendefrågor” och ”[m]indre saker med karaktär främst av politisk kritik bör tas upp genom interpellationer och frågor”.⁶⁴⁶ Konsekvensen blir att bara ”seriösa ärenden som verkligen kräver utskottsbehandling bör tas upp av konstitutionsutskottet, och antalet bör begränsas hårt”.⁶⁴⁷

En liknande diskussion förs av Wockelberg och Ahlbäck-Öberg som gjort en genomgång av alla KU-anmälningar under fem år. De konstaterar att undersökningen visar att riksdagsledamöterna utövar ”viss ansvarsfullhet” i utformningen av sina anmälningar till KU.⁶⁴⁸ Detta genom att i de flesta fall dels hänvisa direkt eller indirekt till ett rättsligt problem, dels genom att tyd-

⁶³⁹ A a s 522.

⁶⁴⁰ A st.

⁶⁴¹ Söderblom i SvJT 1990 s 236.

⁶⁴² Se Sterzel (2008a) s 516 f.

⁶⁴³ A a s 517. Sterzel drar parallellen till Wennerströmaffären på sextioalet där granskningen hade gången att det först tillsattes en juristkommission som klarlagde fakta. Ärendet lämnades därefter till en parlamentarisk nämnd som sedan lämnade över materialet till KU som lade fram ett granskningsbetänkande.

⁶⁴⁴ Anders Björck vid KU:s seminarium 1996, se 1995/96:URD2 s 17.

⁶⁴⁵ Se t ex Sterzel vid KU:s seminarium 1996 (1995/96:URD2 s 6)

⁶⁴⁶ Sterzel (2008b) s 251.

⁶⁴⁷ A st.

⁶⁴⁸ Wockelberg & Ahlbäck Öberg (2008) s 308.

ligt peka ut vem som anses ansvarig.⁶⁴⁹ En annan slutsats som dras är att utskottet saknar ”en effektiv funktion för att på förhand sälla ut anmälningar mot statsråd som irrelevanta eller mindre viktiga” att granska.⁶⁵⁰ Avslutningsvis menar författarna att KU borde kunna spela en viktig roll genom att bidra ”med saklig och väl underbyggd kritik” istället för att enbart vara ”en arena för uppståndelse”.⁶⁵¹ Problemet som pekas ut är riksdagsledamöterna som behöver bli bättre på att eftersträva ”saklighet och relevans”.⁶⁵² Det är i författarnas ögon ”uppenbart” riksdagsledamöterna som har ansvar för ”KU-granskningens legitimitet”.⁶⁵³

Ytterligare en fråga som diskuterats är om det borde införas en sanningsförsäkran i KU eller inte. De flesta är överens om att detta är någonting som inte bör införas. Som skäl för detta anförs primärt två skäl; att en sanningsförsäkran måste vara sanktionerad och att en sanningsförsäkran skulle ”lägga hämsko på utfrågningarna”.⁶⁵⁴ Utskottet har inte heller velat införa någon sanningsförsäkran då detta skulle förutsätta en närvaroplikt. I och med det skulle utfrågningarna ”få en helt annan karaktär än att tjäna som ett sätt att inhämta sakupplysningar”.⁶⁵⁵

Avslutningsvis vill jag redogöra för diskussionen i Grundlagsutredningens förslag till ny grundlag. Det enda förslag som utredningen lägger fram är en förändring i utskottets rätt till handlingar. Utredningen konstaterar att det finns en diskrepans mellan JO:s, Riksrevisionens och utskottets rättigheter att ta del av handlingar för sin granskning. Både JO och Riksrevisionen har rätt att få ta del av de handlingar de behöver för granskningen. KU å andra sidan har som redogjorts för ovan bara rätt till de handlingar som är kopplade till regeringsärendena. Således har inte utskottet rätt till de hemliga handlingar som kan vara knutna till regeringskansliärenden. Utredningen anser inte att denna skillnad kan motiveras och föreslår därför att RF 12:1 ska ändras så att utskottet förutom de handlingar som KU har rätt till idag enligt bestämmelsen, även får tillgång till ”övriga handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning”.⁶⁵⁶

Utöver detta har utredningen som sagt inte några förslag till förändringar i verksamheten. Det kan dock vara intressant att lyfta fram några delar av utredningens diskussion. När det gäller utskottets politisering menar utred-

⁶⁴⁹ A a s 306.

⁶⁵⁰ A a s 309.

⁶⁵¹ A a s 311.

⁶⁵² A st.

⁶⁵³ A st.

⁶⁵⁴ Se t ex Fiskesjös uttalande vid KU:s seminarium 1996 (1995/96:URD2 s 23). Jmf Foyer (1997) s 336.

⁶⁵⁵ Se SOU 2008:125 s 295. När Riksdag & Departement ställde frågan om det bör införas sanningsförsäkran vid KU:s utfrågningar till sju ledamöter av KU ville endast en av de tillfrågade att en sådan skulle införas. Se Riksdag & Departement 2007/11. Även KU har vid olika tillfällen avvisat sanningsplikt, se 2008/09:RFR14 s 33 ff.

⁶⁵⁶ SOU 2008:125 s 290 ff och 297 f. Citatet återfinns på s 298.

ningen att KU är ett ”politiskt organ, sammansatt av förtroendevalda med ett politiskt uppdrag”⁶⁵⁷. Mot den bakgrunden är det naturligt att ”granskningen i vissa fall kan komma att inrymma politiska överväganden, särskilt som någon skarp gräns mellan vad som är en juridisk respektive politisk fråga inte alltid kan dras”⁶⁵⁸. Utredningen ser även ”ett värde i att en i huvudsak administrativ och rättslig granskning anförtros ett politiskt organ då både utgången och själva förfarandet har politisk betydelse”.⁶⁵⁹ Det påpekas dock att granskningen ska vara administrativt inriktad med vilket utredningen menar ”inriktad på en kontroll av det sätt på vilket regeringen och dess ledamöter allmänt sett fullgör sina funktioner i vissa hänseenden eller ta sin utgångspunkt mera i enskilda fall”.⁶⁶⁰ Det viktiga är att granskningen ska knytas till en rättslig grund och därmed begränsa utrymmet för ”rent politiska överväganden”.⁶⁶¹

⁶⁵⁷ A a s 297.

⁶⁵⁸ A st.

⁶⁵⁹ A st.

⁶⁶⁰ A a s 297 f.

⁶⁶¹ A a s 298.

6 Konstitutionsutskottets praxis

6.1 Inledning

Bestämmelserna om konstitutionsutskottet är generella i sin utformning och ger endast vaga antydningar om vad som utgör utskottets verksamhet. Grundlagsstadgandet ger mer färdriktning än detaljerad vägledning. Därför är praxis av särskilt intresse.

I detta kapitel kommer KU:s praxis från 1975 fram till 2009/10 att analyseras och diskuteras. Tanken med detta är att måla en bild av utskottets verksamhet inför den avslutande diskussionen. Genomgången av utskottets praxis kommer delas upp dels i den allmänna och den särskilda granskningen, dels i olika typexempel för att ge karaktärsdragen för de olika typerna av granskning. Ett särskilt kapitel kommer att ägnas åt så kallade extraordinära fall, det vill säga ärenden som uppkommit på grund av en extraordinär händelse såsom Palmemordet eller ubåtskränkningarna.

Före genomgången av praxis kommer jag att på ett mer generellt plan diskutera utskottets funktioner och utveckling. Initialt kommer utskottets roll och funktioner på nytt att behandlas innan jag beskriver det jag kallar utskottets dubbla identiteter. Med det menar jag den allmänna och särskilda granskningen. Därefter inleds genomgången av praxis.

Efter genomgången kommer jag att redovisa exempel för att visa på ärenden som jag anser ligger inom ramen för utskottets granskningsverksamhet. Till sist kommer jag att diskutera mina observationer.

6.2 Utskottets roll och funktioner

Konstitutionsutskottet är ett utskott med många roller att spela i det parlamentariska livet. Utskottet har vid sidan av sin granskande roll även att fungera som ett vanligt riksdagsutskott med beredande uppgifter. Det har förts fram motstridiga åsikter om huruvida detta är något som gagnar granskningen eller inte.⁶⁶² Den ena sidan menar att det tar tid ifrån granskningsarbetet och att utskottet helt borde fokusera på denna uppgift. Den andra sidan menar att beredningen ger utskottets ledamöter värdefull kunskap om grundlagarna och annan lagstiftning och att denna kunskap gör granskningen bättre.

⁶⁶² Se t ex Ekroth (1999).

Personligen anser jag att beredningen är till gagn för granskningen, framförallt då det är politiker av olika bakgrund som har hand om granskningen. Beredningen ger ledamöterna en form av utbildning i författningspolitiska och författningsjuridiska frågor och jag är övertygad om att granskningen blir bättre underbyggd tack vara den kunskap som ledamöterna förvärvar i beredningsarbetet. Denna avhandling fokuserar, som tidigare nämnts, helt på utskottets granskande roll.

Tidigare i avhandlingen har kontrollmaktens funktioner diskuterats och i samband med detta även vilka funktioner som KU har i den svenska kontrollmakten. Jag kommer nedan att på nytt framhålla dessa i syfte att förtydliga diskussionen vad gäller KU men även för att göra ett tydligt avstamp in i den fortsatta analysen av KU:s praxis. Detta innebär att det kommer att vara en del upprepningar, men dessa är nödvändiga för tydligheten i framställningen.

I kapitel tre har utskottet tilldelats en preventiv, en informativ och en korrigerande funktion. Inledningsvis kommer jag dock att diskutera den funktion som utskottet inte tilldelades, nämligen den ansvarsutkrävande. Enligt min mening är det inte tillräckligt med offentlig kritik för att det ska falla under begreppet ansvarsutkrävande. Jag konstaterade även att förarbetena till RF är tydliga med att KU inte ska ha någon ansvarsutkrävande funktion. Däremot finns det de som anser att KU:s uttalanden kan ses som ansvarsutkrävande då detta är den faktiska effekten i det politiska livet. Jag håller med om att "name and shame" kan vara en form av ansvarsutkrävande i vissa fall, beroende på hur begreppet ansvar tolkas. Min syn på begreppet är som framgått formell och jag menar att det krävs en faktisk effekt för att det ska vara fråga om ansvarsutkrävande. Detta för att kunna särskilja olika delar av en verksamhet. Risken med en alltför extensiv tolkning av begreppet ansvarsutkrävande är att allting kan falla därunder. Inom statsrätten finns åtskilliga med begrepp som på grund av extensiva tolkningar skapat en situation där ingen egentligen vet vad begreppet innebär. Det tydligaste exemplet på detta är begreppet demokrati. Om utskottet uttalar offentlig kritik mot ett statsråd innebär detta formellt sett ingenting. Statsrådet kan rycka på axlarna och gå vidare som om ingenting har hänt. Blir det konsekvenser av uttalandet är detta på grund av att en annan mekanism aktiverats, till exempel misstroendeförklaring eller partiernas nomineringsprocess. Det krävs således något ytterligare för att ansvaret ska krävas ut. Görs jämförelsen med misstroendeförklaring blir detta tydligt. En framgångsrik misstroendeförklaring innebär att statsrådet alternativt regeringen måste avgå (eller utlysa nyval). Kontrollinstitutets resultat ger således en faktisk effekt.

Den offentliga kritiken faller enligt mig in under den preventiva funktionen. Risken för att bli offentligt kritiserad torde ha en avskräckande effekt och således bidra till att statsråden och dess medarbetare funderar igenom sina ageranden. Troligen vill ingen bli offentligt kritiserad med de följder

som detta kan få. Utskottets verksamhet skulle vara tämligen tandlös om det inte skulle ha möjlighet att uttala kritik.

När det kommer till de två sista funktionerna, den korrigerande och den informativa är det inte mycket att tillägga utöver det som redan sagts. Sammanfattningsvis kan dock sägas att med korrigerande menar jag verksamhet som har till syfte att korrigera en felaktig eller icke fungerande praxis. Jag kommer nedan i diskussionen kring utskottets dubbla identiteter att utveckla hur utskottet förhåller sig till denna funktion. Med en informativ funktion menar jag att utskottet har att belysa en fråga eller ett ärende för att ta fram information till riksdagen. Detta är en funktion som inte ska underskattas. Jag kommer att återkomma till detta i avhandlingens avslutande del.

6.3 Utskottets dubbla identiteter

Jag har ovan visat på utskottets olika roller, dels som beredande organ, dels som granskande organ. Utskottet har även ur ett annat perspektiv olika skepnader, nämligen genom den allmänna och den särskilda granskningen. Dessa två skiljer sig på flera sätt från varandra och det är detta jag menar när jag talar om utskottets dubbla identiteter. I detta avsnitt ska jag redogöra för de skillnader som finns mellan dessa identiteter och diskutera dess betydelse för utskottets granskning. Jag återkommer sedan till denna efter genomgången av praxis tillsammans med en mer heltäckande analys av utskottets arbete.

Enligt RF 13:2 ska utskottet minst en gång om året redovisa för Riksdagen vad granskningen lett till för slutsatser. Fram till och med 1996/97 års riksmöte avlämnade KU ett betänkande om året till riksdagen. Därefter avlämnas ett betänkande i december och sedan ytterligare ett sent på våren. Anledningen till detta var att utskottet ville dela upp de två olika typerna av granskning som sker i utskottet. Dels det som kallas allmän granskning och som behandlar rättslig och administrativ praxis, det vill säga det, som enligt vad som sades i förarbetena till den partiella grundlagsreformen, KU skulle ägna sig åt. Dels den särskilda granskning som tar upp frågor med mer politisk laddning. Det handlar nästan uteslutande om anmälningar från riksdagsledamöter. Den allmänna granskningen riskerade att komma i skymundan och därför valde utskottet denna lösning för att på hösten kunna ägna sig åt den allmänna granskningen.⁶⁶³

Det finns ett par iögonfallande skillnader mellan de båda identiteterna. Den kanske mest markanta skillnaden är enigheten. De tretton höstbetänkandena som avgivits, det vill säga fram till 09/10 års riksmöte, innehåller totalt fem reservationer. Under samma period innehåller vårbetänkandena 119 reservationer. Till saken hör visserligen att antalet ärenden är betydligt fler i vårens betänkande men även sett till andelen reservationer i förhållande till

⁶⁶³ Isberg (2005) s 8.

ärendemängden är skillnaden fortfarande slående, knappa 5 procent i höstens betänkande och dryga 33 i vårens. Det råder således stor enighet i det KU tar fram kring de frågor som är av mer utpräglad administrativ-juridisk karaktär. Intressant är även att notera att det ingalunda är fråga om urvattnade betänkanden utan kritik, inte sällan är det ganska direkt och hård kritik mot regeringen. Det är dock aldrig fråga om kritik riktad direkt mot ett statsråd utan kritiken är inriktad mot Regeringskansliet och regeringen i dess helhet som ansvarig för verksamheten.

En annan skillnad är med andra ord inriktningen av granskningen. Medan höstens betänkande i huvudsak inriktar sig på Regeringskansliet och den administrativa praxisen är vårens betänkande mer inriktat på enskilda statsråds agerande. Detta faller sig naturligt då vårbetänkandet bygger på anmälningar från riksdagsledamöter. Detta gör även att frågorna som behandlas på våren är tydligt baserade på enskilda händelser eller beslut. Höstens arbete är inriktat på mer systematiska genomgångar av praxis även om undantag förekommer. Det är utifrån detta som höstens betänkande brukar kallas för den allmänna granskningen och vårens för den särskilda granskningen.

För att återknyta till diskussionen ovan om utskottets funktioner kan generellt sägas att den allmänna granskningen på hösten nästan helt är inriktad på den korrigerande funktionen. Det handlar om att gå igenom Regeringskansliets praxis för att utvärdera och förbättra denna. Den särskilda granskningen är mer inriktad på informativa funktioner även om det förekommer en del korrigerande diskussioner. Det är, som jag ska visa nedan, i den särskilda granskningen som utskottet ibland gör vissa övertramp i förhållande till den roll utskottet har att spela i den parlamentariska kontrollmakten. Den kritik som riktas mot utskottet för att vara alltför partipolitiskt anser jag bara kan drabba den särskilda granskningen. Det är i stort sett endast där partipolitiken blir synlig. Den allmänna granskningen är som sagt nästan alltid enig och dessutom ofta kritisk i sina uttalanden.

Som redan nämnts har utskottet ofta framhåvt den administrativa granskningen som den viktigaste delen av verksamheten. Så skedde redan i betänkandet från 1952 och liknande resonemang har framkommit med jämna mellanrum sedan dess, till exempel i grundlagsarbetet men även nyligen i en rapport från utskottet.⁶⁶⁴ Förarbetena till grundlagen är, som ovan redogjorts för, väldigt tydliga med vilken inriktning som arbetet i utskottet ska ha. Det är denna inriktning som utskottet självt har förordat och som det alltså fortfarande framhåller som sin kärnverksamhet.⁶⁶⁵

⁶⁶⁴ KU 1952:24, KU 1968:20 och 2008/09:RFR14.

⁶⁶⁵ 2008/09:RFR14 s 26 ff.

6.4 Några typfall

Detta avsnitt kommer, till skillnad från ovan, att mer specifikt behandla enskilda ärenden. Jag kommer att peka på några typexempel på ärenden som behandlats av utskottet. Denna praxisgenomgång är inte uttömmande men bygger på en genomgång av samtliga granskningsbetänkanden från 1975 fram till riksmötet 2009/10. Det ska påpekas att jag inte har läst själva anmälningarna utan endast utskottets betänkanden.

Först kommer den administrativa eller allmänna granskningen att diskuteras för att sedan följas av anmälningsärenden eller den särskilda granskningen. Efter de båda genomgångarna kommer en kortare sammanfattning av de intryck som denna praxisgenomgång ger. Först i nästkommande avsnitt kommer jag att mer i detalj att gå in och diskutera vissa ärenden och deras förhållande till utskottets verksamhet. Den huvudsakliga analysen och utvärderingen av utskottets arbete följer i det sista kapitlet.

6.4.1 Den administrativa eller allmänna granskningen

Som jag redan nämnt ovan består utskottets granskning av två skilda delar, den allmänna och den särskilda granskningen. När jag nedan går igenom vilka ärenden som ligger inom ramen för utskottets arbete kommer fokus att ligga på den särskilda granskningen eftersom den kritik som riktas mot utskottet endast träffar den särskilda granskningen. För att kunna ge en helhetsbild av utskottets arbete ska jag dock nedan behandla den allmänna granskningen och även inkludera denna i den fortsatta diskussionen. Jag kommer att inleda med en mer allmän bild innan jag går in på några typfall.

6.4.1.1 Den allmänna granskningen – ett flygfoto

Inledningsvis vill jag ännu en gång stryka under att utskottet mer eller mindre alltid är enigt i sin bedömning av de allmänna ärendena. De senaste tio åren har det förekommit totalt fem reservationer i höstbetänkandena. För att ytterligare förtydliga enigheten i dessa ärenden kan sägas att två av de fem reservationerna innebar att minoriteten ville att den kritik som majoriteten uttalat skulle ha varit skarpare.⁶⁶⁶ I dessa fall handlar det med andra ord om gradskillnader snarare än motsättningar. Två av reservationerna gällde utnämningmakten och var mer ”klassiska” reservationer i den meningen att de gick tvärtemot majoriteten.⁶⁶⁷ Utnämningmakten har varit en följetong i utskottets historia och det har varit klara motsättningar mellan höger- och vänsterblocken. Anmärkningsvärt är att när utnämningmakten var uppe till allmän granskning 2007 var det ett enigt utskott som inte uttalade någon kritik.⁶⁶⁸ Även den sista reservationen som rörde frågan om remissförfarande

⁶⁶⁶ Se 2007/08:KU10 s 68 f och 2004/05:KU10 s 95.

⁶⁶⁷ Se 2005/06:KU10 s 59 och 2009/10:KU10 s 164 f.

⁶⁶⁸ Se 2007/08:KU10 s 55-67.

var en ”klassisk” reservation.⁶⁶⁹ Det ska även sägas att dessa fem reservationer har avgivits de senaste sex åren och att det aldrig avgivits mer än en reservation till ett betänkande. Det går då möjligen att se en trend mot att reservationer får fäste i den administrativa granskningen. En jämförelse kan göras med perioden 1967-70 då utskottet lämnade betänkanden utan reservationer som ett led i att visa att utskottet kunde hantera den roll som diskuterats i grundlagsarbetet. Därefter vände utvecklingen och utskottet blev alltmer splittrat. Utskottets delning av betänkandena i två delar gjordes delvis med syfte att framhålla den administrativa granskningen som något annat än den mer politiska särskilda granskningen. Frågan är då om nu, efter att viss tid passerat, ansträngningen börjar avta i likhet med situationen i början av sjuttioalet. Jag tror inte det går att dra en sådan slutsats. Det handlar om maximalt en reservation per betänkande och de administrativa ärendena var i stort sett alltid eniga även före delningen av betänkandena. Det finns därför ingen anledning att tro att den allmänna granskningen är på väg att politiseras.

Den allmänna granskningen leder inte sällan till kritik och den kritik som framförs är ofta väldigt direkt och skarpt formulerad. Den riktas dock inte mot något enskilt statsråd utan mot regeringen som ansvarig för Regeringskansliet. Kritiken är mer eller mindre helt inriktad på den administrativa praxisen inom Regeringskansliet. Jag kommer nedan gå igenom några typfall för att visa på hur kritiken formuleras.

En stor del av den allmänna granskningen rör frågor som utskottet återkommer till. De mest långlivade rör publiceringen av SFS och propositionsavlämnandet men även lagrådsremisser och regeringsprotokollen är ofta förekommande. I den allmänna granskningen förekommer även ärenden av rent informativ karaktär, som t ex rutiner kring regeringsskifte, och rena statistikuppgifter, som t ex antalet anställda vid Regeringskansliet.⁶⁷⁰

Den allmänna granskningen är inriktad på den korrigerande funktionen även om den informativa inte ska underskattas. Granskningen ger en inblick i Regeringskansliets löpande arbete och dessutom lämnas en hel del statistiska uppgifter och dylikt. Men det handlar primärt om en granskning av den administrativa praxisen inom Regeringskansliet. Granskningen är även inriktad på mer systematiska genomgångar av olika områden. Med det menar jag att granskningen inte tar sitt avstamp i en särskild händelse utan snarare i en särskild praxis. Den allmänna granskningen motsvarar således den bild som målades upp i förarbetena till 1974 års RF.⁶⁷¹

⁶⁶⁹ 2008/09:KU10 s 129.

⁶⁷⁰ Att dessa genomgångar ändå kan vara värdefulla visar Hirschfeldts uttalande vid KU:s seminarium 1996. Där beskriver han utskottets redogörelser för rutiner vid regeringsskiftet som ”en utomordentligt värdefull källa som uppslagsbok inför nya konstitutionella problem som kan uppkomma tid efter annan”. Se 1995/96:URD2 s 24.

⁶⁷¹ Se t ex SOU 1963:17 s 454 f.

6.4.1.2 Utgivningen av SFS

Frågan om utgivningen av SFS är en av långkörarna i utskottets betänkanden och har funnits med i mer eller mindre alla betänkanden mellan 1971 och 1998⁶⁷² samt hösten 2004, 2007 och 2009.⁶⁷³ Att frågan renderat kritik redan före den aktuella undersökningsperioden framgår av utskottets skrivningar i det första betänkande som ingår i undersökningen.⁶⁷⁴

De återkommande frågorna ger en fingervisning om utskottets auktoritet. Att en fråga återkommer med liknande kritik är ett tecken på att uttalandena inte får något genomslag, vilket i sin tur skulle peka på att utskottets auktoritet i dessa frågor är liten.⁶⁷⁵ När det gäller SFS-utgivningen är genomslaget å ena sidan litet eftersom liknande kritik återkommer under hela undersökningsperioden. Å andra sidan sker under samma period en uppstramning av regelverket med direkt hänvisning till utskottets uttalanden. Bilden av KU:s auktoritet blir således tvetydig. Den nämnda uppstramningen innebar initialt att tiden för hur lång tid som ska förflyta från det att författningen kommer ut från tryck till dess att den träder i kraft sattes till en vecka.⁶⁷⁶ Två år senare reviderades tidsgränsen och förlängdes till två veckor för att 1991 slutligen bli fyra veckor.⁶⁷⁷

Något som blir tydligt när alla betänkandena gås igenom är att utskottet upprepar skrivningar från tidigare år om frågan rör samma eller en liknande fråga. Detta är särskilt tydligt i de frågor som återkommer år efter år som t ex författningsutgivningen. Skrivningen i de två första betänkandena i denna undersökning är exempelvis till stora delar identiska.⁶⁷⁸ Slutsatserna under åttiotalets första hälft är ett annat exempel.⁶⁷⁹ Överhuvudtaget ser betänkandena från åttiotalet och början av nittiotalet likadana ut med en kort sammanfattning av statistik följd av ett kort omdöme om hur statistiken har föränd-

⁶⁷² Frågan saknades i 82/83 och 96/97 års betänkanden.

⁶⁷³ 2007 och 2009 var frågan inte uppe som ett eget ärende utan redovisades under rubriken ”Regeringsprotokollen”.

⁶⁷⁴ KU 1975:12 s 22. Där skriver utskottet att det ”vid flera tillfällen med anledning av konstaterade förseningar (har) understrukit vikten av att författningarna kommer ut i vederbörlig tid, så att såväl myndigheterna som allmänheten kan ta del av dem i god tid innan de träder ikraft”

⁶⁷⁵ Jmf André (1966a) s 183 f.

⁶⁷⁶ KU 1975:12 s 22. Se även KU 1975/76:50 s 20.

⁶⁷⁷ Revideringen 1976 gjordes i samband med att en ny lag om kungörande av lagar och författningar (1976:725) infördes i september detta år. Det förordades att den gällande minimitiden på en vecka mellan kungörande och ikraftträdande förlängdes till två veckor. Det framhölls samtidigt att det var fråga om en minimitid och att tiden om möjligt borde vara längre. Se KU 1976/77:44 s 19. För förändringen till fyra veckor, se 1990/91:KU30 s 20.

⁶⁷⁸ KU 1975:12 s 22 f samt KU 1975/76:50 s 20 ff. En skillnad mellan de två skrivningarna som kan vara värd att lyfta fram är att utskottet i det första betänkandet konstaterar att författningar som träder i kraft dagen efter de kommit ut från trycket ”i princip inte längre” förekommer. Året efter konstateras istället att denna ordning ”blivit alltmer ovanlig”.

⁶⁷⁹ ”Utskottet måste konstatera att någon förbättring inte skett” (KU 1979/80:50 s 11). ”Utskottet konstaterar att någon nämnvärd förbättring inte skett” (KU 1980/81:25 s 12). ”Utskottet konstaterar att det inte skett någon förbättring” (KU 1981/82:35 s 8). ”Utskottet kan konstatera att det inte skett någon förbättring” (KU 1983/84:30 s 8).

rats under året. Detta ger intrycket av att det gått slentrian i granskningen och att texten från föregående år plockas fram och justeras för att passa in på den aktuella granskningen. Tyvärr ger det intrycket att det inte läggs ner särskilt mycket tid på dessa ärenden, en bild som förstärks av att de särskilda ärendena ökar alltmer i omfattning.

Med jämna mellanrum skärper utskottet tonen och lägger in ord som ”otillfredsställande”⁶⁸⁰ eller ”oacceptabel”⁶⁸¹. Vid två tillfällen har utskottet även tagit till ”hot” för att understryka allvaret i frågan. Vid båda dessa tillfällen har detta inneburit att utskottet ”hotat” att genomföra en grundlig undersökning.⁶⁸² Det ger en tydlig fingervisning om vilka maktmedel utskottet har tillgängliga. Det första ”hotet” gav synbart en effekt såtillvida att den felande praxis som utskottet ville åt förbättrades väsentligt till nästkommande år för att ett par år senare vara helt borta.⁶⁸³

Andra gången utskottet tar till samma ”maktmedel” är framgången inte densamma. Anledningen är med stor sannolikhet att ”hotet” inte på samma sätt var inriktat mot någon särskild praxis utan mer allmänt sökte orsaken till varför situationen inte förbättrades.⁶⁸⁴ Två år senare redovisades den utlovade undersökningen av varför författningarna kom ut för sent. Den visade att riksdagen i vissa fall fattat beslut ”så sent att möjligheterna att få ut en författning i tid i praktiken redan vid denna tidpunkt [var] försuttna”.⁶⁸⁵ Utskottet menade att riksdagen måste ta sitt ansvar och i ett sådant läge flytta fram ikraftträdandet. I övrigt menade utskottet att regeringen och dess departement måste förbättra sina rutiner för att säkerställa att författningsutgivning- en följde riktlinjerna.⁶⁸⁶

⁶⁸⁰ Se t ex 1990/91:KU30 s 21 eller 1985/86:25 s 11.

⁶⁸¹ Se t ex 1997/98:KU10 s 26 eller 1992/93:KU30 s 24.

⁶⁸² Se 1985/86:KU25 s 11 f där utskottet skriver: ”Utskottets uttalande har inte hörtsammats, vilket utskottet finner vara anmärkningsvärt. Om inte en förbättring kommer till stånd under innevarande år, kommer det att bli nödvändigt med en grundligare undersökning i syfte att utröna skälen till att detta förfarande fortfarande – trots konstitutionsutskottets uttalande – tillämpas i allt större utsträckning.” Liknande hot återkom tio år senare i 1995/96:KU30 s 14 där utskottet skriver: ”Utskottet har under flera år påpekat att andelen sena författningar är alldeles för hög och att åtgärder bör vidtagas för att bringa ner denna andel. Den fortsatt höga andelen sena författningar visar att utskottets påpekanden inte har lett till önskat resultat. Utskottet vill därför markera att man i kommande granskningar avser att närmare analysera författningsutgivningen.”

⁶⁸³ Den praxis som utskottet anmärkte på var att ange ikraftträdandedatum till ett visst antal veckor efter författningen kommit ut från tryck. 1986 var antalet författningar av detta slag 167 för att året efter minska till 81, se KU 1986/87:33 s 10. Anmärkningsvärt är att förbättringarna fortsatte året efter då antalet författningar av nämnda slag minskat till 49 varav alla var förordningar och året efter var samma siffra en författning, se KU 1987/88:40 s 8 f och 1988/89:KU30 s 10. Därefter återkom inte denna praxis.

⁶⁸⁴ Anledningen till att utskottet avsåg att ”närmare analysera författningsutgivningen” var att andelen sena författningar detta år låg på 60 procent, se 1995/96:KU30 s 14.

⁶⁸⁵ 1997/98:KU10 s 27.

⁶⁸⁶ A a s 27 f. Denna utredning bör jämföras med en liknande utredning som genomfördes av utskottet ett par år tidigare där utskottet konstaterade att det fanns en klar fördröjning i regeringens behandling av ärendet, se 1992/93:KU30 s 21. Utskottets sistnämnda utredning följdes

Det ovanstående illustrerar utskottets maktmedel, eller rättare sagt avsaknad av maktmedel. Utskottet är beroende av sin auktoritet för att få gehör för sin kritik. Det KU tar till när ingenting fungerar är ett hot om en grundlig utredning. Det är med stor sannolikhet inte ett hot som sätter Regeringskansliet i gungning. Intressant att observera blir då att den gång KU riktar in sig på en väldefinierad praxis ger hotet effekt och den felande praxisen försvinner. Det ger intrycket av att KU trots allt har viss auktoritet när det gäller korrigerande men ingen i fråga om ansvarsutkrävande.

En intressant iakttagelse av författningsutgivningen och, som kommer att visas nedan, flera andra återkommande frågor är att de är aktuella under flera år med förhållandevis kritiska uttalanden. Därefter, utan att situationen förbättras nämnvärt, försvinner de från agendan. Författningsutgivningen är ett exempel på detta. Från att ha varit aktuellt mer eller mindre varje år fram till 1998 försvinner det plötsligt ur betänkandet för att därefter endast dyka upp sporadiskt 2004, 2007 och 2009.⁶⁸⁷ Orsaken till varför detta sker är svårt att med säkerhet fastslå utan att tala med de inblandade men en gissning är att det ansågs meningslöst att säga samma sak varje år. Genom att år efter år påpeka precis samma sak gick det slentrian i granskningen och uttalandena började med stor sannolikhet att framstå som tjatiga. Det blir en statsrättslig variant av ”cry wolf”-fenomenet. Genom att välja att återkomma till frågan med lite större intervall blir det eventuellt en större sak när kritiken väl uttalas.

Kritiken som uttalas av utskottet ser mer eller mindre likadan ut under hela perioden och ger vid en yttlig blick bilden av ett KU som inte har något som helst genomslag. Uttalanden från utskottet i denna fråga har dock fått viss effekt genom Statsrådsberedningens förändring av riktlinjer. Dessa har utvecklats från att inte finnas till att stipulera att en författning ska komma ut från tryckeriet senast fyra veckor före ikraftträdandet. I praktiken återstår dock problemet eftersom regeringen inte lyckas efterleva riktlinjerna. En starkt bidragande orsak till detta är säkerligen den ökande lagstiftningstakten. Framförallt efter anslutningen till EU har arbetsbelastningen för regeringen och Regeringskansliet ökat.

Det kan i detta sammanhang vara värt att lyfta fram några av de förslag som diskuterats av KU för att lösa situationen och undvika förseningar i författningsutgivningen. Den vanligaste förslaget är att ha en större spridning av ikraftträdandedatum.⁶⁸⁸ Det är stor koncentration av ikraftträdande kring hel- och halvårsskiftena, något som behöver förändras enligt utskottet. Ett annat förslag som återkommer är möjligheterna till extra regeringssamman-

upp av Justitiedepartementet som föreslog att tryckrutinerna skulle ändras, att ikraftträdandedatum skulle spridas över hela året, att regeringen skulle hålla extra sammanträden och att tidsplaneringen skulle göras mer realistisk, se 1993/94:KU30 s 27 ff. Utskottet ställde sig bakom dessa förslag, se 1993/94:KU30 s 29.

⁶⁸⁷ 2004/05:KU10 s 39-50, 2007/08:KU10 s 11-15 samt 2009/10:KU 10 s 15-18.

⁶⁸⁸ Se t ex KU 1975:12 s 23 eller 1992/93:KU30 s 24.

träden.⁶⁸⁹ Båda dessa förslag och en allmän önskan om bättre tidsplanering riktar sig mot regeringens handläggning. Jag tycker dock inte att riksdagen helt ska undantas ansvar, något som även utskottet har varit inne på vid ett par tillfällen.⁶⁹⁰ Även om det är regeringen som lägger fram propositionerna har riksdagen möjlighet att ändra datum för ikraftträdandet då tidsramen från beslut till ikraftträdande anses snäv.

Avslutningsvis kan det vara intressant att notera att kritiken i frågan om författningsutgivningen är ganska rak och delvis skarpt formulerad. Detta oberoende av vilka som har majoritet i utskottet. Det ger ett bra exempel på skillnaden mellan den allmänna och den särskilda granskningen. Den allmänna granskningen är mindre politiskt laddad och därför är utskottets kritik mer direkt. Det finns inte några politiska poäng att ta eller tappa.

6.4.1.3 Propositionsavlämnandet

I likhet med författningsutgivningen har propositionsavlämnandet varit aktuellt under mer eller mindre hela undersökningsperioden även om frekvensen är något lägre. Den visar även i många andra hänseenden upp tydliga likheter med SFS-utgivningen. Precis som författningsutgivningen framgår det av betänkandet från 1975 att frågan renderat kritiska uttalanden även före den aktuella undersökningsperioden.⁶⁹¹

När det gäller propositionsavlämnandet är det i huvudsak tre former av kritik som återkommer år efter år. För det första att det blir en besvärande anhopning av ärenden till vissa korta tidsperioder, för det andra att propositioner avlämnas efter de i riksdagsordningen fastställda tidsfristerna och för det tredje att regeringen inte håller sig till de planer, propositionsförteckningar, som inlämnas till riksdagen. Problematiken med anhopningar av propositioner är aktuell varje gång ärendet är uppe till granskning och även om det under vissa tidsperioder sker förbättringar ger anhopningsproblematiken näst intill varje gång skäl till kritik mot regeringen.⁶⁹²

I likhet med SFS-utgivningen är det en tvetydig bild som framträder gällande genomslaget för utskottets synpunkter. Å ena sidan återkommer liknande uttalanden från KU under hela perioden vilket tyder på litet genomslag, å andra sidan sker en successiv förbättring och särskilt efter vissa år sker förbättringar till följd av utskottets uttalande. Ett exempel på det sist-

⁶⁸⁹ Se t ex 1993/94:KU30 s 27 ff

⁶⁹⁰ Se t ex 1990/91:KU30 s 21.

⁶⁹¹ Se KU 1975:12 s 24 f. Utskottet konstaterade att någon ”förbättring av de från riksdagens sida ofta kritiserade förhållandena med kraftig anhopning av propositioner till vissa tider sent under vårsessionen har inte heller ägt rum”.

⁶⁹² Några exempel: ”Vidare har stark anhopning av propositionsavlämnandet till vissa, mycket korta tidsperioder skett” (KU 1976/77:44 s 23), ”En sådan anhopning är enligt utskottet klart otillfredställande” (KU 1985/86:25 s 13), ”Kraftfulla ansträngningar måste enligt utskottet göras inom regeringskansliet för att undvika besvärande anhopningar” (1992/93:KU30 s 21) och ”Enligt utskottet är det anmärkningsvärt att regeringen inte kan planera propositionsavlämnandet så att anhopningar undviks” (2001/02:KU10 s 29).

nämnda från mitten av 1970-talet är när utskottet bollar över frågan till Talmanskonferensen. Detta gav en synbar positiv effekt på situationen.⁶⁹³ Den positiva effekten tenderar dock efter ett par år försvinna genom en återgång till ursprungsläget.⁶⁹⁴ När utskottet sammanfattar utvecklingen i mitten av 1980-talet konstateras att ”de senaste 15 åren uppvisar endast smärre enstaka förbättringar”.⁶⁹⁵ Bristen på förbättringar leder till att utskottet 1986 gör ett i sammanhanget mycket kritiskt uttalande där det konstaterar att de rådande förhållandena ”inte längre kan tolereras”.⁶⁹⁶ Uttalandet följs av ett par år med successiva förbättringar och 1989 konstaterar utskottet att anhopningen av propositioner varit ”förhållandevis rimlig”.⁶⁹⁷ Precis som tidigare är dock förändringen endast temporär och efter några år är utskottets kritiska uttalanden tillbaka.⁶⁹⁸

Ytterligare en likhet med författningsutgivningen är att frågan plötsligt försvinner från agendan. Senast som utskottet på eget initiativ tog upp frågan var 1993. Då precis som tidigare konstaterade utskottet att det krävs ”kraftfulla ansträngningar” från regeringen för att undvika ”besvärande anhopningar”.⁶⁹⁹ Avslutningsvis bollar utskottet över frågan till Statsrådsberedningen som förutsätts följa ”dessa frågor med största uppmärksamhet och [ta] erforderliga initiativ”.⁷⁰⁰ Intrycket som utskottets agerande ger är det ger upp. Under 1990-talets början, när utskottet har frågan uppe till behandling, lämnas påfallande lika betänkanden. Precis som med SFS-utgivningen framstår det som om utskottet endast justerat föregående års text för att passa den

⁶⁹³ Året efter talmanskonferensen uttalat sig konstaterar utskottet: ”Sammanfattningsvis kan konstateras att propositionsavlämnandet under förra året skett under beaktande av vad utskottet med anledning av tidigare iakttagelser har anmält för riksdagen. Såsom framgått av den ovan lämnade redovisningen har sålunda under 1975 vissa förbättringar skett, som varit ägnade att underlätta riksdagens arbete.” (KU 1975/76:50 s 30). I samband med att statsrådsberedningen reviderade tidsgränserna för författningsutgivningen berördes även propositionsavlämnandet vilket gav en viss effekt. Utskottet skriver: ”Det ska slutligen nämnas att statsrådsberedningen (...) understrukit vikten av att de uttalanden och påpekanden konstitutionsutskottet gjorde angående propositionsavlämnandet beaktas. (...) Utskottets granskning har gett vid handen att en del förbättringar skett rörande propositionsavlämnandet 1976 men att det i vissa avseenden även inträffat klara försämringar.” (KU 1976/77:44 s 22 f).

⁶⁹⁴ Till exempel konstaterar utskottet 1979 att situationen inte varit värre sedan granskningen påbörjades 1971. Situationen betecknas som ”synnerligen otillfredsställande”. Se KU 1978/79:30 s 10.

⁶⁹⁵ KU 1984/85:35 s 12.

⁶⁹⁶ KU 1985/86:25 s 13. De aktuella delarna av utskottets uttalande lyder i sin helhet: ”En sådan anhopning är enligt utskottet klart otillfredsställande (...) Det är uppenbart att en sådan anhopning och ett så sent avlämnande av propositioner skapar betydande problem för riksdagen (...) Enligt utskottet bör starkt understrykas, att sådana förhållanden som rått under 1985 och även under många tidigare riksmöten inte längre kan tolereras. Enligt utskottet måste kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med problemet vidtagas från regeringens sida. (...) Om så inte sker måste riksdagen och dess utskott i betydligt större utsträckning än hittills låta ärenden uppskjutas till nästa riksmöte.”

⁶⁹⁷ 1988/89:KU30 s 13.

⁶⁹⁸ Se t ex 1990/91:KU30 s 22 f eller 1991/92:KU30 s 19.

⁶⁹⁹ 1992/93:KU30 s 21.

⁷⁰⁰ A st.

aktuella granskningen. Det känns som om det gått slentrian i granskningen samtidigt som uttalandena till synes inte får något genomslag. Att KU i det läget släpper frågan ger intrycket att det ger upp.

Frågan återkommer vid tre tillfällen men då genom anmälningar till utskottet. Det är således inte utskottet självt som tar initiativ till granskningen. Uttalandena ser dock 2001 mer eller mindre likadana ut; anhopningar konstateras och regeringen förväntas vidta ”erforderliga initiativ” för att lösa problematiken.⁷⁰¹ Nästa anmälan till utskottet behandlades 2005 och utskottet vidhöll sitt uttalande från 2001 med tillägget att ”[d]et är uppenbart att de åtgärder som regeringen vidtagit inte varit verkningsfulla”.⁷⁰² Utskottet utgick ifrån att regeringen skulle komma att vidta ytterligare initiativ i frågan.⁷⁰³ Senast frågan var aktuell konstaterade utskottet kort att kritiken från tidigare granskningar fortsatt ”äger giltighet”.⁷⁰⁴

Effekten av utskottets uttalanden är mindre i detta ärende än vad gäller författningsutgivningen. Det är även en fråga där riksdagen har mindre möjligheter att avhjälpa bristerna. Det riksdagen kan göra är givetvis att skjuta upp behandlingen av propositionerna, särskilt i de fall där de avlämnats efter fastslagna tidsfrister.⁷⁰⁵ Det regeringen kan göra är att skapa en bättre tidsplanering som gör att propositionerna avlämnas jämnare under året. I samband med en utfrågning vid granskningen 2005 menade statsministern att anhopningen är något som alltid förekommit och som ”riksdagen tyvärr måste leva med”.⁷⁰⁶ Riksdagens arbetsformer och uppläggnings av riksmötet skapar en situation som gör det svårt att undvika anhopningar, framförallt betonar statsministern arbetet med att förankra propositioner i utskottet som en bidragande orsak till problemet.⁷⁰⁷ Statsministern kunde inte se någon lösning på problemet.

I diskussionen kring utgivningen av SFS ovan lyfte jag fram två situationer där utskottet ”hotat” med utredningar. Jag gav detta som exempel på hur långt utskottets sanktionsmöjligheter sträcker sig. Även i fråga om propositionsavlämnandet förekommer någonting som liknar ett ”hot”. Det gäller det kraftfulla uttalandet från 1986 då utskottet bland annat konstaterade att om inte regeringen vidtog kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med pro-

⁷⁰¹ 2001/02:KU10 s 29. Uttalandet i aktuell del. ”Enligt utskottet är det anmärkningsvärt att regeringen inte kan planera propositionsavlämnandet så att anhopningar undviks. Utskottet förutsätter att regeringen i fortsättningen tar erforderliga initiativ för att (...) undvika anhopningar av propositioner till vissa tidpunkter”

⁷⁰² 2005/06:KU20 s 16.

⁷⁰³ A st.

⁷⁰⁴ Se 2008/09:KU10 s 32. Utskottet förutsatte att regeringen ”dels beaktar alla möjligheter att lämna realistiska bedömningar om när propositioner och skrivelser kommer att kunna lämnas till riksdagen, dels fortsätter strävandena att undvika anhopning av ärenden i anslutning till stoppdagen”. Se a s 33.

⁷⁰⁵ Jmf utskottets uttalande i KU 1985/86:25 s 13.

⁷⁰⁶ 2005/06:KU20 s 15.

⁷⁰⁷ A s 16. Statsministern lyfter även fram en ”inbyggd mekanism som gör att man tenderar att lämna ifrån sig arbetet så nära tidsgränsen som möjligt.

blematiken ”måste riksdagen och dess utskott i betydligt större utsträckning än hittills låta ärenden uppskjutas till nästa riksmöte”.⁷⁰⁸ Detta hot fick en synbar effekt även om den bara höll i sig några år. Jag tror att utskottet i större utsträckning behöver använda riksdagen som påtryckningsmedel. Riksdagen har också ett ansvar att agera då utskottet påpekar felande praxis.

Likheterna med författningsutgivningen är sammanfattningsvis slående. Frågan är aktuell under hela undersökningsperioden och samma eller liknande kritik återkommer gång på gång. Liknande cykler av uttalanden återkommer med skarpare uttalanden med jämna mellanrum. Kritiken som uttalar är rak och tydlig och stundtals väldigt skarp. Det är tydligt att även denna fråga, precis som utgivningen av SFS, är politiskt oladdad.

Sett i förhållande till den korrigerande funktionen får utskottets uttalanden till synes mindre genomslag i denna fråga än i frågan om författningsutgivningen. Det är egentligen endast efter det mycket skarpa uttalandet i mitten av åttiotalet som någon effekt blir synbar. Men i likhet med författningsutgivningen ger en närmare granskning för handen att förhållandena successivt förbättras även om det går i vågor. Särskilt tydligt blir detta när frågan återkommer under 2000-talet. De klagomål som framförs visar på en besvärande anhopning av författningar, men de ligger inte alls i paritet med anhopningarna från tidigare granskningar.

6.4.1.4 Riksdagens skrivelser till regeringen

Ytterligare ett ärende som varit aktuellt under hela undersökningsperioden är utskottets behandling av regeringens redogörelse för sin behandling av riksdagens skrivelser. Det kan vara på sin plats med ett klargörande. Under ett riksmöte avlämnar riksdagen ett antal skrivelser till regeringen med olika typer av önskemål. Det kan röra allt från önskemål om utredning till krav på viss lagstiftning. En gång om året lämnar regeringen i en särskild skrivelse en redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits med anledning av riksdagens skrivelser. Det är denna redogörelse som utskottet granskar.

En intressant aspekt på denna fråga är att den behandlas både i den allmänna och i den särskilda granskningen. Fokus är givetvis olika. Medan den särskilda granskningen inriktar sig på en särskild skrivelse och dess behandling, har den allmänna granskningen en mer systematisk angreppsvinkel och fokuserar på helheten. Frågan har dock alltmer blivit en del av den särskilda granskningen. Senast som regeringens behandling av riksdagens skrivelser togs upp som en del av den allmänna granskningen var 2000 därefter har utskottets synpunkter på skrivelsen samlats i ett eget betänkande.⁷⁰⁹ Eftersom frågan aktualiseras i båda delar av utskottets granskning blir den intressant ur ett gränsdragningsperspektiv. Vad utgör egentligen allmän och särskild granskning? Går det att helt skilja de båda granskningstyperna åt?

⁷⁰⁸ Se KU 1985/96:25 s 13.

⁷⁰⁹ Se 2000/01:KU10 s 42 ff.

Utvecklingen av ärendet har varit lite böljande. Från början utgjordes den allmänna delen av ärendet endast av en sammanfattning av regeringens redogörelse som t ex antalet ärenden, antalet icke slutbehandlade ärenden, med mera. Kort sagt en redogörelse av mer informativa skäl.⁷¹⁰ Därefter behandlades några utav utskottet särskilt utvalda enskilda ärenden som förekom i redogörelsen.⁷¹¹ Inriktningen låg med andra ord på en särskild granskning. Efter några år synes fokus skifta något, först genom ett betänkande utan något särskilt ärende varefter intresset förflyttades till en mer generell nivå även om några särskilda ärenden fanns med i redogörelsen.⁷¹² Den kritik som framfördes handlade till exempel om att regeringen inte lämnat förklaring till varför ett ärende inte blivit slutbehandlat.⁷¹³ Vidare påtalades felaktigheter i regeringens redovisning, något som utskottet betecknade som ”otillfredsställande”.⁷¹⁴

Precis som i fallet med SFS-utgivningen och propositionsavlämnandet standardiseras utskottets uttalanden även i detta ärende. Mot slutet av åttiotalet är uttalandena ganska kortfattade och innehåller oftast endast en statistisk genomgång av redogörelsen från regeringen tillsammans med något särskilt ärende som uppmärksammas. Statistiken visar oftast att det finns ”ett icke obetydligt antal”⁷¹⁵ skrivelser som inte är slutbehandlade och utskottet konstaterar att ”det självfallet [är] angeläget att regeringen så snart som möjligt behandlar de framställningar som riksdagens skrivelser innehåller”⁷¹⁶.

Som sagt har utvecklingen varit lite böljande och efter ett par år i slentrian tog utskottet nya tag vid decennieskiftet 1990. På nytt ändrades inriktningen och KU betonade denna gång skrivelsens roll i riksdagens uppföljnings- och utvärderingsarbete. Det betonas att skrivelsen ”har särskild betydelse som ett instrument för den som vill följa och utvärdera den politiska beslutsprocessen”⁷¹⁷. För att ytterligare understryka skrivelsens betydelse som uppföljningsverktyg bereddes samtliga riksdagsutskott möjlighet att yttra sig över de delar av skrivelsen som berörde deras respektive sakområde.⁷¹⁸ Utöver

⁷¹⁰ Se t ex KU 1975:15 s 26 eller KU 1977/78:35 s 15.

⁷¹¹ Se t ex KU 1976/77:44 s 24 f eller KU 1975/76:50 s 31 f.

⁷¹² Se KU 1978/79:30 s 13 och KU 1979/80:50 s 27 ff.. Utskottet fastslog ett par generella principer kring riksdagens skrivelser. Först och främst menade utskottet att ”det är en lämplig princip att alla punkter i en riksdagsskrivelse i vilka påkallas åtgärder från regeringens sida leder till ett regeringsbeslut”. Denna princip skulle gälla även om regeringens slutsats var att ingen åtgärd behövdes. Utöver detta hade utskottet även en del åsikter om utformningen av regeringens redogörelse. KU ville se ”en förbättring av skrivelsens uppläggning och innehåll”. Bland annat ville det se att uppgifter om regeringsbeslut gjordes mer ”informativa” och att ”det i åtskilliga fall (är) angeläget att bättre upplysningar lämnas om anledningen till att äldre riksdagsskrivelser inte slutbehandlats”. Om detta se KU 1979/80:50 s 28.

⁷¹³ Se t ex KU 1981/82:35 s 10 f. Utskottet konstaterar att tolv ej slutbehandlade riksdagsskrivelser var mer än tre år gamla och att förklaring till varför saknades.

⁷¹⁴ Se t ex KU 1983/84:30 s 5 och KU 1984/85:35 s 23.

⁷¹⁵ KU 1988/89:30 s 23.

⁷¹⁶ 1988/89:KU30 s 23. En åsikt som återkommer, se t ex 1989/90:KU30 s 29.

⁷¹⁷ 1989/90:KU30 s 29. Liknande uttalande går sedan igen flera år framåt.

⁷¹⁸ Se a a s 26 ff.

detta yttrade sig även utskotten om skrivelsens utformning. Försöket föll ut i enlighet med utskottets intentioner och i flera fall där det fanns oklarheter i regeringens redogörelse kunde dessa avhjälpas efter kontakter mellan berört utskott och Regeringskansliet.⁷¹⁹ Förslagen till förändringar i utformningen föll väl ut och utskottet konstaterar året efter att skrivelsen blivit mer lättillgänglig och överskådlig.⁷²⁰

Ordningen med att låta riksdagsutskotten yttra sig fortsatte och frågan återkom årligen.⁷²¹ Utskottets redogörelse var upplagd så att det först redogjordes för fackutskottens yttranden och därefter kom utskottet med några allmänna uttalanden innan det avslutade med att konstatera att KU inte gjort någon annan bedömning än respektive utskott.⁷²² Ibland gjorde utskottet nedslag och konstaterade något missförhållande, exempelvis om det förekommit flera felaktigheter i regeringens redogörelse⁷²³, för att förtydliga att huvudregeln bör vara att regeringen uppfyller riksdagens önskemål⁷²⁴ eller för att påminna regeringen om att redogöra för planerade åtgärder av ännu inte avslutade ärenden⁷²⁵. Vissa påpekanden återkommer vid flera tillfällen och som jag visat tidigare kommer det då ofta till sist en reaktion från utskottet. KU konstaterar följaktligen år 2000 att det ”kan konstatera att det ofta är tvunget att återupprepa sina anmärkningar vad gäller regeringens redogörelse. Enligt utskottet borde inte detta vara nödvändigt.”⁷²⁶ KU behandlar efter detta frågan i ett särskilt betänkande.⁷²⁷

Det ska dock tilläggas att när det gäller frågan om regeringens hantering av riksdagens skrivelser återkommer principfrågan om att regeringen bör hörsamma riksdagens önsknings i samband med den särskilda granskningen men då endast i samband med en enskild skrivelse från riksdagen. Detta väcker frågan om gränsdragningen mellan allmän och särskild granskning. Jag återkommer till detta nedan men det är tydligt att i frågan om riksdagens skrivelser är det inte fråga om någon knivskarp gränsdragning. Visserligen kan hävdas att fall där granskningen är inriktad på ett enskilt ärende tillhör den särskilda granskningen och att frågor om utformningen av redogörelsen tillhör den allmänna. Vissa delar av granskningen kan med lätthet hänföras till den ena eller andra typen av granskning. KU brukar dock sträva efter att

⁷¹⁹ A a s 30 f. Utskottet konstaterade dock att tiden för utskotten att behandla skrivelsen varit lite kort och föreslog en omläggning av redovisningsperioden i syfte att avhjälpa denna brist. Trots att redovisningsperioden lades om uppstod dock problem med sen avlämning. Enligt utskottets förslag skulle regeringens redogörelse överlämnas till utskottet i samband med riksmötets öppnande i oktober. Riksmötet 1991/92 överlämnades redogörelsen först i februari, se 1991/92:KU30 s 32.

⁷²⁰ 1990/91:KU30 s 39 f.

⁷²¹ Med undantag för 1996/97:KU25.

⁷²² Se t ex 1991/92:KU30 s 28 ff.

⁷²³ Se t ex 1993/94:KU30 s 40.

⁷²⁴ Se 1995/96:KU30 s 20.

⁷²⁵ Se 1998/99:KU10 s 43.

⁷²⁶ 2000/01:KU10 s 50.

⁷²⁷ Se t ex 2001/02:KU6 eller 2009/10:KU21.

lyfta de särskilda ärendena till en principdiskussion och på så sätt abstrahera en mer allmän frågeställning. Detsamma gäller frågan om riksdagens skrivelser där utskottet har en tydlig praxis som återupprepas gång på gång. Frågan är var denna diskussion hör hemma, i en allmän eller särskild granskning. Jag kommer som sagt att återkomma till denna diskussion nedan.

Till sist kan frågan ställas varför ärendet, trots att det behandlas i ett eget betänkande ändå återkommer i den särskilda granskningen. Det kan finnas olika skäl, troligen övervägande politiska, för att vilja peka på en särskild fråga som riksdagen genom skrivelse överlämnat till regeringen för åtgärd. Som jag kommer visa nedan är detta en av de mer frekvent förekommande ärendetyperna i den särskilda granskningen. Frågan rör den fundamentala frågeställningen om relationen mellan regering och riksdag. Enligt RF 1:6 är det regeringen som styr riket med ansvar inför riksdagen. Samtidigt är riksdagen enligt RF 1:4 folkets främsta företrädare. Frågan är därför vems ord som väger tyngst.

6.4.1.5 Ytterligare exempel

Nedan kommer jag att diskutera ytterligare några ärenden med inriktning på sådana som varit aktuella de senaste tio åren. Det finns i det allmänna betänkandet några frågor som i det närmaste är endast informativa. Det handlar till exempel om genomgången av hur varje regeringsskifte gått till men även om regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation.⁷²⁸ Dessa ärenden är som sagt i huvudsak informativa men ett syfte är även att kontrollera att det har gått rätt till.

En av de frågor som förekommit mest frekvent de senaste tio femton åren är granskningen av regeringsprotokollen. Granskningen är tudelad på så sätt att utskottet i den första delen redogör för antalet regeringsärenden och därtill hörande statistik, det vill säga fokus på den informativa funktionen. Den andra delen av ärendet innebär en mer formell granskning av protokollen och en kontroll av dess förhållande till formkrav och annan praxis. På senare år har det inte riktats någon direkt kritik mot regeringen men det sägs i betänkandet att vissa formella brister påpekats under hand till Regeringskansliet.⁷²⁹ Första gången som felaktig formalia påpekades i utskottets granskning var 1989 då utskottet i sin genomgång av regeringsärendena upptäckte inkonse-

⁷²⁸ För en genomgång av det senaste regeringsskiftet se 2006/07:KU10 s 6-8. För den senaste genomgången av "Regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation" se 2009/10:KU10 s 8-13.

⁷²⁹ "Vid granskningen av regeringens protokoll har utskottet uppmärksammat en rad smärre brister i formellt hänseende (...) Dessa brister har under hand påpekats för Regeringskansliet" (2007/08:KU10 s 9 f). "Vid genomgången av protokollen har vissa formella tveksamheter uppmärksamrats och under hand påpekats för Regeringskansliet" (2006/07:KU10 s 13). "Vid genomgången av protokollen har någon enstaka formell brist konstaterats. Iakttagelserna har under hand påpekats för Regeringskansliet" (2005/06:KU10 s 19). "några smärre formella brister konstaterats. Iakttagelserna har under hand påpekats för Regeringskansliet" (2004/05:KU10 s 16 f).

kvenser i protokollens nummerordning.⁷³⁰ Efter detta har en mer formell granskning av regeringsprotokollen funnits med i mer eller mindre varje betänkande. Kritiken från utskottet har varit varierande och träffat flera olika delar av formalia.⁷³¹ På senare tid har kritiken inriktats mot framförallt två saker, nämligen felaktiga rättelser av beslut och avsaknad av underskrifter.⁷³² Även SFS-utgivningen ingår numera i granskningen av regeringsprotokollen.

Frågan om regeringsprotokollen är ett mycket bra exempel på ren administrativ granskning. Frågan är dessutom fullständigt oladdad politiskt och det är därför lätt för utskottet att enas om kritik. Det är förhållandevis lätt att avgöra när det är rätt och när det är fel. Saknas en underskrift så saknas en underskrift.

Ett annat typexempel på ett ärende i den allmänna granskningen är ”Regeringens handläggning av notifiering och avnotifiering av statsstödsärenden”⁷³³ Ärendet rörde kommunikationen mellan regeringen och kommissionen angående statsstödsfrågor samt informationsspridningen inom Regeringskansliet angående samma fråga och ett enigt utskott kritiserade den bristande dokumentationen.⁷³⁴ Utskottet menade att ”informella kontakter mellan Regeringskansliet och kommissionen inte får medföra att dokumentationen av enskilda ärendens beredning uteblir”.⁷³⁵ Utskottet betonade att ”omsorgsfull dokumentation utgör en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll”.⁷³⁶ Ärendet visar en typisk egenskap i KU:s betänkanden, nämligen att en vid första anblick väldigt specifik fråga kan leda till allmänt hållen kritik inriktad på den administrativa praxisen inom Regeringskansliet. Detta ger ytterligare funderingar kring uppdelning mellan allmänna och särskilda ärenden.

6.4.2 Anmälningens ärendena eller den särskilda granskningen

Jag har ovan på flera ställen diskuterat skillnaderna mellan den allmänna och den särskilda granskningen. Jag ska inte upprepa allt detta ännu en gång men ska, genom exempel, försöka ge en bild av vad som skiljer dem åt mer konkret.

⁷³⁰ Se 1988/98:KU30 s 7.

⁷³¹ Kritiken från utskottet har till exempel rört; uppenbart felaktiga anteckningar om bilagor till beslut (1990/91:KU30 s 15), avsaknad av protokollförda beslut (Se t ex 1994/95:KU30 s 17), bristande motiveringar (Se t ex 1995/96:KU30 s 11) och till och med obegriplighet (1990/91:KU30 s 14)

⁷³² Se 1997/98:KU10 s 8 och 2002/03:KU10 s 23.

⁷³³ Se t ex 2007/08:KU10 s 24-45. Jmf även 2004/05:KU10 s 74-88.

⁷³⁴ 2007/08:KU10 s 44 f.

⁷³⁵ A a s 44.

⁷³⁶ A a s 44 f.

6.4.2.1 Den särskilda granskningen – ett flygfoto

Det finns ett par saker som särskiljer den särskilda granskningen från den allmänna. Omfattningen och antalet ärenden är det första. Medan den allmänna granskningen avhandlar ungefär 10-15 ärenden per betänkande avhandlar den särskilda på senare år 25-40 ärenden. Således är det även stor skillnad vad gäller sidantalet. Höstbetänkandet 2006 omfattade till exempel 67 sidor medan vårbetänkandet 2007 omfattade 253.⁷³⁷

Det särskilda betänkandet är indelat i avdelningar beroende på vad ärendet går ut på, till exempel ”Regeringens förhållande till riksdagen” eller ”Handläggningen av vissa regeringsärenden”. Genom denna indelning kan utskottet göra vissa generella uttalanden i samband med den särskilda granskningen. Uttalanden av statsråd är ett mycket bra exempel på detta där utskottet först gör en genomgång av praxis och där drar generella slutsatser varefter olika anmälningar tas upp till behandling.⁷³⁸ Detta är intressant i diskussionen kring gränsdragningen mellan allmän och särskild granskning. Det utskottet gör är att lyfta frågan till en mer abstrakt och systematisk nivå, det vill säga det lyfter frågan från särskild till allmän granskning. Gränsdragningen blir på detta sätt än mer otydlig. Jag återkommer till detta i den avslutande diskussionen

Den stora skillnaden är annars inriktningen på granskningen. Den särskilda granskningen är inriktad på en viss händelse eller ett särskilt handlande. Ofta pekar anmälan ut ett statsråd som ansvarigt men ibland är det hela regeringen som anses ansvarig. På grund av detta blir det i många ärenden en uppgift för utskottet att klarlägga ett visst händelseförlopp, det vill säga fokus ligger ofta på den informativa funktionen.

6.4.2.2 Regeringens förhållande till riksdagen

Många anmälningar till KU rör frågan om regeringen har hörsammat riksdagens önskemål eller ej. Jag har ovan diskuterat frågan om riksdagens skrivelser till regeringen i den allmänna granskningen men frågan är även frekvent förekommande i den särskilda granskningen. Skillnaden är givetvis inriktningen, i den allmänna granskningen handlar det om hur regeringen handlägger skrivelserna och rapporterar tillbaka till riksdagen. Den särskilda granskningen däremot är inriktad på ett specifikt önskemål från riksdagen och vad regeringen vidtagit för åtgärder i just det fallet.

Utskottets praxis och hållning i frågan om riksdagens skrivelser har varit konsekvent och utskottet hänvisar ofta till den. Utgångspunkten är att regeringen bör tillgodose riksdagens önskemål. Om regeringen inte gör detta ska

⁷³⁷ Några ytterligare exempel; 2007/08 bestod höstbetänkandet av 69 sidor medan vårbetänkandet innehöll 259 sidor. Motsvarande siffror 03/04 var 93 respektive 225 sidor och 1999/2000 75 respektive 173 sidor.

⁷³⁸ Se t ex 2006/07:KU20 s 210-217. Där görs först en genomgång av utskottets praxis gällande uttalanden av statsråd innan redogörelsen för de särskilda ärendena görs. Se även 2003/04:KU20 s 187-189 för en liknande inledande redogörelse.

riksdagen informeras om skälen till detta.⁷³⁹ Utskottet har även lagt fast att regeringen, om ingen åtgärd vidtagits inom ett år från tillkännagivandet, är skyldig att återrapportera till riksdagen om orsakerna.⁷⁴⁰ Utskottet har under resans gång skärpt sin praxis något genom att förtydliga att regeringen förutsätts följa riksdagens önskemål.⁷⁴¹ Denna tydligare linje har utskottet hållit fast vid och vid flera tillfällen återkommit till.⁷⁴²

Sammanfattningsvis går det säga att i fråga om riksdagens skrivelser till regeringen finns det en tydlig praxis inom utskottet som dessutom är den samma oavsett vilken majoritet som finns i utskottet.⁷⁴³ Intressant i sammanhanget är att det inte finns någon grundlagsreglering kring riksdagens tillkännagivanden. Utskottet kan sägas försöka skapa en konstitutionell praxis på området.

6.4.2.3 Uttalanden av statsråd

En återkommande grupp av ärenden är uttalanden av statsråd. Det handlar om anmälningsärenden och de allra flesta anmälare menar att statsrådets uttalanden är att se som ministerstyre i strid med RF. Till skillnad från föregående ärendetyp finns det en reglering kring ministerstyre genom stadgandena i RF 7:3 och 11:7. Innan jag går vidare ska jag kortfattat redovisa definitionen av termen ministerstyre då denna givetvis är styrande i granskningen. Därefter kommer jag att illustrera granskningen med några olika exempel.

Utgångspunkten i RF 1:6 är att regeringen styr riket. Till stöd för denna uppgift har den förvaltningsmyndigheterna som enligt RF 11:6 lyder under regeringen. Men huvudregeln är fortfarande att regeringen styr riket och det

⁷³⁹ Se 1994/95:KU30 s 42 där utskottet skriver: ”När det gäller regeringens åtgärder med anledning av tillkännagivandena vill utskottet understryka att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig föreligga omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning bör då vara att regeringens bedömningar i detta avseende redovisas för riksdagen.”

⁷⁴⁰ 1993/94:KU30 s 41.

⁷⁴¹ Det handlar mer eller mindre om samma uttalande men det finns tydliga nyansskillnader: ”Utskottet förutsätter dock att regeringen hörsammar riksdagens tillkännagivanden. Om regeringen anser sig kunna underlåta att vidta de åtgärder ett tillkännagivande avser, måste regeringens bedömning vad gäller riksdagsbeslut redovisas för riksdagen i samband med att regeringen lämnar sin redogörelse till riksdagen för vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av riksdagens beslut.” (2001/02:KU20 s 53) Notera gradskillnaderna; utskottet ”förutsätter” istället för ”understryker” och ”bör” är utbytt mot ”måste”.

⁷⁴² ”Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hörsammar riksdagens tillkännagivanden”, 2002/03:KU30 s 28. ”Utskottet utgår från att regeringen (...) följer vad utskottet tidigare uttalat om betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen”, 2003/04:KU20 s 41. ”Som konstitutionsutskottet tidigare anfört förutsätter utskottet att regeringen hörsammar riksdagens tillkännagivanden och att regeringen redovisar sina bedömningar för riksdagen om de begärda åtgärderna inte vidtas”, 2004/05:KU20 s 72.

⁷⁴³ Utskottet har bekräftat sin praxis även under den nuvarande borgerliga majoriteten. Se t ex 2006/07:KU20 s 88.

innebär i förlängningen att den även ska styra förvaltningen.⁷⁴⁴ Frågan blir således hur regeringen får styra. Ett svar på denna fråga finns i RF 7:3. Där stadgas att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringsammansamträde. Detta innebär att det är regeringen kollektivt som ska ta besluten och inte en enskild minister. I och med detta stadgande har RF tagit avstånd från det som brukar kallas ministerstyre.⁷⁴⁵ Stadgandet i RF 11:6 understryker att det är regeringen och inte ett enskilt statsråd som är ansvarig för myndigheterna och som har rätt att ge formella direktiv till dessa.⁷⁴⁶ Den sista pusselbiten i bilden är stadgandet i RF 11:7 som föreskriver att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Sammanfattningsvis ska således alla beslut fattas av regeringen som kollektiv. Myndigheterna har lydnaplikt i förhållande till regeringen utom i fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Ministerstyre har även diskuterats ingående i den så kallade verkledningspropositionen⁷⁴⁷. Enligt propositionen finns det inte något absolut förbud mot att statsråd uttalar sig i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområden.⁷⁴⁸ Bestämmelsen lämnar dessutom utrymme för informella kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet.⁷⁴⁹ Slutsatsen i propositionen var att ”regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation”.⁷⁵⁰ KU höll med om propositionens slutsatser.⁷⁵¹

Utskottets praxis avseende uttalanden av statsråd slogs fast av utskottet 1992 då KU valde att behandla fyra anmälningar om uttalanden på ett principiellt plan. Uttalandet i detta betänkande har citerats flitigt och återkommer ofta återgivet in extenso när utskottet hänvisar till det.⁷⁵² Huvuddragen i utta-

⁷⁴⁴ Jmf Mundebo (2008) s 25 som för ett liknande resonemang.

⁷⁴⁵ Jmf SOU 1972:15 s 79 f. Där konstateras att det är ”bäst förenligt med vårt system med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna läggs hos regeringen som sådan”.

⁷⁴⁶ Se SOU 1972:15 s 195. Där konstateras även att stadgandet i RF 11:6 innebär att direktiven från regeringen endast kan riktas till myndigheten som sådan och inte till en enskild tjänsteman.

⁷⁴⁷ Prop. 1986/87:99.

⁷⁴⁸ A a s 24 ff

⁷⁴⁹ A st.

⁷⁵⁰ A a s 27.

⁷⁵¹ KU 1986/87: 29 s 13.

⁷⁵² In extenso lyder citatet: ”Självfallet har ett statsråd i likhet med alla andra medborgare rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. Med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen som nyss sagts uppställt vissa regler för myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen måste viss återhållsamhet iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Man bör således först och främst kunna utgå från att ett uttalande gjorts i vederbörandes egenskap som statsråd. Vid denna bedömning bör enligt utskottet i viss mån vägas in om

landet är att statsråd, i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden men att de måste ha viss återhållsamhet framförallt om uttalandet gäller myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Detta är utskottets utgångspunkt; att alla har yttrandefrihet, även statsråd. Utskottet utgår från presumtionen att uttalandet görs i egenskap av statsråd och även om det vägs in huruvida statsrådet uttalar sig inom sitt sakområde eller inte hålls regeringens kollektiva ansvar i åtanke. I sin bedömning väger utskottet in dels avsikten med uttalandet, dels hur uttalandet uppfattats av myndigheten. Presumtionen i denna del är att ”ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörandes myndighets sida skulle kunna uppfattas som direktiv”⁷⁵³

Det är denna praxis tillsammans med ovanstående definition av ministerstyre som ligger till grund för utskottets ställningstaganden i frågor som rör uttalanden från statsråd. Utskottets hållning har kritiserats för att vara försiktig och att det är naturligt att statsråden uttalar sig i ärenden som faller inom deras sakområde.⁷⁵⁴ Myndighetscheferna har ett eget ansvar att förhålla sig självständigt gentemot regeringen och ta ställning till om uttalandena från statsråden överensstämmer med myndighetens uppfattning.⁷⁵⁵ Jag kommer nedan att lyfta fram ett par exempel på hur utskottet har diskuterat kring olika former av uttalanden och hur de tillämpat sin egen praxis.

Det är förhållandevis få fall som rör området som skyddas av RF 11:7, det vill säga myndigheternas självständighet i fall som rör myndighetsutövning och tillämpning av lag. Ett exempel på detta är ett uttalande i en tidning av en finansminister angående skattevillkor för vissa sjömän. Anmälaren hänvisade till tidningsuttalanden där finansministern sagt att de som ”fått skattekrav kan riva dem”.⁷⁵⁶ Frågan för utskottet var att avgöra om det var fråga om ett uttalande som stred mot RF 11:7 eller inte. Utskottet skrev att den ”tillspetsade formuleringen i tidningen är som sådan inte förenlig med grunderna för det konstitutionella skyddet av myndigheternas självständighet.

statsrådet är ansvarig för den sakfråga uttalandet gäller eller inte. Mot bakgrund av regeringens kollektiva ansvar kan dock denna omständighet inte tillmätas avgörande betydelse.

Om ett uttalande uppfattas ha gjorts av ett statsråd i denna egenskap måste självfallet stor betydelse fästas vid statsrådets avsikt med uttalandet. Om denna avsikt är att påverka myndighetsutövning mot enskild eller myndighetens tillämpning av lag kan uttalandet vara att se som ett avsteg från reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen, vilket inte är godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Även om avsikten inte varit denna kan uttalandet ändå i vissa situationer framstå som stridande mot syftet med bestämmelserna i fråga, särskilt om den aktuella myndigheten kan ha uppfattat sig som bunden av uttalandet.

Ett statsråd torde således i allmänhet få räkna med att ett auktoritativt framfört ställningstagande i en fråga som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag från vederbörandes myndighets sida skulle kunna uppfattas som direktiv. I princip ändras – som tidigare sagts – inte denna bedömning om uttalandet gäller en myndighet inom ett annat statsråds ansvarsområde.” (1991/92:KU30 s 45).

⁷⁵³ 1991/92:KU30 s 45.

⁷⁵⁴ SOU 2007:75 s 205.

⁷⁵⁵ A st.

⁷⁵⁶ 2006/07:KU20 s 222.

Finansministern har för sin del hävdad att formuleringen lagts i hans mun, och utskottets utredning varken bekräftar eller motsäger detta.⁷⁵⁷ Ord stod således mot ord och utskottet tvingades konstatera att granskningen ”därmed inte [kunde] föranleda något uttalande från utskottets sida.”⁷⁵⁸

Ibland är utskottet kortfattat på ett sätt som gör det oklart hur det kommit till sin slutsats. I ett ärende gällande fråga om ministerstyre i ett asylärende hade dåvarande migrationsministern under ett möte med utlänningsnämnden uttalat sig på ett sätt som av en av ledamöterna och i media kom att uppfattas som ett indirekt uppmanande till nämnden att fatta ett visst beslut.⁷⁵⁹ Utskottet höll bland annat en utfrågning med det berörda statsrådet men i sitt ställningstagande anförs endast en kort sammanfattning av utskottets praxis följt av att granskningen inte föranleder ”något uttalande från utskottets sida”.⁷⁶⁰ En ledamot var skiljaktig och menade att uttalandet hade ”fällts hos Utlänningsnämnden och där, av i vart fall en beslutsfattare, uppfattats som en påtryckning”⁷⁶¹. På grund av detta menade den skiljaktiga ledamoten att statsrådet ”inte visat tillräcklig återhållsamhet vid det aktuella tillfället”.⁷⁶² Utan att diskutera vem som har rätt och fel i det aktuella fallet hade det varit intressant att veta varför utskottet inte såg någon anledning att göra något uttalande.

En annan form av ministerstyre är, som ovan nämnts, ”brott” mot det kollektiva beslutsfattandet i RF 7:3. Ett exempel på detta rör en tidigare migrationsminister som bland annat via media ”deklarerade” hur han ansåg att Migrationsverket skulle lösa bostadsbristen för asylsökande. Statsrådet var oense med myndigheten om hur nämnda bostadsbrist skulle lösas. Utskottet hänvisade i sin genomgång till det ovan citerade uttalandet och menade att statsrådet i likhet med andra medborgare hade rätt att göra uttalanden. ”Det är emellertid angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska meddelas av regeringen kollektivt”.⁷⁶³ Uttalandet var enigt.⁷⁶⁴

⁷⁵⁷ A a s 224.

⁷⁵⁸ A st.

⁷⁵⁹ 2003/04:KU20 s 200-203.

⁷⁶⁰ A a s 203.

⁷⁶¹ A a s 224.

⁷⁶² A st.

⁷⁶³ 2002/03:KU30 s 152.

⁷⁶⁴ A st. Ett liknande exempel gällde utbildningsministerns uttalande om att Forum för levande historia skulle samarbeta med en organisation. Statsrådet hade vid en invigning av en utställning gjort ett uttalande gällande samarbetet mellan Forum för levande historia och Upplysning om kommunismen att ”regeringen kräver att de slutar tjafsas och börjar samarbeta”. Utskottet menade att ”statsråd bör iaktta viss försiktighet så att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet. Sådana ska meddelas kollektivt av regeringen”. Utöver detta gjorde utskottet inget uttalande. En minoritet reserverade sig och menade utöver det utskottets majoritet sagt att statsrådet uttalat sig ”på ett sätt som kan uppfattas som att han haft för avsikt att otillbörligt försökt påverka myndigheten i fråga” (2007/08:KU20 s 159-162 samt s 257, citaten återfinns på s 161, 162 samt 257). För ytterligare exempel se 2005/06:KU20 s 173-177.

Ett mycket uppmärksammat ärende på detta tema där blocken var oense om direkt kritik skulle uttalas eller inte, är ett uttalande av dåvarande skolministern gällande en rapport från Skolverket. Ministerns uttalande kunde tolkas som om han ville att Skolverket skulle dra tillbaka rapporten. Majoriteten i utskottet påminde om att statsråd, precis som alla andra medborgare, har rätt att göra uttalanden även om viss försiktighet måste iaktas. Utskottet underströk även vikten av att ett uttalande från en minister ”inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilka ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev”⁷⁶⁵ I övrigt gjordes inga uttalanden. Den borgerliga minoriteten valde att reservera sig och menade att inte bara kunde skolministerns uttalande tolkas som ett direktiv, statsrådets önskan bifölls dessutom av Skolverket som drog tillbaka den aktuella rapporten. För sitt handlande kunde skolministern, enligt minoriteten, ”inte undgå kritik”⁷⁶⁶.

De uttalanden av statsråd som kommer upp i utskottet kan handla om allt möjligt. En gemensam nämnare, även om det inte gäller alla fall, är att det rör uttalanden som på olika sätt kan uppfattas som styrning i fall där styrning enligt anmälaren inte är tillåten. Ett exempel som rör uttalanden kring statligt ägande, det vill säga en situation som faller utanför tillämpningen av RF 11:7, gällde en näringsminister som via media meddelade att han övervägde att låta de statliga bolagen lämna arbetsgivarorganisationen Svenskt näringsliv. Utskottet konstaterade att ägarstyrningen av de statliga bolagen, i enlighet med aktiebolagslagen, sker på bolagsstämman. ”Att regeringen eller enskilda statsråd skulle styra de statliga bolagen genom uttalanden i medier eller inlägg i den offentliga debatten är inte förenligt med aktiebolagslagens regler om ägarstyrning. Det får förutsättas att de statliga bolagen, som inte står under utskottets granskning, följer aktiebolagslagen.”⁷⁶⁷ Uttalandet var enligt⁷⁶⁸.

I ett annat ärende uttalade dåvarande statsministern sig i fråga om byggandet av en ny flygplats i Stockholmsregionen. Uttalandet motsade en utredning från Luftfartsverket som vid tidpunkten var ute på remiss. Utskottet hänvisade återigen till att statsråd likt alla medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang. ”Samtidigt kan auktoritativa uttalanden av statsråd stå i konflikt med den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter. I fall där remissbehandlingen ännu inte är avslutad kan det finnas anledning för statsråd att ta särskilda hänsyn i fråga om uttalanden som berör ämnet.”⁷⁶⁹ Uttalandet var enligt.⁷⁷⁰ Möjligen kan detta fall röra RF 7:3 även om det är tveksamt om det

⁷⁶⁵ KU 2004/05:KU20 s 207 f.

⁷⁶⁶ A a s 266.

⁷⁶⁷ 2005/06:KU20 s 162.

⁷⁶⁸ A st.

⁷⁶⁹ 2000/01:KU20 s 139.

⁷⁷⁰ A st.

faller in under stadgandet. Däremot rör det en annan fråga som då och då dyker upp i utskottet, nämligen att regeringen ska undvika frågor som är ute på remiss.

Ytterligare en kategori av ärenden som dyker upp i frågor kring statsråds uttalanden är om uttalandet är rättsligt korrekt eller ej. För att exemplifiera detta kan nämnas ett fall där den dåvarande statsministern uppmanat kommunerna att inte sänka socialbidraget.⁷⁷¹ Majoriteten i utskottet kom dels fram till att uttalandet skulle ses som ett inlägg i den allmänpolitiska debatten och därmed inte i strid med RF, dels att det kunde ifrågasättas huruvida uttalandet stod i strid med den kommunala likställighetsprincipen. Gällande det sistnämnda valde utskottets majoritet att framhålla vikten av att ”uttalanden och uppmaningar av statsråd inte bör ske på sådant sätt att dessa – om de efterlevs – riskerar att leda till lagbrott”.⁷⁷² Minoriteten, vars partifärg motsvarade statsministerns, konstaterade i likhet med majoriteten att uttalandet inte stod i strid med RF. Vidare konstaterade minoriteten att uttalandet kunde ses som en uppmaning till kommunerna men att vid bedömningen av dessa uttalanden ska beaktas att ”kommunerna genom sina politiskt valda församlingar inom ramen för den kommunala självstyrelsen på egen hand beslutar om kommunens angelägenheter”.⁷⁷³ Minoriteten valde således att inte göra några kritiska uttalanden.⁷⁷⁴

Utskottets praxisuttalande från 1992 har ständigt återkommit och förtydligats i efterföljande ärenden vad gäller mer specifika ärendegrupper som till exempel uttalanden om finanspolitik⁷⁷⁵ eller uttalanden som rör ärenden där remissbehandling pågår. Tydligheten i denna fråga är med stor sannolikhet huvudförklaringen till att de flesta ärenden är eniga. En annan förklaring är att jag tror detta är en kategori av ärenden där det finns fler ogenomtänkta anmälningar, något jag kommer diskutera nedan.

En annan sak de olika ärendena har gemensamt och som också kan vara en förklaring till enigheten är frånvaron av direkt kritik. Visserligen kan de tydliga praxismarkeringarna tolkas som kritik mot det aktuella statsrådet men utskottet har valt att inte uttrycka direkt kritik. Istället används skrivningar som ”det [kan] finnas anledning för statsråd att ta särskilda hänsyn i fråga om uttalanden som berör ämnet”.⁷⁷⁶ Jag tror att det är ett medvetet val

⁷⁷¹ A a s 139-145 samt s 159

⁷⁷² 2000/01:KU20 s 145.

⁷⁷³ A a s 159.

⁷⁷⁴ Ett ytterligare exempel i denna kategori av fall är ärendet om ett statsråds uttalande om sekretess enligt lagen om offentlig upphandling. Anmälaren menade att statsrådet genom ett pressmeddelande uppmanat ett landsting att agera på ett sätt som var i strid med reglerna kring offentlig upphandling. Utskottet menade att det med ”hänsyn till statsråds speciella ställning kan (...) finnas anledning att iaktta särskild försiktighet så att uttalanden inte kan misstolkas i rättsligt hänseende” (2004/05:KU20 s 201-203.). För ytterligare exempel se 2002/03:KU30 s 145-149 samt s 156.

⁷⁷⁵ Se t ex 1999/2000:KU20 s 123 och 2003/04:KU20 s 199 f.

⁷⁷⁶ Se t ex 2000/01:KU20 s 139.

för att enighet ska kunna uppnås. För ledamöterna är enighet viktigare än direkt kritik. Utskottets självbild lyser till viss del igenom här. Utskottet vill vara praxisbildare inom den konstitutionella rätten och det enda sättet att uppnå detta är enighet över blocken.

6.4.2.4 Handläggningen av vissa regeringsärenden

En vanlig fråga i KU:s granskning är anmälningar som berör någon form av brist i regeringens beredningsarbete. Oftast rör det sig om en enskild fråga som anmälaren anser har fått en otillfredsställande beredning. Det kan röra alla led av beredningsarbetet, från diarieföring till beslut. Jag ska nedan peka på några exempel från den särskilda granskningen för att visa hur dessa ärenden ser ut och hur utskottet hanterar dem. Fokus kommer att ligga på de senaste tio åren.

En vanligt förekommande invändning från anmälare i denna typ av frågor är att remissförfarandet på olika sätt blivit lidande i beredningsprocessen. Så var till exempel fallet i ärendet om beredningen av förslag till förändringar av strandskyddet.⁷⁷⁷ Det handlade om ett förslag som varit ute på remiss men bemöttes av övervägande negativa reaktioner varpå regeringen valde att skicka ut ett reviderat förslag till remissinstanserna tillsammans med en inbjudan till en hearing fjorton dagar senare. Av cirka 40 inbjudna remissinstanser dök ungefär tio upp på hearingen. Anmälaren konstaterade även att det reviderade förslaget inte funnits tillgängligt för de som var utanför kretsen av remissinstanser. I sitt ställningstagande hänvisade utskottet till sina tidigare uttalanden om att ett skriftligt remissförfarande bör vara ”det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående under beredningen av ett lagförslag”⁷⁷⁸ I det aktuella fallet ledde beredningen aldrig fram till ett regeringsbeslut och utskottet valde därför att inte göra fler uttalanden.⁷⁷⁹ Det är ett bra exempel på hur den specifika situationen mynnar ut i ett uttalande om utskottets syn på tolkningen av grundlagsregeln. Denna tolkning återkommer sedan i senare fall.

Efter regeringsskiftet 2006 inkom till utskottet flera anmälningar som rörde den nya regeringens beredning av olika delar av budgetpropositionen. Utskottet betonar på nytt att beredningskravet i RF 7:2 ”får anses innebära att regeringen som huvudregel bör genomföra en sedvanlig remissbehandling”.⁷⁸⁰ Den nya budgetprocessen som infördes 1997 innebar att en ny regering fått ont om tid att lägga fram budgetpropositionen, närmare bestämt ska propositionen in till riksdagen tre veckor efter valdagen. Utskottet understryker vikten av att beredningen inom Regeringskansliet inte är bristfällig men kan samtidigt inte bortse från att tiden för en ny regering avseende

⁷⁷⁷ 2005/06:KU20 s 99 ff.

⁷⁷⁸ A a s 102.

⁷⁷⁹ A st. För exempel på granskning av remissbehandling i den allmänna granskningen se t ex 1999/2000:KU10 s 17-49.

⁷⁸⁰ 2006/07:KU20 s 180.

budgeten är mycket begränsad. Utskottet konstaterar att granskningen inte visat annat än att regeringen genomfört ett så grundligt beredningsarbete som möjligt med hänsyn till omständigheterna. Därmed saknas enligt majoriteten anledning att rikta kritik mot regeringen. Minoriteten ville dock framhålla att regeringen inte borde ”ha låtit intresset av ett snabbt genomslag för sin politik ta över behovet av att uppfylla beredningskravet i regeringsformen”.⁷⁸¹

Andra vanliga ärenden rörande Regeringskansliets beredning gäller olika typer av bristande rutiner. Ett exempel på detta rör Sveriges agerande vid Internationella valfångstkommissionens möte.⁷⁸² Vid mötet hade de svenska representanterna agerat och röstat på ett sätt som gav intryck av att Sverige hade ändrat hållning i valfångstfrågan. KU konstaterade inledningsvis att det inträffade kunde beklagas men att den komplicerade situationen på mötet knappast hade kunnat förutses. Utskottet observerade vidare att Regeringskansliet sett över sina rutiner inför liknande förhandlingar och att arbetet med att förbättra rutinerna skulle fortsätta. Med detta nöjde sig utskottet.⁷⁸³

Ett jämförbart ärende rörde kulturministerns medverkan vid hävandet av ett vapenembargo.⁷⁸⁴ Anmälaren ville att KU skulle granska dels varför EU-nämnden inte informerades, dels varför ärendet inte fanns med på dagordningen för mötet. Anmälaren ifrågasatte även kulturministrarnas befogenhet i ärendet. Utskottet konstaterade att ”[d]et faktum att kulturministern inte haft kännedom om [dagordningen] inför EU-nämndens sammanträde [...] på grund av bristande rutiner inom Regeringskansliet [var] enligt utskottet inte godtagbart.”⁷⁸⁵ Det eniga utskottet förutsatte att ”Regeringskansliet genom de åtgärder som vidtagits förhindrar att liknande situationer uppkommer i framtiden”.⁷⁸⁶ Utskottet presenterade sin syn på rutinerna och konstaterade att Regeringskansliet korrigerat sina rutiner på ett sätt som överensstämde med utskottets syn.

Även allmänna beredningskrav dyker upp i utskottets behandling. Som exempel kan nämnas en anmälan om att vissa ärenden gällande asylprövning dragit ut på tiden. Utskottet konstaterar att ”granskningen ger skäl att understryka betydelsen av att ärenden av detta slag – som berör enskilda i en mycket utsatt situation – bereds på ett sätt som inte bara tillfredställer kraven på noggrannhet i prövningen utan också innebär att onödigt tidsutdräkt undviks”.⁷⁸⁷ Även här utmynnar utskottets uttalande i en kommentar om praxis.

Ett annat exempel på ett allmänt beredningskrav är frågan om jäv. Detta diskuterades bland annat i ärendet om försvarsministerns ansvar för en jävsi-

⁷⁸¹ A a s 162-183 samt s 250 f. Citatet återfinns på s 251.

⁷⁸² 2002/03:KU30 s 72 ff.

⁷⁸³ A a s 72-85. Se särskilt s 85.

⁷⁸⁴ 2001/02:KU20 s 88-91.

⁷⁸⁵ A a s 91.

⁷⁸⁶ A st.

⁷⁸⁷ 2004/05:KU20 s 95.

tuation på försvarsdepartementet.⁷⁸⁸ Enligt utskottet var det ”otillfredsställande att ett beslut fattats i ett ärende som handlagts av en jävig tjänsteman”⁷⁸⁹. Utskottet valde dock att inte kritisera försvarsministern då hon ”inte kände till jävsförhållandet och inte heller hade skäl att anta att jäv förelåg när beslutet fattades i det aktuella ärendet”⁷⁹⁰.

Detta är bara en handfull exempel på olika ärenden i denna kategori. Det finns som sagt åtskilliga exempel på ärenden som rör beredningen på olika sätt, t ex Regeringskansliets organisation⁷⁹¹, rutiner vid statsbesök⁷⁹² eller sekretessfrågor⁷⁹³. Det är svårt att ge en generell bild då ärendena är ganska olika varandra. Klart är dock att beredningsfrågor är viktiga för utskottet och det försöker att lyfta varje fråga till en mer allmän praxisfråga. Precis som påpekats är det svårt att dra en knivskarp gräns mellan den allmänna och den särskilda granskningen. Utskottet är som sagt angeläget om att framhålla principfrågorna och diskuterar dessa ibland mer ingående än själva anmälningen som sådan. Det blir i de beskrivna fallen tydligt hur utskottets uttalande utmynnar i att utskottets syn på rutiner eller praxis framhålls.

6.4.2.5 Extraordinära fall

Genom åren har det förekommit ärenden i KU som rört händelser av extraordinär karaktär, till exempel mordet på Olof Palme och Tsunamikatastrofen. Jag kommer nedan att gå igenom exempel på ärenden av detta slag för att se om det kan finnas en gemensam nämnare i hur dessa ärenden behandlas.

Den 24 april 1975 ockuperades den västtyska ambassaden i Stockholm.⁷⁹⁴ Händelsen inträffade under en period då regeringens handlande vid extraordinära situationer var uppe till diskussion efter flera uppmärksammade händelser såsom flygkapningen på Bulltofta⁷⁹⁵ och Norrmalmstorgsdramat⁷⁹⁶. Detta innebar att handlingsberedskapen var hög och därför kunde regeringen handla snabbt. Utskottet konstaterar att de tidigare granskningar som företagits av utskottet gett visst resultat. Det borde dock finnas klarare handlingslinjer om regeringens och myndigheters möjligheter och ansvar vid extraordinära situationer. Med anledning av detta borde regeringen även framöver fortlöpande se över detta regelverk.⁷⁹⁷

⁷⁸⁸ A a s 118-122.

⁷⁸⁹ A a s 122.

⁷⁹⁰ A st.

⁷⁹¹ Se t ex ang Näringsdepartementets beredning i 2000/01:KU20 s 112 – 118. Eller frågan om Regeringskansliets förmåga att handlägga viss typ av ärende, i det aktuella fallet rör det den sk Östersjömiljarden, 2000/01:KU20 s 45-51.

⁷⁹² Ang statsbesöket i Brunei se 2004/05:KU20 s 84-89.

⁷⁹³ Se t ex 2003/04:KU20 s 117-135.

⁷⁹⁴ KU 1975/76:50 s 32 ff.

⁷⁹⁵ KU 1973:20.

⁷⁹⁶ KU 1974:22.

⁷⁹⁷ A a s 35 f.

På förmiddagen den 28 oktober 1981 upptäcktes en grundstött sovjetisk ubåt i Blekinge skärgård. Händelserna som följde är svensk politisk historia och utskottet valde att ta upp regeringens handläggning av ärendet till granskning. Även i samband med denna händelse gjordes jämförelser med de tidigare incidenterna på Bulltofta, Norrmalmstorg och den västtyska ambassaden. Dessa ärenden hade satt fingret på regeringens rutiner vid extraordinära situationer. Utskottet menade initialt att regeringens handlande präglades av ”fasthet och konsekvens”⁷⁹⁸ och det noterades med ”tillfredsställelse att de fyra största riksdagspartierna kunde enas om en gemensam syn på den uppkomna situationen”⁷⁹⁹. Däremot menade utskottet att det hade varit ”lämpligt om försvarsminister[n] [...] avbrutit sitt besök i Oslo för att direkt kunna delta i utformningen av den svenska handlingslinjen”⁸⁰⁰. Det var dock, enligt utskottet, ”ännu mera anmärkningsvärt att statsministern inte kallade hem [försvarsministern] från Oslo”⁸⁰¹. Två reservationer fanns i ärendet. Den första (regeringspartierna) ville ta bort kritiken mot försvarsministern och statsministern ut betänkandet.⁸⁰² Den andra (m) ville mildra kritiken mot försvarsministern och ta bort kritiken mot statsministern.⁸⁰³

I oktober 1982 upptäcktes en främmande ubåt i svenskt vatten. Försvaret hade i samråd med regeringen försökt få upp den till ytan, bland annat med hjälp av sjunkbomber.⁸⁰⁴ Utskottet hade ingenting att erinra mot regeringens handläggning. Det konstaterades dessutom att kontakterna mellan regeringen och riksdagspartierna fungerat väl vilket, enligt utskottet, ”var särskilt betydelsefullt mot bakgrund av att ett regeringsskifte inträffade då denna incident ägde rum”⁸⁰⁵. Uttalandet var enigt.⁸⁰⁶

Den 6 oktober 1987 rymde den livstidsdömda spionen Stig Bergling under en permission.⁸⁰⁷ Utskottet valde, efter en omfattande debatt, att granska regeringens roll och ansvar i sammanhanget.⁸⁰⁸ Utskottet konstaterar att bestämmelsen i RF 11:7 angående ministerstyre hindrar regeringen eller, i det här fallet, justitieministern att lägga sig i myndighetsutövningen mot enskild. Det konstateras dock att regeringen genom avslag på ansökningar om nåd och lättade restriktioner markerat att Berling sågs som en säkerhetsrisk. Detta borde ha föranlett information till regeringen angående hur tillsynen av Bergling var ordnad och de av regeringen fattade besluten borde ha lett till

⁷⁹⁸ KU 1981/82:35 s 20.

⁷⁹⁹ A st.

⁸⁰⁰ A st.

⁸⁰¹ A st.

⁸⁰² A a s 44.

⁸⁰³ A st.

⁸⁰⁴ KU 1982/83:30 s 17 ff.

⁸⁰⁵ A a s 23.

⁸⁰⁶ Vpk:s ledamot konstaterade att kontakterna mellan regering och riksdagspartierna fungerat väl men enligt hans mening borde ”dock samtliga riksdagspartier erhålla likvärdig information i frågor av denna betydelse”. Se KU 1982/83:30 s 55.

⁸⁰⁷ KU 1987/88:40 s 43.

⁸⁰⁸ A st.

att Bergling ”inte skulle ha beviljats permissioner på sätt som skedde”⁸⁰⁹. Utskottet noterar avslutningsvis att rymningen ”var en av orsakerna till justitieministerns avgång”.⁸¹⁰

Berglingfallet renderade inte mindre än tre reservationer. Den första (m) konstaterade att trots att handlingar om Berglings permission fanns tillgängliga inom justitiedepartementet vidtogs inte ”erforderliga” åtgärder. Detta visade, enligt reservanterna, på en ”brist på kompetens” inom departementet. Avslutningsvis konstateras att det självklart måste ”ankomma på regeringen att hålla sig väl underrättad i viktiga säkerhetsfrågor. Uppenbarligen har den säkerhetsansvarige statssekreteraren [...] inte i erforderlig utsträckning fullgjort sin funktion på ett tillfredställande sätt”. Utskottet borde därför riktat kritik mot regeringen.⁸¹¹

Nästa reservation (fp) menade att regeringen inte ägnat frågan om Berglings permissioner tillräcklig uppmärksamhet. Den sista reservationen (VPK) menade att regeringens insyn i säkerhetspolisens arbete måste stärkas.⁸¹²

Natten den 28 februari 1986 blev statsminister Olof Palme skjuten till döds i Stockholm. Utskottets granskning av händelsen och de åtgärder som vidtagits av regeringen är det enskilt största ärendet i utskottets historia. Det var även startskottet för en ny era i utskottets arbete framförallt med anledning av införandet av offentliga utskottsfröförhör. Ärendet behandlades i KU tre på varandra följande år.⁸¹³ Den sista gången var den mest omfattande på grund av den så kallade Ebbe Carlsson-affären. Oenigheten inom utskottet var stor och under de tre åren avgavs 12 reservationer och 3 särskilda yttranden.

Det första året var granskningen inriktad på händelseförloppet de första dygnet samt kontakter mellan regering och spaningsledning. Inledningsvis konstaterar utskottet att regeringens agerande ska ses ”mot bakgrund av händelsens exceptionella karaktär”⁸¹⁴. För att få information om spaningsläget medverkade en tjänsteman från justitiedepartementet vid spaningsledningens möten. KU konstaterar att med tanke på regeringens ansvar för rikets säkerhet var det riktigt att den via justitieministern höll sig informerad om spaningsarbetet. Därför fanns inget att invända mot den ordning som valts. På grund av motsättning mellan polis och åklagare i spaningsarbetet beslutade regeringen om en omorganisation. Rikspolisstyrelsen fick i uppdrag att leda polisverksamheten medan riksåklagaren fick i uppdrag att leda förundersökningen. Utskottet konstaterade att omorganisationen inte innebar att reger-

⁸⁰⁹ A a s 47.

⁸¹⁰ A st.

⁸¹¹ A a s 75.

⁸¹² A a s 75 f.

⁸¹³ För att vara nogga var det faktiskt under fyra år som ärendet var uppe till granskning i och med att regeringsskiftet med anledning av statsministerns bortgång granskades. Det handlade dock mer om att redogöra för händelseförloppet än en formell granskning. Se KU 1985/86:25 s 3 f.

⁸¹⁴ KU 1986/87:33 s 22.

ingen bestämde hur riksåklagaren skulle besluta utan endast organisationen för arbetet. Därmed träffades inte regeringens beslut av förbudet i RF 11:7 om styrning i enskilt fall.⁸¹⁵

Minoriteten i utskottet ansåg att ordningen med en närvarande tjänsteman vid spaningsledningens möten borde ha upphört när förhållandena stabiliserats. Risken var att misstanke kunde uppkomma om otillbörlig styrning av utredningsarbetet från regeringens sida. Vidare menade minoriteten att regeringens ensidiga kontakter med polissidan av utredningen minskade möjligheterna att ”objektivt kunna bedöma hur organisationen av utredningsarbetet fungerade”⁸¹⁶. På grund av detta reagerade regeringen för sent på samarbetssvårigheterna i utredningen. Till sist menade minoriteten även att länspolismästaren fick för stora möjligheter att påverka den nya organisationen. För de beskrivna åtgärderna kunde varken justitieministern eller regeringen som kollektiv undgå kritik.⁸¹⁷

Granskningen året efter var inriktad på de två kommissioner, juristkommissionen och den parlamentariska kommissionen, som granskat utredningen av Palmemordet och regeringens åtgärder i samband med denna.⁸¹⁸ I mångt och mycket delade de två kommissionerna utskottets slutsatser från den tidigare granskningen, till exempel gällande den av Justitiedepartementet utsände observatören vid spaningsledningens möten. Den kritik som dock framkom var att regeringen borde ha varit tydligare med att länspolismästaren var tvungen att följa förundersökningsledarens beslut och anvisningar. Utskottet höll med om detta.⁸¹⁹

I reservationen (m) konstaterades att föregående års reservation ”i stor utsträckning fått stöd” av de båda kommissionerna. Som exempel nämndes Justitiedepartementets observatör vid spaningsledningens möten. Enligt reservanterna hade de båda kommissionerna visserligen kommit fram till att det inte funnits någon ”otillbörlig påverkan” men den parlamentariska kommissionen hade konstaterat att ”redan närvaron av en företrädare för Regeringskansliet innebär en risk för påverkan på tjänstemännen att handla mindre självständigt än annars. Reservanterna hade även önskat att fler utfrågningar hade hållits inför utskottet för att ytterligare belysa de frågor som tagits upp av kommissionerna.”⁸²⁰

Efterföljande års granskning av frågor hörande till utredningen av mordet är det enskilt största ärende som förekommit i utskottet. Anledningen är i mångt och mycket den så kallade Ebbe Carlsson-affären som redan före

⁸¹⁵ A a s 22 f.

⁸¹⁶ A a s 86.

⁸¹⁷ A a s 86 f.

⁸¹⁸ KU 1987/88:40 s 10 ff.

⁸¹⁹ A a s 14.

⁸²⁰ A a s 67 f.

utskottets granskning tvingat justitieministern att avgå.⁸²¹ Bortsett från ärendets extraordinära karaktär är en anledning till att ärendet blev så omfattande att det egentligen rör sig om två granskningar som slagits ihop. Utskottet genomförde en granskning som ledde till ett utkast som offentliggjordes i september 1988. Denna granskning inkorporerades sedan i den som publicerades i granskningsbetänkandet året efter. I båda granskningarna hölls ett stort antal (29) utfrågningar och till slutbetänkandet fogades totalt tio reservationer och ett särskilt yttrande.

Ärendet är så pass omfattande att det inte är lämpligt att redogöra för alla delar av betänkandet. Kortfattat kan sägas att utskottsmajoriteten valde att rikta allvarlig kritik mot justitieministern för att hennes rekommendationsbrev var utformat på ett sätt att det framstod som ett uppdrag från justitieministern, ett uppdrag i strid med RF. Brevet borde dessutom ha diarieförts. Utskottet riktade även allvarlig kritik mot justitieministern för att denna i olika avseenden negligerat förundersökningsledningen.⁸²²

Det förekom som ovan nämnts ett stort antal reservationer i ärendet och dessa följde i stort sett partilinjerna. De borgerliga reservationerna avsåg att på olika sätt skärpa kritiken eller att kritisera någon del som utskottsmajoriteten valt att inte kritisera. De socialdemokratiska reservationerna avsåg att mildra kritiken mot justitieministern.⁸²³

Den 8 augusti 1993 störtade ett JAS-plan i centrala Stockholm mitt under Vattenfestivalen.⁸²⁴ Utskottets granskning gällde försvarsministerns roll och ansvar i sammanhanget. Utskottet konstaterar att det funnits information på departementet som borde ha gett anledning att titta närmare på frågan om JAS-planet borde delta i flyguppvisningar. ”Det bristande intresse som försvarsdepartementet och försvarsministern har visat härvidlag är enligt utskottets mening anmärkningsvärt.”⁸²⁵ Enligt utskottet borde departementet ha informerat sig om flyguppvisningarna och dess förutsättningar. Departementets passivitet hade varit påfallande vilket utskottet fann anmärkningsvärt. ”För detta kan försvarsministern, som har det övergripande ansvaret, inte undgå kritik.”⁸²⁶ I en reservation menade den borgerliga minoriteten att haveriet inte kunde ”föranleda något ifrågasättande av Försvarsdepartementets verksamhet eller försvarsministerns tjänsteutövning”.⁸²⁷

Den 26 december 2004 drabbades södra och sydöstra Asien av en tsunami och över 500 svenskar omkom.⁸²⁸ Utskottets granskning föregicks av en intensiv politisk debatt där frågan om misstroendeförklaring flera gånger aktu-

⁸²¹ Se KU 1988/89:30 s 26 f. Även Berglingfallet nämns som orsak till avgången, se KU 1987/88:40 s 47.

⁸²² KU 1988/98:30 s 39-62. Se särskilt s 52-55 samt s 57-59.

⁸²³ A a s 98-106.

⁸²⁴ 1993/94:KU30 s 109 ff.

⁸²⁵ A a s 123.

⁸²⁶ A a s 124.

⁸²⁷ A a s 177.

⁸²⁸ 2005/06:KU8.

aliserades.⁸²⁹ Dessutom hade frågan om Regeringskansliets agerande och krisberedskap redan granskats av katastrofkommissionen.⁸³⁰ Utskottet valde att redovisa sin granskning separat och det omfattande betänkandet innehåller enig kritik riktad mot flera olika statsråd. På så sätt sticker det verkligen ut bland övriga extraordinära ärenden och även bland utskottets granskningar överhuvudtaget. Enig hård kritik mot en minister förekommer inte annars och i tsunamibetänkandet riktas kritik mot sex olika ministrar inklusive statsministern.

Granskningen rörde regeringens krisberedskap och krishantering i samband med tsunamin. Fokus låg på statsrådets ansvar. När det gällde statsministern konstaterade utskottet att han i egenskap av chef för Regeringskansliet har ansvar ”för dess ändamålsenliga organisering, inklusive krisorganisation”⁸³¹. Som ansvarig borde statsministern sett till att avhjälpa de brister som fanns i roll- och uppgiftsfördelningen inom Regeringskansliet. Han borde även ha sett till att fullskaliga övningar inkluderande hela Regeringskansliet genomförts. Vad gällde händelserna i samband med flodvågen borde statsministern mer aktivt ”sökt information för att hålla sig à jour med händelseutvecklingen” och agerat snabbare vid tillsättandet av en statsrådsgrupp.⁸³² Till sist menade utskottet att han personligen borde ha tagit kontakt med statschefen för att informera denne om händelseutvecklingen.⁸³³

Liknande kritik riktades mot utrikesministern som ansvarig för UD. Hon var enligt utskottet ansvarig för att organisationen för underrättelse och delgivning av information inte fungerade. Kapaciteten på UD var inte tillräcklig och beredskapen för en stor katastrof utomlands med inblandade svenska saknades. Det är utrikesministerns ansvar att se till att krisberedskap finns och att övningar genomförs vilket ”sannolikt bidragit till att uppenbara brister” i organisationen.⁸³⁴ Även utrikesministern borde mer aktivt sökt information för att hålla sig à jour. ”I sin egenskap av departementschef har [hon] också ansvar för att vissa insatser och åtgärder kom i gång för sent eller fungerade otillfredsställande”.⁸³⁵ Utskottet menade även att utrikesministern hade ansvar för ”den bristande samordningen mellan UD och andra departement”.⁸³⁶ Kritiken mot utrikesministern var troligen bidragande till hennes avgång.⁸³⁷

⁸²⁹ Vissa hade även lyft fram frågan om misstroende i samband med utskottets granskning. Tanken var då att avvakta utskottets resultat innan frågan om misstroende skulle lyftas. Sterzel har ifrågasatt detta som ett medvetet sammanblandande av kontrollinstituten. Se Sterzel (2008a) s 513 f.

⁸³⁰ SOU 2005:104.

⁸³¹ 2005/06:KU8 s 206.

⁸³² A st.

⁸³³ A a s 206 f.

⁸³⁴ A a s 207.

⁸³⁵ A st.

⁸³⁶ A a s 208.

⁸³⁷ Även stängningen av Sverigedemokraternas hemsida spelade in, se 2006/07:KU20 s 11-29.

Vidare kritiserades försvarsministern, vård- och äldreomsorgsministern, biståndsministern och finansministern för att inte agerat tillräckligt snabbt och tydligt. Framförallt när det gäller de tre förstnämnda borde de enligt utskottet ha varit mer aktiva i sina kontakter med andra statsråd.⁸³⁸

Ett första intryck är att det är svårt att dra några slutsatser om mönster. Det rör sig om relativt få ärenden och händelserna är som sagt extraordinära vilket sätter sin prägel. Partipolitiken blir framträdande och positioneringen tydlig. Det innebär i sin tur att kritik inte blir enig. Undantaget är den senaste stora granskningen av en extraordinär händelse, nämligen tsunamikatastrofen⁸³⁹. Utskottets bitvis mycket hårda kritik mot regeringen och statsråd är enig. Samma år kom även betänkandet gällande de så kallade Egyptenavvisningarna⁸⁴⁰ som också var enig i sin kritik mot regeringen. Det sistnämnda ärendet är möjligen inte en extraordinär händelse men ärendet fick mycket stort genomslag både i Sverige och i övriga delen av världen som en del av något större.

6.4.3 Sammanfattande intryck

Att sammanfatta intrycken av trettiofem års granskningsbetänkanden är en grannliga uppgift. Det första som måste hållas i åtanke är att det är ett politiskt sammansatt utskott. Detta färgar givetvis hela verksamheten och det resultat som presenteras av utskottet i granskningsbetänkandena ska ses i ljuset av detta. Det andra som måste påpekas är att de allra flesta ärenden inte är särskilt politiskt laddade och det gäller framförallt den allmänna granskningen. Den bild som framträder i diskussioner om KU är att hela verksamheten är starkt politiserad och att ledamöterna sitter och håller sina partikamrater om ryggen. Jag anser inte att denna bild är korrekt. Den allmänna granskningen är som sagt nästan alltid enig och mer eller mindre politiskt oladdad. När det gäller den särskilda granskningen är utskottet sedan sekelskiftet enig i 72,5 procent av alla ärenden.⁸⁴¹ Trenden är som nämnts ovan att utskottet blir alltmer enig även om den brutits efter det senaste maktskiftet.

Tydligt är också att eniga utskottsuttalanden som ger direkt kritik mot en minister är väldigt ovanliga. Även de fall då majoriteten i utskottet uttalar kritik mot en minister finns det oftast en minoritet som antingen inte vill uttala kritik eller som gärna sett att kritiken varit starkare.⁸⁴² Men det är även

⁸³⁸ A a s 208 f.

⁸³⁹ 2005/06:KU8. En kritisk analys av ärendet görs av Ekroth i FT 2006 s 255-287. Wennberg m fl i FT 2008 s 410-408 besvarar kritiken och är i många avseenden kritiska till Ekroths framställning.

⁸⁴⁰ 2005/06:KU2.

⁸⁴¹ Under åren efter sekelskiftet varierar enighetsgraden från 65,2 procent till 87,2 procent.

⁸⁴² Ett bra exempel på det sistnämnda är granskningen av regeringens Sydafrikasatsning, se 2001/02:KU2.

tydligt att utskottet inte räds att uttala kraftfull kritik när det gäller den administrativa praxisen. Precis som sagts tidigare är det tydligt att ju mer kontroversiell en fråga blir desto mindre chans till enighet. Det är detta fenomen som gör utskottets uttalande i tsunamigranskningen speciellt.⁸⁴³

Vissa generella iakttagelser har dock gjorts. För det första vill jag framhålla att utskottet försöker att lyfta de enskilda frågorna till ett mer allmänt plan för att kunna vara praxisbildande. Det handlar om att tydligt identifiera frågeställningen för att kunna föra en mer principiell diskussion om t ex uttalanden av statsråd i förhållande till ministerstyre eller diskutera Regeringskansliets handläggningsrutiner i ljuset av en aktuell anmälan. Som jag påpekat flera gånger ovan öppnar detta för en diskussion kring gränsdragningen mellan den allmänna och särskilda granskningen. Den viktiga skillnaden är att den särskilda granskningen tar avstamp i en viss händelse eller ett visst handlande. Diskussionerna som sedan följer kan vara svåra att skilja på i många fall. Jag kommer nedan att diskutera om dagens uppdelning är den mest ändamålsenliga.

För det andra försöker utskottet i de allra flesta frågor att undvika politiska lägerbildningar. De flesta frågor avpolitiserar för att kunna åstadkomma enighet i utskottet. Därmed inte sagt att politiska lägerbildningar har försvunnit ur utskottet. Ju mer politiskt kontroversiell en fråga blir desto tydligare blir de politiska blocken. Detsamma gäller om det blir aktuellt att kritisera en minister. Detta visar sig särskilt i de extraordinära fallen. Eftersom uppmärksamheten blir större i dessa fall blir det också viktigt att positionera sig politiskt och följderna blir att utskottet delar sig. Undantaget är som sagt tsunamigranskningen. Anmärkningsvärt är dock att oavsett hur politiskt kontroversiell en fråga är har utskottet som tradition att bli eniga i fråga om reciten, det vill säga bakgrundsbeskrivningen.

6.5 Inom eller utom ramen – en diskussion kring utskottets granskning

Jag har ovan målat bilden av utskottets granskning och hur dess olika delar skiljer sig åt. Det är svårt att ge en generell bild av utskottets arbete då det består av flera olika komponenter samtidigt som det är en partipolitisk verksamhet med allt av vad det innebär. Jag anser dock att jag visat att partipolitiken spelar en mindre roll än vad som framkommit i den ”allmänna debatten” kring utskottet. Tydligt är att partipolitik spelar ingen eller mycket liten roll i den allmänna granskningen. Däremot finns det ärenden inom den särskilda granskningen som färgas av partipolitiska överväganden men även detta gäller långt ifrån alla ärenden. Den särskilda granskningen spretar

⁸⁴³ 2005/06:KU8.

ganska mycket åt olika håll framförallt beroende på att den styrs av anmälningar från riksdagsledamöterna.

Utskottets uppgift enligt regeringsformen är att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Förarbetena är som ovan beskrivits tydliga med vad detta innebär, nämligen en juridisk-administrativ granskning. Samtidigt valde man att behålla granskningen i ett partipolitiskt sammansatt organ. Hur medvetet och genomtänkt detta val var ska lämnas osagt och förarbetena ger inte heller något svar på den frågan. En opolitisk granskning i ett politiskt organ är inte och kommer aldrig att bli möjlig. Där-
emot går det att styra inriktningen på ett sätt som undviker de partipolitiskt laddade frågorna. Detta finns det exempel på i till exempel Nya Zeeland vilket jag kommer att visa nedan i kapitel nio.

Det har hänt mycket med utskottets betänkanden under den aktuella undersökningsperioden. Under sjuttioalet var det fråga om korta fokuserade uttalanden från KU. Den som var intresserad av bakgrund hänvisades till bilagorna. Idag är uttalandena betydligt mer omfattande och innehåller både bakgrund och referenser till tidigare praxis. På så sätt blir det lättare för läsaren att förstå hur utskottet når sina slutsatser. Det är intressant att jämföra med en diskussion från tiden före RF. När utskottet 1959 började motivera även avslagna anmärkningar motiverades detta med att utskottet ville skapa klarhet och korta diskussionerna i kammaren.⁸⁴⁴ Jag tror även idag att klarhet är ett av de drivande skälen bakom att mer och mer av bakgrundsinformation och utredning tas in i själva betänkandet. Det är viktigt för utskottets legitimitet att tillgängligheten till dess resonemang ökar. Det ska dock tillstås att det fortfarande finns en del fall där utskottet fortfarande kan utveckla framförallt tydlighet i argumentationen. Med det menar jag att utskottet behöver vara tydligare med vilka omständigheter eller fakta som väger tyngst när slutsatsen nås.

Enligt en tidigare ordförande i utskottet var det redan 1809 års grundlagsfädrens vilja att utskottets granskning var avsedd att inriktas på den administrativa praxisen.⁸⁴⁵ Diskussionen om vad som var tänkt med grundlagsregleringen är en diskussion som ständigt återkommer och som även jag själv återvänder till. Det kan dock ibland vara skäl att påminna om att allt inte blir som det var tänkt och att detta inte alltid är av ondo. Som flera påpekat skulle troligen inte KU:s granskning ha varit så omfattande som den är idag om inte utvecklingen sprungit ifrån förarbetena.

Historien har visat att utskottet strävat efter att kritisera utan att i formell mening lägga fram kritik. Särskilt under GRF då ansvarsfrågan var dominerande i § 107, något som utskottet ville komma undan. För att lösa problemet infördes en praxis med så kallade anmälningar utan anmärkning. Det vill säga att utskottet lade fram kritiska synpunkter utan att hänvisa till GRF §

⁸⁴⁴ Se Andrén (1966a) s 169.

⁸⁴⁵ Se ovan vid not 522.

107.⁸⁴⁶ Det skulle kunna sägas att detta var kompromissen mellan oppositionens vilja att kritisera och majoritetens vilja att mildra kritiken. Dessa tendenser finns även idag. Det finns en vilja i utskottet att skapa större enighet och ett sätt att göra detta är att undvika personlig kritik. Ett annat är att lägga fokus mer på administrativa frågor och därmed komma undan utpekanden. Detta syns även i viljan att lyfta anmälningsärendena till en mer generell diskussion om praxis.

En följd av detta och ett av de viktigare vägskälen i utskottets historia anser jag vara delningen av betänkandet 1997. Att framgent lägga fram två olika betänkanden var ett smart och nödvändigt drag för utskottets legitimitet. I takt med att antalet anmälningar ökade och att betänkandena blev allt mer omfattande blev utrymmet för de allmänna ärendena allt mindre. Därför var det helt riktigt att dela upp granskningen i två delar. Den allmänna granskningen är utskottets kärnverksamhet enligt förarbetena och utskottet självt. Som framgått ovan instämmer jag i detta även om jag anser att gränsdragningen till den särskilda granskningen ibland blir lite krystad. Det är vanligt att de särskilda ärendena lyfts till en mer allmän nivå.

6.5.1 Den allmänna granskningen

När det gäller den administrativa granskningen kan inledningsvis sägas att den inte genomgått några större förändringar de senaste trettiofem åren. Den stora skillnaden är att bakgrundsinformation och hänvisningar till tidigare praxis blivit fylligare. När det gäller utskottets bedömningar är de, som jag visat ovan, ungefär desamma. Liknande kritik på liknande grunder återkommer. Som också visats ovan är det en påfallande hög andel av de administrativa ärendena som återkommer i granskningen. Inte bara SFS-utgivningen och propositionsavlämnandet utan exempelvis även lagrådsremisser, Regeringskansliets organisation och inköp av externa tjänster återkommer med jämna mellanrum. Att en fråga återkommer innebär även att det går att följa ärendets utveckling och hur synen på en viss fråga förändras. Ett bra exempel är den ovan återgivna SFS-utgivningen. När utskottets granskning av frågan påbörjas är målsättningen att ingen lag ska träda ikraft tidigare än en vecka efter den kommit ut från trycket. Idag är målsättningen fyra veckor. Kraven på Regeringskansliet ökar således samtidigt som arbetstakten och arbetsmängden ökar, inte minst inträdet i EU har spelat stor roll i detta avseende.

Jag har ovan tagit upp några av de viktigaste karaktärsdragen för den allmänna granskningen men det finns skäl att i detta sammanhang åter ta upp dem. Det är i stort sett alltid fråga om utskottsinitiativ och rör Regeringskansliets praxis på olika sätt. Granskningen har ofta ett bredare angreppssätt, det vill säga KU utgår inte från en enskild händelse utan gör en mer systema-

⁸⁴⁶ Se ovan under kap 5.3.3.

tisk genomgång av en viss praxis eller ett visst område. Frågorna är som sagt inte sällan återkommande och innehåller ofta kritik av olika grad. Anledningen till att kritik är så pass vanligt förekommande i den allmänna granskningen är med stor sannolikhet att frågorna som sådana är politiskt oladdade. Det är ofta ganska oproblemiskt att konstatera huruvida övertramp har skett eller ej. Antingen har regeringen följt tidsgränser eller inte, antingen är handlingen diarieförd eller inte och antingen har regeringen informerat riksdagen eller inte. Frågeställningen blir således relativt enkel att besvara och regeringen står inte och faller med utslaget, snarare är det så att dylika frågeställningar inte nämnvärt skadar förtroendet för regeringen.

Ytterligare en observation är att kritiken som uttalas i den allmänna granskningen i stort sett alltid är enig. Jag ser två huvudskäl till detta. Det första är det jag redan anfört om att ärendena är politiskt okontroversiella. Den andra anledningen till enigheten är troligen att kritiken aldrig riktas mot ett särskilt statsråd utan mot Regeringskansliet eller regeringen i sin helhet. Således slipper någon bli utpekad och det borde göra det lättare för regeringspartiets ledamöter i utskottet att ansluta till kritiken.

Avslutningsvis i denna del vill jag åter framhålla vikten av att granskningsbetänkandet delades upp i två delar. Före uppdelningen hade det gått lite slentrian i utskottets allmänna granskning. Med det menar jag att utskottets ställningstaganden var, som jag ovan lyft fram, i mångt och mycket likadana. Statistiken lyftes fram och utskottet konstaterade utifrån den att ingen större förbättring skett efter föregående års granskning. Huvudorsaken till detta var att den särskilda granskningen tog för mycket tid i anspråk. I och med uppdelningen av betänkandet läggs mer tid på den allmänna granskningen och dess utformning och resultat. Diskussionen har blivit mer genomarbetad och det ger tydligare och fylligare betänkanden.

6.5.2 Den särskilda granskningen

Den särskilda granskningens kvalitet och inriktning är i mångt och mycket beroende av anmälningarna från riksdagsledamöterna. Utskottet fick i samband med Palmemordet och införandet av öppna utskottsförhör en helt ny grad av uppmärksamhet. Denna uppmärksamhet ledde även till ett ökat antal anmälningar till utskottet vilket var en naturlig reaktion då KU plötsligt var en viktig arena i rikspolitiken. Utskottet åtnjuter respekt och det är fortfarande någonting särskilt med en KU-anmälan i allmänhetens ögon. På grund av detta får en anmälan ofta uppmärksamhet i media, dock oftast i samband med att själva anmälan lämnas in. När granskningsbetänkandet kommer på våren har oftast de flesta frågor tappat i aktualitet och således har även intresset svalnat. Detta faktum lämnar tyvärr öppet för anmälningar som görs i syfte att få uppmärksamhet. Det handlar i dessa fall ofta om en politiker som vill visa sig handlingskraftig. Detta gäller givetvis inte alla eller ens en majo-

ritet av anmälningarna men det förekommer enligt mina observationer ett inte ringa antal ogenomtänkta anmälningar.

Frågorna i den särskilda granskningen har betydligt mer politisk laddning än de i den allmänna granskningen. Detta framförallt för att de oftast utgår från en viss händelse och då ofta pekar ut ett särskilt statsråd som ansvarigt för händelsen eller agerandet. Det förekommer i varje betänkande några anmälningar där kritiken riktas mot regeringen som helhet men majoriteten av dem pekar ut ett visst statsråd eller statsministern som ansvarig för regeringen. På grund av att frågorna är mer kontroversiella och kritik i dessa frågor kan få, och har fått, politiska följder är det svårt att hitta exempel på när ett enigt utskott kritiserat ett statsråd. Det är detta som gör uttalandet i tsunamigranskningen speciellt. Över hela undersökningsperioden finns det knappt tio ärenden där ett enigt utskott riktat kritik mot ett statsråd.⁸⁴⁷ Utöver detta finns det ytterligare en handfull ärenden där utskottet kritiserat ett statsråd och en minoritet hade velat se en allvarligare grad av kritik.⁸⁴⁸ Totalt rör det sig alltså under hela undersökningsperioden om ungefär femton fall där hela utskottet velat rikta kritik mot ett statsråd, vilket kan jämföras med de totalt dryga 900 ärenden som behandlats under denna period.

Enig kritik mot statsråd är med andra ord ovanligt och även i de fall där utskottet är splittrat är det ovanligt med personlig kritik från utskottsmajoriteten. Förklaringen till detta är till synes ganska enkel, regeringen har oftast stöd av majoriteten i utskottet. Det är följaktligen inte någon överraskning att de gånger kritik mot ett statsråd förekommer oftast är efter ett riksdagsval som förändrat majoriteten i riksdagen och de år regeringspartiet eller partierna inte har majoritet i utskottet, t ex perioden 1991-1994 och under de socialdemokratiska minoritetsregeringarna därefter.

Som ovan har noterats ökar enigheten i utskottet och detta gäller framförallt den särskilda granskningen. Enigheten i den allmänna granskningen har varit konstant och det är således den särskilda granskningen som står för ökningen. I statistiken som redogjorts för ovan och som återfinns i diagram 1 är inte de allmänna ärendena inräknade efter uppdelningen i två betänkanden 97/98. Det betyder att den ökade enigheten egentligen är något högre eftersom den allmänna granskningen i stort sett är helt enig. I siffror innebär det att istället för en genomsnittlig enighet på 74,4 procent skulle snittet hamna på 79,2 procent, således ungefär ytterligare fem procentenheter högre grad av enighet.

Jag vill avslutningsvis ännu en gång framhålla det faktum att utskottet i de allra flesta fall försöker lyfta de enskilda anmälningarna till en mer allmän diskussion om ett visst förfarande eller en viss praxis. En förändring av betänkandet som infördes i samband med uppdelningen i två delar har underlättat detta, nämligen indelningen av de olika anmälningarna i ärendegrup-

⁸⁴⁷ Se t ex 1996/97:KU25 s 148-160 eller 2005/06:KU2 s 7-57.

⁸⁴⁸ Se t ex 2000/01:KU2.

per, t ex regeringens förhållande till riksdagen eller uttalanden av statsråd. Därmed sätts ärendet redan från start in i ett sammanhang och skapar förutsättningar för utskottet att fokusera på de aktuella principfrågorna mer än de specifika anmälningarna.

En sista fråga är betydelsen och värdet av utskottets granskning. De flesta verkar vara överens om att utskottets granskning är någonting som behövs och som skapar en reell och kontinuerlig kontroll av regeringen. Däremot kritiserar utskottet ständigt och från olika håll för att vara politiserat. Det är omöjligt att ha ett utskott bestående av riksdagspolitiker som granskar regeringen utan att detta blir politiserat i någon grad. Flera lyfter fram det positiva i att det är just politiker som bedriver granskningen, nämligen att det garanterar en kontroll av regeringen. Oppositionen kommer alltid att finna vägar att försöka kritisera regeringen och det leder till att ingen sten förblir ovänd i jakten efter grund för kritik. Därmed säkerställs en kontinuerlig granskning med en preventiv verkan. Sen kommer det alltid att finnas frågor där utskottet delar sig efter partilinjer, något som blivit än mer tydligt sedan den svenska politiken tydligt delat sig i två block. Detta faktum gör dock inte att granskningen blir sämre.

Jag har ovan lyft fram att bakgrundsinformation och tidigare granskningar i allt högre utsträckning lyfts in i själva betänkandet. Utskottet strävar efter och lyckas nästan alltid att bli ense om hur dessa ska presenteras. Att sedan slutsatserna går isär i vissa fall är naturligt, inte enbart på grund av partipolitiska ställningstaganden utan även på grund av att sakomständigheter och regler tolkas olika. Det faktum att reciten är så pass omfattande lämnar dock öppet för läsaren att själv tolka situation och regler och avgöra om majoritet eller minoritet gjort den ”bästa” tolkningen. Jag skulle dock gärna se att ställningstaganden i vissa fall utvecklas och det tydligare framgår vad som varit avgörande för en viss slutsats.

Till sist vill jag återkomma till några av utskottets diskussioner i utredningen från 1951 som behandlats ovan under avsnitt 5.3.6.1. Dessa visar att diskussionen i mångt och mycket fortfarande är densamma. Utredningen konstaterade att kritikerna nästan uteslutande inriktade sig på den del av utskottets arbete som utgjorde ”en form för politiskt ansvarsutkrävande”. Däremot, påpekade utredningen, träffade kritiken inte den andra sidan av utskottets granskningsarbete nämligen den ”som syftat till en granskning av administrativ praxis utan framhävande av ansvarsmomentet”. Det beklagades att denna del av verksamheten inte bedömdes för sig utan att kritiken mot den ”politiska” delen av arbetet avgjorde helhetsomdömet.⁸⁴⁹

Därefter konstaterade utredningen att det politiska ansvarsutkrävandet inte längre var utskottets huvudsakliga syssla utan alltmer av arbetet inriktades på granskningen av administrativ praxis. Det konstateras att det sistnämnda inte kan sägas sakna värde. Utredningen lyfte fram den unika insyn

⁸⁴⁹ KU 1952:24 s 20.

som utskottet hade i regeringens verksamhet och menade att granskningen av regeringens arbete var viktigare än tidigare då statsverksamheten starkt hade utvidgats och regeringens befogenheter hade ökat. Problemet var inte, enligt utredningen, utskottets arbete utan det faktum att framställningarna från utskottet ”sammankopplats med politiskt ansvarsutkrävande”. Utskottet behövde således verktyg för att kunna föra fram anmärkningar utan att dessa behövde vara politiskt laddade.⁸⁵⁰

⁸⁵⁰ A st.

7 Misstroendeförklaring

7.1 Inledning

Detta kapitel behandlar institutet misstroendeförklaring. Precis som tidigare kapitel inleds genomgången av en historisk tillbakablick innan den gällande regleringen presenteras. Därefter kommer en kort praxisgenomgång att göras innan kapitlet avslutas med några reflektioner. I samband med detta kommer även några synpunkter från litteraturen att föras fram.

Syftet med kapitlet är dels att visa på regleringen bakom misstroendeförklaring och dess historiska framväxt, dels att svara på frågan om regleringen bara är tomma ord eller om misstroendeförklaring har en roll att spela i det parlamentariska livet i Sverige. Ämnet har tidigare utförligt diskuterats av Sterzel och Isberg och därför kommer genomgången av praxis att vara ganska kortfattad. För den som är intresserad hänvisas till nämnda författare för en mer detaljerad genomgång av de olika omröstningarna och omständigheterna kring dem.⁸⁵¹

7.2 Massinstämmanden och dagordningsinstitut

Med parlamentarismens intåg i svensk politik följde även ett behov i riksdagen att kunna uttrycka sitt missnöje eller sitt förtroende med regeringens arbete. Det ansågs vara en brist att interpellationsdebatterna inte kunde leda till några beslut och istället uppstod massinstämmanden i vissa anföranden.⁸⁵² Ledamöterna utnyttjade denna möjlighet till att visa regeringen antingen förtroende eller misstroende, båda varianterna förekom.⁸⁵³ Denna praxis kom att fungera som ersättning för ett ”dagordningsinstitut” som önskats från vissa håll men aldrig införts.⁸⁵⁴ Trots ovanstående praxis och diskussionen kring dagordningsinstitut dröjde det till 1928 innan den första motionen i

⁸⁵¹ Sterzel (1999) och Isberg i SOU 2007:41.

⁸⁵² Sterzel (1969) s 77. Om detta även ovan i samband med genomgången av interpellationernas historia i avsnitt 4.2.

⁸⁵³ Andrén (1966b) s 208 f. samt 211.

⁸⁵⁴ A a s 208.

ämnet lades fram.⁸⁵⁵ Den avslogs av riksdagen och samma öde mötte en motion två år senare.⁸⁵⁶

Året därefter, 1931, väcktes ytterligare en motion i ämnet med yrkande att det skulle utredas om och hur ett dagordningsinstitut skulle kunna införas i Sverige. Motionärerna menade att det var otillfredsställande att det inte hade införts någon möjlighet för riksdagen att visa huruvida den hade förtroende för regeringen eller inte. Utskottet sade sig inte överskatta det praktiska värdet av ett dagordningsinstitut utan menade att förutsättningarna för stabilitet i det parlamentariska systemet ytterst beror på ”de praktiskpolitiska sedvorna”. Det konstaterades dock att liknande institut förekommer i andra parlamentariska statskick och därför var det naturligt att tillsätta en förutsättningslös utredning för att bringa klarhet i frågan.⁸⁵⁷

Riksdagen biföll denna gång motionen på KU:s tillstyrkande och Herbert Tingsten fick i uppdrag att genomföra en förutsättningslös utredning. Han presenterade sitt förslag 1935, där han avstyrkte införandet av ett dagordningsinstitut.⁸⁵⁸

7.2.1 Tingstens utredning

Det finns, med tanke på det inflytande som Tingstens utredning fick, anledning att närmare redovisa innehållet och argumentationen i utredningen. Utredningen bestod i stora drag av tre delar där den första delen definierade begreppet dagordningsinstitut. Den andra delen var en komparativ studie med totalt 25 länder. Utredningen avslutades med en sammanfattning och en analys av diskussionen kring frågan om ett dagordningsinstitut skulle införas eller ej. Tingsten själv avstyrkte som sagt detta.

När det gäller definitionen av dagordning konstaterar Tingsten att det var oklart vad som menades i debatten och att det talades om olika saker. Den definition som han utgick från i undersökningen innebar en ”rätt för representationen eller dess avdelningar att i särskilda former fälla omdömen om regeringen (respektive viss minister) eller regeringens åtgärder eller avsikter eller framställa önskemål rörande regeringens framtida politik”.⁸⁵⁹ Det handlade således om en bred definition som samlade in de flesta strömningarna i debatten.

I sin avslutande analys konstaterade Tingsten inledningsvis att den svenska parlamentarismen till viss del är unik. Den har fungerat ”med ovanligt liten friktion”⁸⁶⁰ och långa regeringskriser ”äro hos oss okända”⁸⁶¹. Han me-

⁸⁵⁵ Sterzel (1969) s 78.

⁸⁵⁶ A st. Se även KU 1931:13 s 3.

⁸⁵⁷ KU 1931:13 s 1-4. Citatet återfinns på s 4.

⁸⁵⁸ SOU 1935:21.

⁸⁵⁹ A a s 8.

⁸⁶⁰ A a s 74.

⁸⁶¹ A st.

nade att den svenska modellen har fungerat mycket bra och på ett sätt som gör det svårt att jämföra den med situationen i andra parlamentariska stater. Det konstateras att det inte finns något som talar för att regeringen i det svenska systemet skulle vara särskilt svag i förhållande till andra länder.⁸⁶²

Efter denna inledande hyllning till den svenska parlamentarismen utvärderade Tingsten de argument som framförts i debatten för och emot ett dagordningsinstitut. Ett första argument, att dagordningen är ett nödvändigt inslag i en fungerande parlamentarism, avfärdar han med att Sverige fungerar utan. Han menar vidare att argumentet att det skulle bringa klarhet i förhållandet mellan regering och riksdag är felaktigt. Erfarenheterna utomlands visar att det inte bringas någon klarhet, det är snarare fråga om ”en lektion i evasiv parlamentarisk taktik”. Föreställningen att ett misstroende följs av att de partier som stått bakom misstroendet bildar ny regering menade Tingsten var felaktig. Det fanns ingenting som talade för detta i den komparativa studien. Den vanliga följden är att den avgående regeringen återkommer med ”i viss mån ändrad sammansättning”. Slutsatsen som dras i utredningen är att betydelsen av dagordning ”i utomordentlig grad överskattats”.⁸⁶³

En situation identifieras dock där Tingsten kan se att institutet skulle kunna få betydelse. Det handlade om när en regering tillträder eller kvarstannar i strid med riksdagens önskan. Tingsten menar dock att denna situation löser sig själv så länge parlamentarismen fungerar. Regeringen skulle inte kunna få igenom sin politik och därför avgå självmant. Om en sådan regering ändå kvarstannar eller återkommer skulle, enligt Tingsten, dagordning vara ett ”klent vapen i striden”, det skulle krävas mer effektiva medel. En sådan situation borde ses som ”halvt revolutionär”.⁸⁶⁴

Tingsten menade att inte bara argumenten för dagordning utan även argumenten mot var överdrivna. Att institutet skulle öka antalet regeringskriser var lika felaktigt som motsatsen. Sådana situationer har mer med den partipolitiska situationen att göra än på dagordningen som sådan. Dagordningen ansågs dock kunna bidra till viss friktion mellan riksdag och regering och ge ”utomordentligt stort utrymme för vad man kan kalla ett taktiskt parlamentariskt spel”, ett spel som enligt Tingsten inte är ägnat att stärka förtroendet för statsmakten.⁸⁶⁵

Trots sin negativa inställning till dagordningsinstitutet går han in på några detaljfrågor rörande den eventuella utformningen. Han slår först fast att institutet naturligt hör hemma i grundlagen. Därefter diskuterar han frågan om tvåkammerssystemets inverkan. Han fastnar för att en dagordning måste stödjas av båda kamrarna för att likställdheten mellan dem ska kunna upprätthållas. Nästa fråga rör om dagordning endast ska kunna väckas i samband med

⁸⁶² A a s 76.

⁸⁶³ A a s 76-81. Citat återfinns på s 78, 80 och 81.

⁸⁶⁴ A a s 81-82. Citat på s 82.

⁸⁶⁵ A a s 82-84. Citat på s 83.

interpellationer eller ej. Tingsten menar att det bör konstrueras som en slags motionsrätt för att undvika att en interpellation stoppas i rädsla för eventuell dagordning. Dagordningen bör endast kunna riktas mot ett statsråd och hans ämbetsutövning alternativt hela regeringens agerande och inte mot ärenden som ligger inom ramen för myndigheternas självständighet. Tingsten avstyrkte införandet av en skyldighet för regeringen att avgå vid nederlag i dagordningsfrågan. Han menade även att förslaget måste stödjas av en viss mängd ledamöter för att kunna tas upp, enligt hans förslag en tiondel av kammarens ledamöter. Det skulle krävas utskottsbehandling av dagordningen och det krävdes en särskild lösning för att tillgodose båda kamrarnas behov i beredningsfrågan, eventuellt ett sammansatt utskott.⁸⁶⁶

Utredningen fick inte mer än ”ett tveksamt och tillfälligt intresse”⁸⁶⁷ i riksdagen och statsministern förklarade i kammaren att det inte fanns planer att lägga en proposition till riksdagen på grund av de komplikationer som ett tvåkammerssystem innebar för institutet.⁸⁶⁸ Utredningen skulle dock komma att präglade det kommande grundlagsarbetet.

7.3 Mot institutet misstroendeförklaring

I samband med grundlagsarbetet återkom diskussionen om ett institut för riksdagen att uttrycka sitt misstroende för regeringen. Författningsutredningen (FU) hade i sina direktiv att lyfta frågan om dagordningsinstitutet skulle införas i Sverige eller om någon annan form av politiskt ansvarsutkrävande kunde vara aktuellt.⁸⁶⁹ Efter en inledande genomgång av diskussionen kring dagordningsinstitutet och Tingstens utredning konstaterar FU att diskussionen rört parlamentarismen ”sådan den gestaltat sig under 1920-talet”.⁸⁷⁰ Situationen vid FU:s arbete var enligt utredningen en annan då det nu var fråga om att ”låta parlamentarismens princip med avseende på ministärens ställning komma till uttryck vid en allmän författningsrevision”.⁸⁷¹ Det handlade enligt utredningen om att ge riksdagen en möjlighet att hävda sin ”ledande ställning inom statsskicket”.⁸⁷² Det menades att mycket av den argumentation som förts fram både i debatten och i Tingstens utredning inte längre var aktuellt. Två av de tingstenska argumenten ansågs dock fortfarande ha aktualitet. För det första att det framförallt är de partipolitiska förhållandena som bestämmer parlamentarismens utformning, mer än ansvarsreglerna. För

⁸⁶⁶ A a s 85-90.

⁸⁶⁷ Brusewitz (1938) s 531.

⁸⁶⁸ A a s 531 f.

⁸⁶⁹ SOU 1963:17 s 13 f.

⁸⁷⁰ A a s 144 f. Citatet hämtat från s 145.

⁸⁷¹ A a s 145.

⁸⁷² A st.

det andra att ansvarsreglerna kan ge ökat utrymme för ”taktiskt parlamentariskt spel”.⁸⁷³

När det sedan kom till själva utformningen av institutet konstaterade utredningen först att det var tillräckligt att kräva negativt parlamentariskt ansvar, det vill säga att regeringen tolereras av riksdagen. Detta skulle enligt utredningen vara tillräckligt för att klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Utredningen menade vidare att ett dagordningsinstitut inte var önskvärt då det skulle ge ”möjlighet till allsköns uttalanden angående regeringen och dess politik”. Förslaget var istället att införa en misstroendeförklaring med tillhörande avgångsskyldighet vid ett nederlag. Med detta skapades ett institut som var ”en yttersta garanti för parlamentarismen”. Misstroendeförklaringen skulle riktades mot ett visst statsråd med den viktiga distinktionen att om den riktades mot statsministern innebär det att hela regeringen omfattades. Misstroendeförklaringen skulle inte vara motiverad och ett framgångsrik förklaring innebär att det utpekade statsrådet ska avgå alternativt hela regeringen om det riktats mot statsministern. Enligt utredningen skulle det stå varje ledamot fritt att väcka frågan men för att misstroende skulle förklaras måste det stödjas av mer än hälften av riksdagens ledamöter, dvs minst 175 röster för misstroendeförklaringen.⁸⁷⁴

Grundlagberedningen (GLB) gick i stort på FU:s förslag med den skillnaden att GLB ansåg att det skulle krävas att en tiondel av riksdagens ledamöter skulle instämma i yrkandet för att ett yrkande om misstroendeförklaring skulle tas upp till behandling. Detta var samma gräns som Tingsten föreslagit redan 1935. Att Tingstens ande vilar över både GLB och FU är tydligt även om det finns klara skillnader i de olika utformningarna. I propositionen om en partiell författningsreform gick regeringen helt på GLB:s linje som sedermera infördes i RF.⁸⁷⁵

I GLB:s slutbetänkande lämnades stadgandet i stort sett oförändrat. Två förändringar skedde dock. För det första fördes det in i andra stycket en regel om att misstroende inte får förklaras om den minister som misstroendeförklaring riktar sig till redan har blivit entledigad. Enligt GLB borde detta främst röra en regering som avgått men som sitter kvar som expeditionsministär. Dessutom fördes det i tredje stycket in ett förbud mot utskottsbehandling som tidigare funnits i RO. Anledningen var regeln i RF 3:3 om att undantag från beredningstvånget måste framgå av RF. Beredningens förslag godtogs av regeringen och lämnades oförändrat i propositionen.⁸⁷⁶

⁸⁷³ A a s 145 f.

⁸⁷⁴ A a s 146-148. Citaten är båda hämtade från s 146.

⁸⁷⁵ SOU 1967:26 s 174-178 och prop 1968:27 s 203-205. En skillnad mellan FU och GLB som noterats av Sterzel är att GLB inte talar om en yttersta garanti för parlamentarismen såsom FU gjorde. Inte heller i propositionen nämns detta. Se Sterzel (1999) s 45-49. Jmf Holmberg & Stjernqvist (2006) s 538.

⁸⁷⁶ SOU 1972:15 s 207-208 och prop 1973:90 s 425.

7.4 Misstroendeförklaring under 1974 års RF

Regleringen i RF 13:4 om misstroendeförklaring har i sak stått oförändrad sedan den infördes 1974 och lyder som följer:

4 § Riksdagen kan förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende. Ett yrkande om en sådan misstroendeförklaring ska väckas 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 genom valet utsedda riksdagen samlas. Ett 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

För att kortfattat beskriva stadgandet kan sägas att den första meningen ger riksdagen möjligheten att avge en misstroendeförklaring. Det räcker inte med enkel majoritet utan det krävs ”att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för”, det vill säga det krävs minst 175 röster för yrkandet. Det finns i stadgandet några olika spärregler. Den första är att det krävs att ett visst antal ledamöter står bakom ett yrkande om misstroendeförklaring för att det överhuvudtaget ska tas upp till prövning i kammaren. Minst 35 ledamöter måste således stödja yrkandet för att det ska prövas. Andra stycket innebär för det andra att det inte går att rikta misstroende mot en ministär under tiden mellan valdagen fram till dess att den nya riksdagen tillträder. Misstroende kan för det tredje inte riktas mot en minister som entledigas men som sitter kvar på sin post i väntan på sin efterträdare. Avslutningsvis stadgas i tredje stycket ett beredningsförbud som kan jämföras med beredningstvånget i RF 4:3 st 3.

Något bör även sägas om verkan av en misstroendeförklaring. Om den riktas mot ett enskilt statsråd ska han eller hon enligt RF 6:5 entledigas av talmannen. Om misstroendet riktas mot statsministern ska hela regeringen entledigas enligt RF 6:7. Regeringen har dock enligt RF 6:5 en möjlighet att förekomma detta genom att förordna om extra val.

Till sist ska även tilläggas att det enligt RF 6:3 ska hållas en statsministeromröstning senast två veckor efter ett val. Denna regel infördes i grundlagen i samband med grundlagsrevisionen 2010. Bakgrunden till förändringen är diskussioner som förts framförallt efter valen 1998 och 2002 då en minoritetsregering suttit kvar trots som i det första fallet betydande valförlust eller som i det andra att regeringen fortfarande var i minoritet. För att inte den sittande regeringen ska ha en fördel i förhandlingarna efter valet infördes en

obligatorisk omröstning för att skapa tydlighet i den parlamentariska situationen.⁸⁷⁷

7.5 Misstroendeförklaring – en inblick i praxis

Den praxis som finns kring misstroendeförklaring är inte särskilt omfattande. Vid fem tillfällen har det framställts yrkanden, 1980, 1985, 1996, 1998 och 2002. Samtliga avslogs av riksdagen. Två gånger har det funnits majoritet i riksdagen för en misstroendeförklaring, men då har regeringen i det första fallet 1981 och statsrådet i det andra 1988 avgått innan omröstning hunnit äga rum. Nämnas bör även situationen som uppkom efter katastrofkommissionens rapport 2005.

Det går att kategorisera yrkandena på olika sätt. Det går exempelvis skilja på personliga yrkanden och sådana riktade mot hela regeringen. Det går även att skilja på principiella yrkanden och sådana som är kopplade till en sakfråga. Jag har i genomgången nedan valt att göra uppdelningen mellan personliga och kollektiva misstroendeyrkanden.

7.5.1 Personliga yrkanden

Personliga yrkanden har skett vid två tillfällen, 1985 mot utrikesminister Lennart Bodström och 1996 mot statsminister Göran Persson. Utöver detta kan även hotet om misstroende mot justitieminister Anna-Greta Leijon och till viss del diskussionen kring tsunamikatastrofen inkluderas. Tsunamidiskussionen kommer jag dock att behandla sist. Misstroendeomröstningen mot Bodström 1985 hade sin bakgrund i uttalanden som han gjort om ubåtskränkningarna. Bodströms inställning i ubåtsfrågan var redan omdebatterad och oppositionen ifrågasatte huruvida han stod bakom den officiella politiken i frågan. Under en middag tillsammans med journalister hade Bodström ”mer eller mindre bagatelliserat ubåtsfrågan” vilket ledde till att Moderaterna med stöd av Centern och Folkpartiet framställde ett yrkande om misstroendeförklaring. Motiveringen var att statsrådet inte längre med trovärdighet kunde företräda den svenska utrikespolitiken. Omröstningen följde partilinjerna och innebar avslag på yrkandet.⁸⁷⁸

Nästa gång ett personligt yrkande blev aktuellt var i samband med den så kallade ”Ebbe Carlsson-affären” 1988. Affären fick mycket stort genomslag i media och är det största enskilda ärende som konstitutionsutskottet granskat. Särskild uppmärksamhet fick justitieminister Leijons inblandning fram-

⁸⁷⁷ Prop 2009/10:80 s 108 ff. Se även SOU 2008:125 s 271 ff och Bull & Sterzel (2010) s 164 f.

⁸⁷⁸ Sterzel (1999) s 52 f. Citatet återfinns på s 52. Det kan noteras att Bodström efter valet 1985 inte kvarstod som utrikesminister utan istället utnämndes till utbildningsminister.

förrallt vad gällde ett rekommendationsbrev utfärdat till Ebbe Carlsson på statsrådets brevpapper. Leijon avgick med motiveringen att hon konstaterat att det i riksdagen fanns en majoritet för en misstroendeförklaring mot henne. Således fick misstroendelinstitutet effekt även om det rent formellt aldrig framställdes ett yrkande.⁸⁷⁹

Det senaste personliga yrkandet framställdes 1996 mot Göran Persson. Även om ett yrkande riktat mot statsministern likställs med ett riktat mot hela regeringen måste ändå yrkandet 1996 anses vara riktat personligen mot Persson. Bakgrunden var uttalanden som Persson gjort under ett statsbesök i Kina. Persson konstaterade i sitt uttalande att det är ”oerhört slående vad politisk stabilitet betyder för ekonomisk utveckling när man ser det kinesiska exemplet”⁸⁸⁰. Efter att ha varit uppe både vid riksdagens frågestund och vid en särskild debatt yrkade Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna misstroendeförklaring mot statsministern. Partierna menade att statsministern inte lämnat en tillfredställande förklaring till yttrandet och att han inte heller tagit tillbaka det. Partierna menade således att det inte var uttalandet som sådant som låg bakom yrkandet utan Perssons ovilja att ta tillbaka sitt uttalande eller undanröja missförstånd. Centern menade att yrkandet inte stod i proportion till händelsen och den kritik som den förtjänade. Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Centern röstade nej, Miljöpartiet avstod och övriga partier röstade för. Utfallet blev 119 ja-röster och 204 nej.⁸⁸¹

7.5.2 Yrkanden mot regeringen

Det första yrkandet om misstroendeförklaring som gällde hela regeringen framfördes av Socialdemokraterna 1980 efter det att den borgliga regeringen avvisat krav på nyval. Enligt Palme återstod då endast misstroendeförklaring för att få frågan om nyval prövad. Bakgrunden var politiska motsättningar mellan oppositionen och de tre regeringspartierna. Flera stora politiska frågor såsom kärnkraftsomröstningen och konflikten på arbetsmarknaden hade bidragit till dessa motsättningar som ledde fram till yrkandet om misstroendeförklaring. En intressant detalj är att Socialdemokraterna och VPK valde att yrka misstroendeförklaring var för sig. Socialdemokraternas yrkande stöddes av de nödvändiga 35 ledamöterna. VPK däremot hade inte tillräckligt många mandat för att nå denna siffra och därför valde talmannen att förklara VPK:s yrkande som förfallet. VPK menade att det var anmärkningsvärt att talmannen inte valde att pröva de två identiska yrkandena till-

⁸⁷⁹ A a s 53 f.

⁸⁸⁰ Danielsson (2007) s 74.

⁸⁸¹ Sterzel (1999) s 54 f och SOU 2007:41 s 26. Notera även Danielsson (2007) s 63 som menar att yrkandet var en följd av att Persson haft en alltför lyckad utrikespolitisk inledning av sin statsministerperiod. Oppositionen var enligt Danielsson tvungen att hejda den utrikespolitiska framgångsvågen.

sammans.⁸⁸² Omröstningen följde partilinjerna och blev därmed den omröstning som sett till röstsiffrorna kommit närmast en fullbordad misstroendeförklaring om man bara ser till siffrorna. Omröstningen föll ut 174 ja och 175 nej röster.⁸⁸³

Även avseende regeringen har hot om misstroendeförklaring vid ett tillfälle gett effekt. Detta var 1981 då hela regeringen avgick efter hot om misstroendeförklaring. Bakgrunden var att Moderaterna hade lämnat regeringskoalitionen och förklarat att de skulle stödja en misstroendeförklaring mot regeringen. Därmed fanns det tillsammans med oppositionen en majoritet mot regeringen i riksdagen. Regeringen valde då att avgå med motiveringen att ett kvarstannande stod i strid med riksdagsmajoritetens vilja. Samma tvåpartiregering som just avgått återkom en dryg vecka senare.⁸⁸⁴

De två senaste yrkandena om misstroendeförklaring har båda väckts direkt efter ett val och varit en reaktion på att regeringen suttit kvar trots att den varit i minoritet. Det handlar om två mer eller mindre rent principiella yrkanden. Det första var efter valet 1998 där Socialdemokraterna tappade trettio mandat i riksdagen och inte längre hade majoritet tillsammans med Vänsterpartiet. Inte ens om det tidigare samarbetspartiet Centern inkluderades fick regeringen majoritet. Moderaternas partiledare menade att regeringen borde avgå för att en förutsättningslös regeringsbildning under talmannen skulle kunna genomföras. Statsministern avvisade detta och avsåg att regera vidare med stöd av Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Samma dag som riksmötet öppnades presenterades en uppgörelse som säkerställde att regeringen hade stöd av en majoritet i riksdagen. Trots uppgörelsen yrkade moderatledaren om en misstroendeförklaring mot statsministern och därmed hela regeringen med motiveringen att ”efter ett val som inneburit ett betydande valnederlag för regeringspartiet borde statsministern avgå och bereda utrymme för en regeringsbildningsprocess”⁸⁸⁵. I omröstningen som följde valde övriga borgerliga partier att avstå då de konstaterade att regeringen nu hade stöd av en majoritet i riksdagen även om de menade att regeringsfrågan borde ha prövats under talmannens ledning. Omröstningen innebar att det avlades 82 ja-röster, 186 nej och att 74 ledamöter avstod.⁸⁸⁶

En liknande situation uppstod efter valet 2002. Denna gång var det visserligen inte en fråga om ett stort valnederlag för regeringspartiet, som faktiskt vunnit tretton mandat, men den parlamentariska situationen var lika osäker som efter valet 1998. Denna gång var det till och med så att Miljöpartiet satt

⁸⁸² Vpk framställde ytterligare ett yrkande om misstroende 1982. Yrkande följde efter ett angrepp mot regeringen i allmänhet och arbetsmarknadsministern i synnerhet. Eftersom vpk inte hade mer än 20 mandat i riksdagen föll yrkandet. (se Sterzel (1999) s 50 f)

⁸⁸³ Sterzel (1999) s 49 f. Det är värt att notera att samtliga riksdagsledamöter var närvarande vid omröstningen.

⁸⁸⁴ Sterzel (1999) s 51 f.

⁸⁸⁵ SOU 2007:41 s 29.

⁸⁸⁶ A a s 27-32 och Sterzel (1999) s 55 ff.

i förhandlingar om att bilda regering tillsammans Folkpartiet, Centern och Kristdemokraterna. Bakgrunden var att Socialdemokraterna vägrade tillmötesgå Miljöpartiets krav på ministerposter. Förhandlingarna mellan de borgerliga partierna och Miljöpartiet föll samman efter att Centern hoppat av. Socialdemokraterna lade då fram ett nytt bud till Vänsterpartiet och Miljöpartiet som avvisades av de båda partierna. Miljöpartiet aviserade att man avsåg att stödja en misstroendeförklaring mot statsministern om inget nytt hände de följande dagarna. Efter riksmötets öppnande yrkade moderatledaren med erforderligt stöd om misstroendeförklaring mot statsministern. Motiveringen var i likhet med 1998 att statsministern borde avgå vid en oklar parlamentarisk situation och låta en regeringsbildningsprocess under talmanen ta vid. Natten före omröstningen hade statsministern slutit ett avtal med Miljöpartiet och därmed säkrat en majoritet i riksdagen. Miljöpartiet menade dock att de helst sett en majoritetsregering men att deras försök att få till stånd detta hade misslyckats och därför skulle partiet välja att lägga ner sina röster. Omröstningen följde partilinjerna och därmed avgavs 158 ja-röster, 174 nej och 17 ledamöter som avstod.⁸⁸⁷

Viktigt att notera är att situationen har förändrats sedan de två senaste misstroendeförklaringarna. I samband med grundlagsrevisionen som trädde i kraft 2011 har det införts en obligatorisk statsministeromröstning.⁸⁸⁸ Detta har inneburit att de situationer som uppstod efter valen 1998 och 2002 inte kan uppstå på nytt.

En sista händelse som bör uppmärksammas i detta sammanhang är diskussionen som följde i samband med att Katastrofkommissionens rapport om krishanteringen efter tsunamin presenterades.⁸⁸⁹ Frågan om misstroendeförklaring mot statsministern och utrikesministern diskuterades inom de borgerliga partierna men KU:s behandling av ärendet avvaktades. Anledningen till detta var dels att valdagen närmade sig dels att det inte fanns en majoritet i riksdagens för yrkandet.⁸⁹⁰ Diskussionen fördes mellan de borgerliga partierna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Yrkande om misstroendeförklaring avvaktades eftersom det inte skulle kunna vinna framgång i riksdagen. Enstaka ledamöter i Miljöpartiet kunde tänka sig att stödja ett misstroende mot utrikesministern men det fanns ändå inte tillräckligt stöd för ett framgångsrikt yrkande och därför avvaktades KU:s utredning. Efter KU:s betänkande, som innehåller stark kritik mot utrikesministern, fanns det en majoritet i riksdagen som var beredda att stödja ett misstroende mot henne. Utrikesministern avgick dock redan några dagar innan granskningen var avslutad, dock officiellt av andra skäl än att det skulle finnas en riksdagsmajoritet mot henne.⁸⁹¹

⁸⁸⁷ SOU 2007:41 s 32-36. Se även Holmberg & Stjernquist (2006) s 538 f.

⁸⁸⁸ Se prop 2009/10:80 s 108 ff. Se även SOU 2008:125 s 271 ff.

⁸⁸⁹ SOU 2005:104.

⁸⁹⁰ SOU 2007:41 s 36 ff, Se även Nergelius (2010) s 61.

⁸⁹¹ SOU 2007:41 s 36-39, Se även Nergelius (2010) s 61.

Till uppräknningen ovan kan läggas de regeringsskiften som skett efter valet 1976, 1982, 1991, 1994 och 2006. Vid dessa tillfällen har statsministern frivilligt lämnat in sin avskedsansökan på grund av att regeringen inte längre har tillräckligt stöd i riksdagen. Givet är att statsministern i dessa fall skulle ha drabbats av ett misstroendevotum om han inte lämnat in avskedsansökan då majoriteten i riksdagen velat se en annan regeringsbildning.

7.6 Tomma ord? – En diskussion kring misstroendeförklaring

7.6.1 Några kommentarer från litteraturen

När det gäller misstroendeförklaring är det första som slår en den sparsamma användningen av institutet. På snart 40 år har yrkanden prövats fem gånger i riksdagen, alla med avslag som utgång. Det har varit aktuellt ytterligare åtminstone tre gånger varav minst två indirekt lett till ministers eller regerings avgång. Innebär detta att institutet ska betraktas som tomma bokstäver i grundlagen eller ska det, såsom FU uttryckte det, ses som en yttersta garanti för parlamentarismen?

Det har diskuterats i litteraturen kring frågan om det går att tala om någon form av praxis eller inte. Enligt Sterzel har utvecklingen lett till en mer formell syn på parlamentarismen, något som enligt honom bekräftades genom omröstningen 1998. Omröstningen hade av Moderaterna givits ”en klar principiell motivering”, nämligen att en minoritetsregering som lidit ett stort valnederlag ska avgå så att regeringsfrågan prövas i enlighet med reglerna i RF. Så hade skett av regeringar före införandet av 1974 års RF. Nu ställde sig dock endast ett parti, Moderaterna, bakom misstroendeförklaringen. Men även om misstroendet hade gått igenom hade regeringsfrågan troligen löst på samma sätt. Detta är dock ointressant menar Sterzel. Det viktiga ”är själva fakta att det inte blev någon omprövning, att detta antyder ett nytt synsätt och att man har fått en klar anvisning om en restriktiv grundlagstillämpning snarare än extensiv”.⁸⁹²

Motivering liknande den som gavs av Moderaterna 1998 var även grunden för misstroendevotumet 2002. Precis som 1998 var regeringen beroende av stöd från partier utanför regeringen och Moderaterna menade att vid en oklar parlamentarisk situation borde regeringsfrågan prövas enligt reglerna i RF. Även denna gång hade regeringens avgång inte inneburit en annorlunda regeringsbildning. Här kan Sterzels tankar åter göra sig gällande. Isberg menar dock att en skillnad som enligt hans mening ”inte är av ointressant eller oviktigt slag för förtroendet för processen hade varit att talmannen vid en omprövning av regeringsfrågan inträtt i sin tilldelade roll i regerings-

⁸⁹² Sterzel (1999) s 68.

bildningen med de garantier som därmed erhållits för att regeringsfrågan skulle ha prövats allsidigt”. Istället uppstod, enligt Isberg, situationen att statministerns ”centrala ställning i det nuvarande statskicket på nytt underströks”.⁸⁹³

När det gäller institutets betydelse menar Sterzel att misstroendeförklaring ”inte kommer få praktisk betydelse i framtiden om inte grundlagsregleringen ändras”. Han menar att KU:s granskning ”i viss mån har blivit en ersättning” något som tydliggjordes i samband med behandlingen av regeringens agerande under tsunikatastrofen.⁸⁹⁴ Det har även sagts att misstroendeförklaring blivit ett ”institut på papperet utan verklig plats i det parlamentariska livet”.⁸⁹⁵

7.6.2 Avslutande reflektioner

Det är svårt att tala om någon fast praxis när det gäller misstroendeförklaring. Dels har det varit fråga om få ärenden, dels har dessa ärenden varit av skilda slag. En naturlig uppdelning är mellan personliga yrkanden och yrkanden riktade mot regeringen. Med denna uppdelning skulle yrkandet mot Bodström 1985, hotet om misstroendeförklaring mot Leijon och omröstningen mot Persson 1996 falla i den första kategorin och övriga i den andra. En annan uppdelning är mellan sakfrågeanknutna och principiella ärenden. Här skulle endast omröstningarna 1998 och 2002 och hotet 1981 falla i den senare kategorin. Oavsett hur de olika omröstningarna och hoten om omröstningar kategoriseras blir det få ärenden som alla har särskilda omständigheter kopplade till sig. Det blir därför svårt att tala om någon praxis. Sterzel menar att omröstningen 1998 skapade ett prejudikat.⁸⁹⁶ Det går att säga att det prejudikatet följdes 2002 eftersom omröstningen föll ut i enlighet med 1998 års omröstning. Det går å andra sidan att säga att omröstningarna blev skenomröstningar då uppgörelser om regeringsmakten träffades innan kammaren avgjorde misstroendefrågan. Det finns åtminstone skäl att anta att utgången kunnat bli en annan 2002 om inte Socialdemokraterna kommit överens med Miljöpartiet natten före omröstningen.⁸⁹⁷ Denna situation har dock fått sin lösning genom införandet av den obligatoriska statsministeromröstningen i RF 6:3.

De gånger misstroendeförklaring hade kunnat bli en realitet har regeringen eller berört statsråd avgått före omröstningen i kammaren. Så var det

⁸⁹³ SOU 2007:41 s 47. Se även s 67.

⁸⁹⁴ Sterzel (2008a) s 513 f. Det första citatet hämtat från s 513 och det andra från sidan 514. Även Petersson menar att granskningen kring flodvågskatastrofen innebar en konflikt med grundlagens ”andemening” angående beredningsförbud av misstroendeförklaring. Se Petersson (2006) s 100.

⁸⁹⁵ Bull & Sterzel (2010) s 302.

⁸⁹⁶ Sterzel (1999) s 68.

⁸⁹⁷ Se SOU 2007:41 s 32-36 samt 42-50 för en mer detaljerad beskrivning och analys.

1981, 1988 och troligen 2005. Det mest sannolika scenariot är även framle-
des att då majoritet för misstroendeförklaring finns i kammaren kommer
berört statsråd eller regering att avgå före omröstningen. Det går eventuellt
tala om att det existerar en sådan praxis redan. Det innebär dock att grundla-
gens reglering endast blir preventiv och att de omröstningar som faktiskt
kommer till stånd enbart blir politiska demonstrationer.

Det bör i sammanhanget även sägas något om kopplingen mellan misstro-
ende och kabinetsfråga. Allt sedan parlamentarismen infördes i Sverige har
regeringen vid olika tillfällen ställt kabinetsfråga med olika utgång. Senast
en regering i Sverige avgick efter en kabinetsfråga var 1991 då Ingvar
Carlsson avgick, för att sedan återkomma som statsminister några dagar
senare. Den stora skillnaden mellan kabinetsfråga och misstroendeförklar-
ing är vem som har möjlighet att initiera ärendet. Vid misstroendeförklaring
är det riksdagen som tar initiativet medan det är regeringen vid kabinetsfrå-
ga. Det blir därför svårt att tala om kabinetsfråga som en del av riksdagens
kontrollmakt. Det är snarare en del av regeringens politiska arsenal för att få
igenom sin politik.

Förarbeten och grundlagskommentar lyfter fram att misstroendevotum är
en yttersta garanti för parlamentarismen. Jag instämmer i detta synsätt. Miss-
troendeförklaring är ett vapen att ta till då inget annat fungerar. En säker-
hetsventil som garanterar att en regering eller statsråd inte sitter kvar mot
riksdagens uttryckliga vilja. Det är övriga kontrollinstrument som så att säga
ska ta hand om den dagliga verksamheten. Frågan om misstroendeförklar-
ingens framtida roll kommer att återkomma i det avslutande kapitlet.

Det är intressant att läsa Tingstens argument för och emot ett dagord-
ningsinstitut. Diskussionen går att mer eller mindre rakt överföra till dagens
förhållanden. För det första, diskussionen om att en lyckad misstroendeför-
klaring oftast inte leder till att en ny regering bildas, snarare återkommer
samma regering med mindre förändringar. För det andra, diskussionen kring
om en regering kvarstannar mot riksdagens vilja. Situationen påminner om
den som infann sig 1998 och 2002. Det finns fler exempel men det intressan-
ta är att, precis som med tidigare kontrollinstitut, gamla diskussioner och
argument går att applicera till den nuvarande situationen.

Avslutningsvis vill jag framhålla att historien visar att misstroendeinstitu-
tet inte bara är fråga om tomma ord utan reell mening. Även om yrkanden
rent faktiskt inte har framställts har institutets närvaro medverkat till åtmin-
stone en ministers och en regerings avgång. När det gäller utrikesministern
2005 är det troligt att misstroendeförklaring var det som till sist fällde avgö-
randet även om det inte är lika tydligt som i de två förstnämnda fallen. Jag
tror även att det framöver kommer att kunna spela en roll i det parlamenta-
riska livet. Detta gäller särskilt i de fall då Sverige regeras av en minoritets-
regering.

8 Andra möjligheter till kontroll

8.1 Inledning

Misstroendeförklaring, konstitutionsutskottets granskning, interpellationer och frågor är de huvudsakliga instrumenten för direkt kontroll i riksdagen, men ledamöterna har ytterligare möjligheter att kontrollera regeringen. Jag ska behandla några av dessa nedan men då jag anser att de redan behandlade kontrollinstrumenten är de viktigaste kommer diskussionen att vara mer kortfattad, bland annat kommer den historiska dimensionen mer eller mindre helt att saknas. Anledningen till detta är att jag i min avhandling fokuserar på den kontroll som ligger utanför den löpande verksamheten. I denna kontroll menar jag att de ovanstående kontrollinstrumenten spelar en betydlig mer framträdande roll som just kontrollinstrument. De delar av kontrollmakten som ska diskuteras nu är idag inte någon stor del men har möjligheter att ta större plats i det avseendet. Det är därför jag vill framhålla dessa då de kommer att återkomma i den avslutande diskussionen de lege ferenda.

Jag kommer först att diskutera den del av debatten i kammaren som inte ingår i det löpande riksdagsarbetet. Därefter kommer en genomgång av utskottens arbete med uppföljning och utvärdering med fokus på de senaste tio årens utveckling. Riksdagens förhållande till granskningsresultaten från Riksrevisionen kommer sedan att behandlas, följt av förhållandet mellan riksdagen och JO. Avslutningsvis kommer några sammanfattande och avslutande kommentarer.

8.2 Debatt i kammaren

Debatten i kammaren ger möjlighet för oppositionen att attackera och komma med alternativ till regeringens politik och regeringen möjlighet att försvara sin politik eller ett visst förslag. Eftersom mer eller mindre varje förslag öppnar möjligheten till debatt är det fråga om en en fortlöpande kontroll av regeringens politik. Denna avhandling fokuserar på den kontroll som sker utanför det löpande riksdagsarbetet och därför kommer jag i detta sammanhang att behandla möjligheten i RO 2:10 st 3:

”Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för parti-grupperna besluta att en debatt utan samband med annan handläggning

ska äga rum vid ett sammanträde med kammaren. En sådan debatt får begränsas till ett särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne.”

Stadgandet öppnar för en debatt som inte hör samman med ett särskilt ärende, en så kallad fristående debatt.⁸⁹⁸ Det är talmannen i samråd med gruppledarna i riksdagen som avgör om debatten ska hållas. Det är även möjligt att hålla en fristående debatt i flera ämnen och då dela in dem i egna avsnitt. Talmannen bestämmer även i samråd med gruppledarna om begränsningar i talartiden (RO 2:14.2).

Det finns några olika stående debatter som hämtar sitt stöd i denna regel. Enligt motiven till stadgandet borde det anordnas en årlig allmänpolitisk debatt i samband med statsministerns tal vid riksmötets öppnande.⁸⁹⁹ Idag hålls denna debatt i mitten av oktober och behandlar regeringsförklaringen, budgetpropositionen och de motioner som väckts under allmänna motionstiden.⁹⁰⁰ Debatten delas i enlighet med stadgandet in i avsnitt utifrån ämne.⁹⁰¹ Grundlagberedningen föreslog även att det varje år borde hållas en utrikespolitisk debatt.⁹⁰² Denna debatt hålls idag i början av februari med utgångspunkt i utrikesministerns utrikesdeklaration, som inleder debatten.⁹⁰³ Det anordnas även så kallade partiledardebatter vid tre tillfällen per riksmöte, som inledning till den allmänpolitiska debatten, då kammaren återsamlas efter juluppehållet och före sommaruppehållet.⁹⁰⁴

Utöver de beskrivna fasta debatterna finns det två former av fristående debatter, aktuella och särskilda. Dessa debattformer har tillkommit för att stärka kammaren som arena för debatt.⁹⁰⁵ Syftet med de aktuella debatterna är att i riksdagen lyfta ett aktuellt samhällsproblem. Debatterna ordnas skyndsamt på initiativ av en eller flera partigrupper och det ansvariga statsrådet deltar tillsammans med en företrädare per riksdagsparti.⁹⁰⁶ För de aktuella debatterna gäller särskilda debattregler.⁹⁰⁷ Även de särskilda debatterna anordnas på begäran av en eller flera partigrupper men med skillnaden att debattreglerna bestäms särskilt inför varje debatt.⁹⁰⁸ Under nuvarande talman anordnas endast aktuella debatter med fasta debattregler. Enligt uppgift från

⁸⁹⁸ Holmberg & Stjernqvist (2006) s 627.

⁸⁹⁹ Prop 1973:90 s 498.

⁹⁰⁰ 2000/01:RS1 s 84. Se även Holmberg och Stjernqvist (2006) s 627.

⁹⁰¹ Holmberg & Stjernqvist (2006) s 627.

⁹⁰² Prop 1973:90 s 498.

⁹⁰³ Holmberg & Stjernqvist (2006) s 627.

⁹⁰⁴ A a s 628.

⁹⁰⁵ A st.

⁹⁰⁶ A st.

⁹⁰⁷ Dessa är att företrädaren för det parti som begärt debatten får två minuter för ett inledningsanförande och därefter tre anföranden på sex, fyra och två minuter. Det ansvariga statsrådet får inledningsvis sex minuter och därefter tre anföranden á fyra, två och två minuter. Statsrådets två sista minuter avslutar debatten. Övriga partiföreträdare får sex minuter inledningsvis och därefter ytterligare två anförande på fyra respektive två minuter. Se Parlamentarisk handbok 2010 s 17 angående detta.

⁹⁰⁸ Holmberg & Stjernqvist (2006) s 628.

Talmanskansliet anordnas ungefär 6-7 aktuella debatter per år.⁹⁰⁹ Noterbart gällande dessa debattformer är att de bygger på överenskommelser mellan partigrupperna utan stöd i RO. Enligt RO 2:14 har alla som vill yttra sig i en fråga rätt att göra detta och det kan inte göras tvingande avsteg från denna regel. Således går det inte att tvinga någon att avstå från att yttra sig utan detta måste ske på frivillig basis.

Under en period pågick ett försök med en så kallad allmän debattimme. Den infördes under våren 2005 och under det året anordnades totalt sju sådana debatter.⁹¹⁰ Tanken med debatten var att en enskild ledamot skulle få lyfta en fråga som var viktig för denne men som inte fått utrymme tidigare.⁹¹¹ Senast en dylik debatt anordnades var i november 2007.⁹¹²

8.3 Utskottens uppföljning och utvärdering

I riksdagens granskande uppgifter ingår även för utskotten att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sitt ämnesområde. Även om frågan i samband med grundlagsreformen 1974 lämnades oreglerad uttalades i förarbetena att det var angeläget att riksdagen intresserade sig för att systematiskt följa upp fattade beslut och hur de utfallit samt att denna uppföljning användes som grund för senare ställningstaganden.⁹¹³ Vidare menades att ämnesindelningen av utskotten gav en god grund för denna systematiska uppföljning vilket även skulle stärka riksdagens kontrollmakt, något som ”man med bestämdhet borde värna om”.⁹¹⁴

I samband med att mål- och resultatstyrning infördes i förvaltningen blev frågan om uppföljning och utvärdering åter aktuell. Riksdagen uttalade att detta var en viktig uppgift för utskotten och att riksdagen måste ta sig en aktivare roll i granskningen och kontrollen av den statliga verksamheten.⁹¹⁵ I samband med den nya budgetlagen 1996 kodifierades även mål- och resultatstyrningen. Kortfattat innebär detta att istället för detaljreglering av myndigheternas verksamhet ställs krav på de mål som verksamheten ska uppnå. Således regleras inte hur målen uppnås utan istället anges de resultat som ska nås. Efter en viss period redovisar sedan myndigheten sina resultat som av

⁹⁰⁹ Det anordnades 2006/07 totalt 6 aktuella debatter, 2007/08 totalt 7, 2008/09 totalt 9 och 2009/10 totalt 6.

⁹¹⁰ 2005/06:RS3 s 146. Det anordnades fyra debattimmar under våren och tre under hösten. Under hösten gjordes vissa justeringar i debattreglerna. Den första debattimmen hölls den 2 februari 2005. Se Protokoll 2004/05:68 Onsdagen den 2 februari, § 3.

⁹¹¹ Pressmeddelande, Talmannens månadsbrev februari: Konsten att bli bönhörd, Fredag 18 februari 2005.

⁹¹² Protokoll 2007/08:32 Onsdagen den 28 november.

⁹¹³ SOU 1972:15 s 116.

⁹¹⁴ A st.

⁹¹⁵ 1993/94:TK1 och 1993/94:KU18.

huvudmannen sedan utvärderas i relation till de mål som uppställts. Det är i detta led som utskotten kommer in.⁹¹⁶

För att tydliggöra den kommande framställningen bör begreppen uppföljning och utvärdering klargöras. En uppföljning innebär en ”relativt okomplicerad efterhandskontroll som normalt är fri från värderingsmoment”. En uppföljning behandlar med andra ord frågan ”Vad har hänt?”. En utvärdering skiljer sig från uppföljning i det att ”den inkluderar en analys samt någon form av bedömning eller värdering i förhållande till resultatet av en viss åtgärd, verksamhet eller norm”. Med andra ord behandlar utvärderingen frågan ”Varför har det hänt?”. Utvärderingen är mer djupgående och därför även en mer arbetskrävande metod.⁹¹⁷

8.3.1 Riksdagskommitténs betänkande 2001

Uppföljnings- och utvärderingsarbetet fick inte något egentligt genomslag i utskottens verksamhet och med anledning av detta tillsattes en riksdagskommitté att ”kartlägga och analysera riksdagens nuvarande former, hittillsvarande arbete och resurser för uppföljning, utvärdering och kontroll”.⁹¹⁸ Utöver detta skulle kommittén även ”finna metoder för att utveckla utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och utifrån gjorda analyser överväga behovet av förändringar i riksdagens och utskottens arbetsformer i syfte att stärka riksdagens uppföljning och kontroll av beslut och granskning av regering och förvaltning”.⁹¹⁹

En grundläggande fråga i kommitténs arbete var varför utskottens arbete med uppföljning och utvärdering inte hade kommit igång. Flera olika orsaker kom att lyftas fram. Utskottsledamöterna var inte intresserade och eftersom initiativ från politikerna saknades blev kanslierna passiva i frågan. Kanslierna menade att de inte kunde vara drivande om inte ledamöterna visade intresse för frågan. Som förklaring till ointresset framhölls att politikerna fokuserar på den aktuella och framtida verksamheten och inte på det som redan varit. Ledamöterna menade även att uppföljnings- och utvärderingsverksamheten inte hade tillräcklig status. Detta tillsammans med brist på långsiktighet ledde till att den hamnade som en ”restpost” i verksamheten. Avsaknaden av formella regler för uppföljnings- och utvärderingsarbetet hade också lett till att det inte sågs som en del av det ordinarie utskottsarbetet. Tids-, resurs- och kompetensbrist anfördes från utskottskanslierna som ytterligare skäl till svårigheterna att komma igång med arbetet. Ytterligare ett problem som lyftes fram var bristen på tydliga och formella direktiv för utvärdering-

⁹¹⁶ För ytterligare läsning om mål- och resultatstyrning och dess förhållande till uppföljning och utvärdering se 2006/07:URF3 s 38 ff. Se även SOU 2007:75 för en diskussion kring mål- och resultatstyrning.

⁹¹⁷ 2000/01:RS1 s 95.

⁹¹⁸ 2000/01:RS1 s 93.

⁹¹⁹ A st.

arnas genomförande. Mot detta ska ställas att utskottsledamöterna ansåg att mer tid borde läggas på uppföljning och utvärdering. Det var ett arbete som enligt ledamöterna borde prioriteras då det skulle stärka riksdagens styr- och kontrollfunktion gentemot regeringen.⁹²⁰

Riksdagskommittén menade i sina slutsatser att riksdagen borde följa upp sina beslut i större utsträckning. Kommittén menade att riksdagen från konstitutionellt perspektiv har ett ”övergripande ansvar och särskilt stor anledning att ställa sig frågan hur tidigare beslut har genomförts, vad som presterats inom olika verksamhetsområden och vilka effekterna blivit”. För att uppnå detta presenterades en handlingsplan i nio punkter där den första var att utskottens arbete med uppföljning och utvärdering skulle framgå av RO. En tidigare riksdagsutredning hade konstaterat att det framgick så tydligt i förarbetena att uppföljning och utvärdering var en del av utskottens arbete att en särskild reglering om detta inte var nödvändig. Kommittén menade dock att det fanns ett behov att utskottens ansvar i denna fråga tydligare klargjordes och då lämpligen i RO.⁹²¹

Övriga punkter i kommitténs handlingsplan syftade till att förbättra och tydliggöra uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Det handlade bland annat om en förbättrad verksamhetsplanering. Genom en bättre planering och prioriteringar skapas enligt kommittén tidsutrymme för en annan inriktning på riksdagsarbetet med större fokus på uppföljning och utvärdering. Handlingsplanen innebar att utskotten skulle bli mer aktiva och ta större ansvar för initiativ i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. I detta ligger inte att utskotten själva måste genomföra alla utvärderingar, dessa kan läggas på externa aktörer. Det innebar däremot att utskotten måste ta ansvar för utformningen av frågeställningarna som de ville ha besvarade eller belysta. Genom att trycka på ledamöternas ansvar för arbetet ville kommittén få bort oklarheten huruvida det låg på ledamöterna eller kanslierna att ta initiativ till granskning. Det framfördes dock samtidigt att även kanslierna borde bli mer aktiva. Handlingsplanen lyfte även fram regeringens ansvar. Resultatredovisningen i propositionerna behövde förbättras. Dessutom framhävdes vikten av att resultaten från uppföljnings- och utvärderingsarbete kommunicerades dels mellan utskottet, dels utåt mot allmänheten.⁹²²

Efter behandlingen i riksdagen beslutades 2001 att, i enlighet med kommitténs förslag, införa ett nytt stadgande i RO 4:18 med följande lydelse:

”I utskottens beredning av ärendena ska ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4-6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.”

⁹²⁰ A a s 97 och 109 f.

⁹²¹ A a s 111 f. Citat hämtat från s 112.

⁹²² A a s 116 ff.

8.3.2 De nya riktlinjerna

Efter att den antagna handlingsplanen utvärderats av riksdagen 2005 konstaterades att även om utskotten i olika grad numera ägnade delar av verksamheten åt uppföljning och utvärdering var det inte tillräckligt. Riksdagens mål var inte uppnådda förrän uppföljning och utvärdering var en integrerad del av alla utskotts verksamhet.⁹²³ Med anledning av detta beslutade riksdagen att anta nya riktlinjer för att ytterligare understryka vikten av uppföljningsarbetet.⁹²⁴

I de nya riktlinjerna underströks vikten av långsiktighet i utskotten för att ytterligare utveckla verksamheten med uppföljning och utvärdering.⁹²⁵ För att nå detta mål måste utskottens uppföljningsarbete ha en framåtblickande inriktning och användas för att ge underlag till väl underbyggda ställningstaganden av utskottet.⁹²⁶ Tanken är att det ska användas som ett instrument för att bedöma vilka justeringar som är behövliga i budget och lagstiftning och för att skapa en tydligare koppling till beredningen av propositioner och motioner.⁹²⁷

Riksdagen konstaterade att regeringen har ett ansvar i denna fråga och måste bli bättre på att tydliggöra informationen i resultatredovisningen. Det menades även att stödet till utskotten måste utvecklas. Målsättningen för utskotten är att göra uppföljning och utvärdering till en naturlig och integrerad del av utskottens löpande arbete.⁹²⁸

För att förbereda det praktiska genomförandet av de nya riktlinjerna tillsattes en arbetsgrupp, den så kallade genomförandegruppen. Gruppen fokuserade på en uppdelning i löpande och tematisk kontroll. När det gällde den löpande kontrollen påpekade gruppen vikten av att utskotten granskar den resultatinformation som lämnas av regeringen i budget och övriga propositioner. Ett problem i detta sammanhang var att kopplingen mellan mål och resultat i verksamheten i regeringens resultatredovisningar i många fall var svag. Därför var det utvecklingsarbete som bedrevs inom Regeringskansliet nödvändigt. Gruppen ansåg även att utskottskanslierna skulle stödja ledamöterna i framtagandet av rutiner för att analysera regeringens resultatinformation. Dessutom borde ansvarigt statsråd bjudas in till utskottet för att föredra resultaten ”i syfte att ge ökad politisk tyngd åt mål- och resultatfrågorna”. Det ställdes tydliga krav från utskottet på resultatinformation som beslutsunderlag i andra propositioner och skrivelser än budgeten. Till sist påpekade gruppen att de ansåg att KU:s årliga genomgång av regeringens behandling

⁹²³ 2005/06:RS3 s 132.

⁹²⁴ 2005/06:KU21 s 65 ff (se ssk s 67).

⁹²⁵ 2005/06:RS3 s 133.

⁹²⁶ A a s 132.

⁹²⁷ A st.

⁹²⁸ A a s 132 f.

av riksdagens skrivelser bör bestå men att övriga utskott bör ta större ansvar för de tillkännagivanden som gjorts inom deras sakområde.⁹²⁹

När det gäller de tematiska uppföljningarna konstaterar gruppen att dessa handlat om att ”följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom ramen för både regelstyrningen och den ekonomiska styrningen”. Under mandatperioden 2002-2006 genomförde utskotten tillsammans drygt femtio uppföljnings- och utvärderingsprojekt. I detta ingår tre projekt som sedan legat till grund för tillkännagivanden från riksdagen till regeringen.⁹³⁰

Gruppen konstaterar att aktiviteten vad gäller uppföljning och utvärdering vuxit i omfattning efter riksdagens beslut 2001. Sen riksmötet 2002 hade alla utskott på olika sätt arbetat med uppföljning och utvärdering även om det fortfarande fanns utrymme för utveckling framförallt med den tematiska granskningen. Enligt gruppen ligger ansvaret i första hand på utskottskanslierna att leda denna utveckling. Det handlar primärt om att integrera uppföljningsarbetet som en del av det ordinarie utskottsarbetet. Gruppen tryckte även på att utskotten i högre utsträckning borde utnyttja möjligheten att kräva att en verksamhet eller åtgärd som föreslås av regeringen ska utvärderas och redovisas till riksdagen efter viss tid. Utöver detta krävs även bättre planering av uppföljningsverksamheten. Även om det kan vara svårt att planera utskottsarbetet över en hel mandatperiod på grund av oförutsedda politiska händelser menar gruppen att det är viktigt att vidareutveckla planeringen av uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Målsättning är att planeringen av uppföljningsarbetet blir en integrerad del av utskottets hela arbetsplanering.⁹³¹

För att ytterligare integrera uppföljningsarbetet menade gruppen att det vore positivt om utskottets ledamöter på ett mer aktivt sätt medverkar i arbetet. Detta kunde till exempel ske genom att utskottet inom sig bildar en arbetsgrupp som fokuserar på uppföljning och utvärdering där ett par av ledamöterna ingår. Genom att medverka aktivt skulle politikerna kunna påverka inriktningen på uppföljningen och dessutom bredda kunskaperna i den fråga som undersöks. Denna modell skulle kunna skapa en större samhörighet mellan ledamöterna och uppföljningsarbetet. En variant till den beskrivna modellen är enligt gruppen att låta ledamöterna ingå i en referensgrupp till dem som fått uppdraget att utvärdera viss verksamhet. Det är dessutom viktigt med rutiner kring erfarenhetsutbyte mellan utskotten i frågor om uppföljning och utvärdering.⁹³²

Gruppen ansåg att det är viktigt att de frågor som följs upp har aktualitet för att öka intresset hos ledamöterna. Därför är det viktigt med planering i uppföljningsarbetet. Det är även viktigt det blir tydligt vilket riksdagsbeslut

⁹²⁹ 2006/07:URF3 s 44 ff. Citatet hämtat från s 46.

⁹³⁰ A a s 47 f.

⁹³¹ A a s 48 f och 57.

⁹³² A a s 52 f och s 58f.

som följs upp eller utvärderas. Även kansliernas roll är viktig i planeringsarbetet då det ligger på dem att föra upp frågorna på dagordningen på samma sätt som det i andra sammanhang har ansvar för utskottets beslutsunderlag. Till sist menar gruppen att uppföljning och utvärdering måste få kosta och därför behövs det en resursförstärkning till utskotten.⁹³³

När det gällde frågan om uppslag till granskning menade gruppen att motionsinstitutet borde användas som källa. Genom motionerna kunde utskotten få en bild av vilka frågor riksdagsledamöterna ville se uppföljda eller inom vilka områden det finns behov av uppföljningsinsatser. Gruppen menar dock att det en utmaning ”att ur den stora mängden förslag utkristallisera väsentliga uppföljningsfrågor som bör ges fördjupad behandling”. Utöver detta menade gruppen att utskotten borde ge ökad uppmärksamhet åt JO:s och Riksrevisionens rapporter som inspirationskällor.⁹³⁴

En annan del av gruppens förslag bygger på att utskotten måste bli bättre på att sprida information om vad de gör och kommer fram till. De ansåg att riksdagens hemsida borde utnyttjas i större utsträckning för att förbättra informationen till allmänheten och myndigheter. Det borde av hemsidan framgå vad som planeras, pågår och avslutats.⁹³⁵

8.3.3 Grundlagsarbetet

Grundlagsutredningen föreslog att utskottens arbete med uppföljning och utvärdering skulle regleras i RF och inte bara i RO. Utredningen konstaterade att även om uppföljningsarbetet i huvudsak ”tar sikte på verkningarna av tidigare riksdagsbeslut” är det samtidigt en kontroll av regeringen. Granskningen ger därför riksdagen ”bättre förutsättningar att granska rikets styrelse och förvaltning samtidigt som det bidrar till att ge utskotten ett fylligare underlag för beredningen av ärendena”.⁹³⁶

Utredningen menade att utvecklingen av arbetet med uppföljning och utvärdering var positiv men att det fanns utrymme att ytterligare utveckla den. Genom att införa en bestämmelse i RF tydliggörs riksdagens ansvar när det gäller att följa upp och utvärdera tidigare beslut. Detta skulle i sin tur stimulera utskottens arbete med dessa frågor. Utredningen påpekar att det även fortsättningsvis är utskotten som prioriterar vilka beslut som ska följas upp.⁹³⁷

En stor majoritet av remissinstanserna ställde sig bakom förslaget eller lämnade det utan anmärkningar. Riksrevisionen och JO konstaterade att deras respektive rapporter tillför värdefull kunskap till arbetet med uppföljning och utvärdering. Den kritik som riktades mot förslaget var att regeln var

⁹³³ A a s 53 f.

⁹³⁴ A a s 55.

⁹³⁵ A a s 63.

⁹³⁶ SOU 2008:125 s 301.

⁹³⁷ A a s 302.

otydlig i fråga om frekvens och utformning av uppföljningen och utvärderingen. Det ansågs även att det borde övervägas hur utskottens resultat presenterades för riksdagen.⁹³⁸

I likhet med Grundlagsutredningen såg regeringen positivt på utvecklingen med en ökad aktivitet i arbetet med uppföljning och utvärdering och konstaterade också att det fanns utrymme för att ytterligare utveckla verksamheten. Regeringen ansåg att det var viktigt att uppföljningsarbetet blev en naturlig och integrerad del av utskottsarbetet. I likhet med utredningen menar regeringen att en bestämmelse i grundlag om utskottens ansvar för uppföljning och utvärdering skulle stimulera utvecklingen av verksamheten. Vad gällde kritiken mot förslaget menade regeringen att det inte var lämpligt att detaljreglera kring utformningen av verksamheten i RF utan att det var viktigt att utskotten även fortsättningsvis fick prioritera de frågor som de vilja följa upp och utvärdera.⁹³⁹

Från årsskiftet 2010/11 finns ett stadgande i RF 4:8 som lyder:

”Varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.”

8.3.4 Avslutande kommentarer

Som genomgången ovan visar har det länge ansetts vara en viktig uppgift för riksdagen att arbeta med uppföljning och utvärdering. Denna uppgift har naturligt hört hemma i utskotten inte minst med tanke på ämnesindelningen. Problemet har varit att politikerna i högre grad varit intresserade av dagspolitiken och det löpande arbetet.⁹⁴⁰ Genom att först föra in ett stadgande i RO och därefter även i RF understryks vikten av att utskottet integrerar uppföljning och utvärdering i den löpande verksamheten. Jag har dock svårt att se hur enbart åtgärden att flytta stadgandet från RO till RF kommer förändra situationen. Jag återkommer i det avslutande kapitlet till detta.

I likhet med utvecklingen av spörsmålen söks aktivt en utformning som väcker politikernas intresse för verksamheten. Det är pragmatism som ligger bakom. Om politikerna inte finner en verksamhet intressant får den inte heller något genomslag. Det är därför viktigt att se till att utforma nya uppgifter för riksdagens ledamöter på ett sådant sätt att politikerna finner det fruktbart att prioritera de uppgifterna före något annat.

En viktig synpunkt som förts fram är att utskottens ledamöter mer aktivt bör involveras i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Ett förslag är att inom utskottet bilda en arbetsgrupp som fokuserar på detta arbete. Därigenom öppnas möjligheter för ledamöterna att aktivt påverka utformning och inriktning på arbetet. Paralleller kan dras till KU vars ledamöter är aktiva både i

⁹³⁸ Prop 2009/10:80 s 117.

⁹³⁹ A a s 118.

⁹⁴⁰ Förutom ovan se även Bull & Sterzel (2010) s 147.

det löpande utskottsarbetet och i granskningsarbetet. Denna konstruktion skapar en korsbefruktning. Genom att arbeta med det löpande arbetet får ledamöterna en ökad kunskap i ämnesområdet som de har nytta av i granskningsarbetet som i sin tur ger en insikt i problemområden vilket de har användning av i det löpande arbetet. På samma sätt skulle ett större engagemang i uppföljnings- och utvärderingsarbetet kunna kompetensutveckla utskottsledamöterna.

Det talas även om att motionerna ska användas som inspirationskälla till områden som är i behov av granskning. Även interpellationer och frågor borde kunna användas på samma sätt. Jag vill även särskilt trycka på det som Riksrevisionen och JO lyfter fram i sina remissvar på Grundlagsutredningens betänkande. Båda institutionerna föreslår att utskotten använder deras rapporter som grund för framtida uppföljnings- och utvärderingsprojekt.⁹⁴¹ Jag återkommer till detta nedan i behandlingen av riksdagens förhållande till Riksrevisionen och JO.

8.4 Riksdagen och Riksrevisionen

Den statliga revisionen har en speciell historia och dess förhållande till regering och riksdag har förändrats från en tid till en annan. En för svensk del anmärkningsvärd konstruktion var att det fanns både en revisionsmyndighet under regeringen och en under riksdagen. Att den myndighet som låg under regeringen var den som hade överlägset störst anslag och dessutom representerade Sverige som den statliga revisionens företrädare gjorde situationen än mer speciell. Efter flera turer och mot regeringens önskan gjorde riksdagen en uppgörelse med regeringen som innebar att hela den statliga revisionen i juli 2003 flyttades över till en självständig och oberoende revisionsmyndighet kallad Riksrevisionen.⁹⁴²

Riksdagen reviderar fram till Riksrevisionens bildande ansvariga för revisionen inom riksdagen. Ett problem med denna institution, i modern tid, var att ingen lyssnade på den. Revisorerna fick inte genomslag för sina slutsatser i utskotten och därmed inte heller i riksdagen. En anledning till detta var att revisorernas konsensusvilja krockade med den partipolitiska verkligheten i utskotten.⁹⁴³

När Riksrevisionen bildades tillsattes en parlamentariskt sammansatt styrelse med uppgift att följa revisorernas granskning, lämna förslag och redogörelser till riksdagen utifrån vad som framkommer i revisionsrapporterna och besluta om anslag och årsredovisning. Den viktigaste uppgiften för sty-

⁹⁴¹ Jmf även 2006/07:URF3 s 55.

⁹⁴² För en sammanfattande redogörelse angående hur Riksrevisionen kom till hänvisas till Isberg (2003). För en mer allmän diskussion om den nutida revisionen, se Ahlbäck (1999). För en beskrivning av äldre förhållanden se Hesselén (1935) och Sterzel (2003b).

⁹⁴³ Se Ahlbäck (1999) s 274-281.

relsen var att avgöra vilka åtgärder som skulle vidtas utifrån de slutsatser som riksrevisorerna drog. Det var styrelsen som avgjorde vilka politiska beslut som kunde komma att behövas utifrån de resultat som granskningarna hade gett. Det var inte fråga om några revisionella uttalanden utan snarare om att lägga lagändringsförslag. Vikten av att inte rubba revisorernas självständiga ställning framhölls liksom att det inte var fråga om någon överprövning av riksrevisorernas granskning.⁹⁴⁴

I regeringens förslag till en reformerad grundlag var utgångspunkten att Riksrevisionens styrelse skulle finnas kvar.⁹⁴⁵ Ungefär samtidigt lade Riksdagsstyrelsen fram sina förslag med anledning av Riksrevisionsutredningens överväganden. Ett av dessa förslag var att avskaffa Riksrevisionens styrelse och ersätta denna med ett parlamentariskt råd. Uppgiften för rådet skulle vara att ge riksdagen insyn i verksamheten samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Det skulle inte ha några beslutande uppgifter. Rådet skulle utses av riksdagen och ha en representant per partigrupp i riksdagen varav en ska utses till ordförande. Det skulle få ta del av alla effektivitetsgranskningar i informationssyfte och skulle följa verksamheten vid Riksrevisionen. Möjligheten att diskutera verksamhetens inriktning, ansvarsfördelning och organisationsfrågor skulle finnas. Enligt Riksdagsstyrelsen skulle detta parlamentariska råd regleras i RF på liknande sätt som styrelsen gjorts.⁹⁴⁶

Konstitutionsutskottet ställde sig bakom Riksdagsstyrelsens förslag men ansåg inte att det var nödvändigt att reglera rådet och dess uppgifter i RF utan att det var tillräckligt att göra detta i RO.⁹⁴⁷ Anledningen till detta var att den tidigare styrelsen, till skillnad från det parlamentariska rådet, var en unik organisatorisk modell vilket var skälet till grundlagsregleringen.⁹⁴⁸ Den stora skillnaden är att rådet, i motsats till styrelsen, inte har någon makt. Med anledningen av KU:s förslag justerades regeringens förslag så att det parlamentariska rådet lyftes ur grundlagsförslaget och istället reglerades i RO.⁹⁴⁹

De stora skillnaderna mellan rådet och styrelsen är dels att rådet inte har några beslutande uppgifter, dels att riksrevisorerna numera lämnar sina redogörelser och rapporter direkt till riksdagen (RO 3:8a) istället för som tidigare till styrelsen. Numera handlar det mer om att få insyn i verksamheten än att fungera som ett filter mellan revision och riksdag. När granskningsrapporterna når riksdagen ska talmannen överlämna rapporten till det utskott vars ämnesområde berörs i rapporten (RO 4:18a st 1). Rör rapporten inte riksdagens förvaltning eller myndighet under riksdagen ska talmannen överlämna rapporten till regeringen som ska lämna en skrivelse till riksdagen

⁹⁴⁴ Prop 2001/02:190 s 130 f.

⁹⁴⁵ Prop 2009/10:80 s 295.

⁹⁴⁶ 2009/10:RS4 s 1 och 89 ff.

⁹⁴⁷ 2009/10:KU17 s 21.

⁹⁴⁸ A st.

⁹⁴⁹ 2009/10:KU19 s 65.

med anledning av rapporten inom fyra månader (RO 4:18a st 2-4). Regeringens skrivelse ska redovisa vilka åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av granskningsrapporten (RO 4:18a st 3).

8.5 Riksdagen och JO

I likhet med Riksrevisionen är även Riksdagens ombudsmän (JO) ett självständigt organ under riksdagen. Det är riksdagen som utser de fyra JO och som även beslutar om deras budget. Resultaten från ombudsmännens granskning når riksdagen på tre olika sätt. För det första avlämnar JO årligen en ämbetsberättelse till riksdagen där resultaten av JO:s verksamhet redovisas. Den innehåller dels statistik över granskningen, dels en genomgång av de ärenden som tagits upp. Berättelsen inleds dessutom med en personlig betraktelse från var och en av de fyra ombudsmännen. Syftet med dessa betraktelser är att fästa uppmärksamheten på de mest angelägna besluten och på mer ”övergripande erfarenheter”.⁹⁵⁰ Ämbetsberättelsen remitteras till KU och behandlas i kammaren men gör inte ”något större väsen av sig”.⁹⁵¹

För det andra ska ombudsmännen enligt 4 § i JO-instruktionen, om det finns anledning, göra en framställning till riksdagen eller regeringen för att påkalla en författningsändring eller annan åtgärd.⁹⁵² Tanken med detta stadgande är att JO ska medverka till att avhjälpa brister i lagstiftningen som uppmärksammas under granskningen.⁹⁵³ KU följer upp de framställningar som görs av JO.⁹⁵⁴ Framställningar av detta slag görs dock sällan, det rör sig om cirka en till två per år.⁹⁵⁵

Dessa formella framställningar har för det tredje ersatts av en mer informell variant av framställning. Istället för en formell framställning överlämnar JO informellt ett beslut i ett ärende till regeringen eller berört riksdagsutskott.⁹⁵⁶ Av beslutet framgår de brister som upptäckts i granskningen utan att en formell framställning görs.⁹⁵⁷ Det rör sig om cirka femton dylika informella beslutsöverlämningar per år.⁹⁵⁸ Den stora skillnaden mellan de två olika framställningsformerna är att den formella även kräver en formell reaktion från riksdagen.⁹⁵⁹

⁹⁵⁰ Melin (2009) s 293.

⁹⁵¹ 2008/09:RFR14 s 167. Se även Berggren (2009) s 9 som konstaterar att KU:s granskning av betänkandet sällan leder till några kommentarer.

⁹⁵² Jmf RO 3.8.4. Med annan åtgärd menas till exempel ersättning ex gratia eller nådeärenden. Se Ekroth (2001) s 306 f.

⁹⁵³ Berggren (2009) s 10 f.

⁹⁵⁴ Se t ex 1998/99:KU10 s 43 f.

⁹⁵⁵ Se von Essen (2009) s 133 f och Ekroth (2001) s 305.

⁹⁵⁶ Se Ekroth (2001) s 305 f. Se även von Essen (2009) s 134.

⁹⁵⁷ Ekroth (2001) s 305 f

⁹⁵⁸ A a s 305.

⁹⁵⁹ A st. Jmf även von Essen (2009) s 133 och 138 som menar att JO borde spela en större roll i detta sammanhang än vad de gör idag.

8.6 Avslutande kommentarer

Genomgången ovan visar att kontrollmakten har fler beståndsdelar än vad som direkt framgår av RF:s kapitel om kontrollmakt.⁹⁶⁰ Riksdagen har även en löpande kontroll av regeringen genom ärendehandlingen som sådan. Genom att alla förslag från regeringen utskottsbehandlas och debatteras utsetts de för en genomlysning och därmed en sorts löpande kontroll. Riksdagens ledamöter får möjlighet att höra båda sidors argument och på det sättet, åtminstone i teorin, ta det bästa beslutet. Det är dock inte denna typ av kontroll som är föremål för denna avhandling utan den kontroll som ligger utanför det löpande riksdagsarbetet. Med det menar jag den del av riksdagsarbetet som är designad med syfte att kontrollera regeringen.

Debatten i kammaren är oppositionens möjlighet att dels framhålla argumenten mot regeringens politik, dels belysa bristerna i densamma. Det blir även ett sätt för oppositionen att tvinga regeringen att försvara sin politik och att lyfta fram tveksamheter till diskussion. Genom debatten får även oppositionen insyn i regeringens tankar och svar på frågor om den förda politiken. I detta sammanhang har jag lagt fokus på de aktuella debatterna, det vill säga de som ligger utanför den löpande verksamheten. Dessa debatter får även särskild uppmärksamhet utanför kammaren då de behandlar ett aktuellt ämne som ofta väcker allmänhetens och medias intresse.

Det finns några olika organ som är knutna till riksdagen även om de arbetar självständigt och oberoende. Två av dessa är av betydelse för kontrollen i riksdagen, JO och Riksrevisionen. Båda dessa institutioner upptäcker under sin granskning missförhållanden i regler och inom förvaltningen som de rapporterar om till riksdagen, JO genom sin ämbetsberättelse och sina framställningar och Riksrevisionen genom sina granskningsrapporter. Som det sett ut har riksdagen tagit liten eller ingen notis till dessa rapporter även om de remitteras till utskotten. Jag kommer att återkomma till denna fråga nedan men jag anser att riksdagen behöver hitta sätt där informationsflödet från JO och riksrevisorerna tas om hand och blir en aktiv del av kontrollen. Det är viktigt att riksdagens ledamöter intresserar sig för de resultat som riksdagens självständiga kontrollinstitut presenterar. Inte minst för att jämma ut det kunskapsövertag som regeringen har i förhållande till riksdagen. Ett sätt att använda resultat från den indirekta kontrollmakten är att inkludera informationen i arbetet med uppföljning och utvärdering. Såsom både JO och Riksrevisionen påpekar i sina yttranden över förslaget om en reformerad grundlag utgör deras resultat en utmärkt grund för att hitta uppslag för utvärderingsprojekt.⁹⁶¹

Riksdagsutskottens arbete med uppföljning och utvärdering har haft svårt att riktigt ta fart. En förklaring till detta har varit bristande intresse från poli-

⁹⁶⁰ Jmf Sterzels ”isbergfilosofi”. Se Sterzel (1988) s 700 f.

⁹⁶¹ Prop 2009/10:80 s 117.

tikerna. Även om det skett viss bättring de senare åren har det varit svårt att få politikerna att ge detta arbete en rimlig prioritet vid sidan av den aktuella dagspolitiken. Utvecklingen har gått långsamt och flera olika försök har gjorts för att dels trycka på vikten av uppföljningsarbetet, dels göra den mer attraktiv för politikerna. Från årsskiftet 2010/11 regleras utskottens skyldighet att arbeta med uppföljning och utvärdering i RF. Jag tror som sagt inte att denna förändring ensam kommer förändra situationen men jag återkommer till detta i den avslutande diskussionen.

Sammantaget kan sägas att utöver de huvudsakliga kontrollinstrumenten, interpellationer, frågor, KU och misstroendeförklaring, finns det flera andra medel till hands för att kontrollera regeringen och dess maktutövning. Den genomgång som gjorts ovan är inte uttömmande utan det finns ytterligare möjligheter för riksdagen att på olika sätt kontrollera regeringens verksamhet. Som exempel kan nämnas möjligheten för utskotten att hänskjuta en fråga till Lagrådet. Även samråden i EU-nämnden och utrikesnämnden kan ses som möjlighet. Det finns således en hel flora av verktyg till hands för riksdagens ledamöter att använda om viljan finns.

9 Parlamentets möjligheter till kontroll – en internationell utblick

9.1 Inledning

I detta kapitel kommer en internationell utblick att presenteras för att ge perspektiv på den svenska kontrollmakten. Detta för att få en bild av olika alternativ innan den svenska kontrollmakten analyseras de lege ferenda. Därmed öppnas för en mer kritisk analys av den rådande situationen i Sverige.

Inledningsvis kommer jag att diskutera min metod i denna del. När det gäller komparativ rätt finns det en hel del särskilda krav på framställningen och speciella dilemman att ha i åtanke. Jag kommer att gå igenom dessa. Därefter kommer jag att diskutera om framställningen ska ses som en komparation i ordets rätta bemärkelse. Även om jag presenterar utländskt material och använder detta i en diskussion kring den svenska kontrollmakten är det inte med nödvändighet en komparation som utförs.

Efter den inledande metoddiskussionen kommer jag att beskriva de utländska konstruktionerna av olika mekanismer inom kontrollmakten. Detta kommer göras tematiskt utifrån vilken form av institution eller mekanism det är fråga om. Således kommer jag att diskutera olika sätt att konstruera frågeinstitut i de olika länderna samlat för sig och olika sätt att använda debatten i kammaren samlat för sig. Efter varje genomgång kommer jag att utifrån vad som kommit fram att diskutera olika typmodeller, det vill säga olika val vid konstruktionen av just det kontrollmedlet. Dispositionsmissigt kommer först de konstruktioner som har sin motsvarighet i Sverige och därefter det som inte har någon direkt motsvarighet men som ändå är intressant att lyfta in i diskussionen.

Till sist kommer jag att kortfattat sammanfatta genomgången och peka på några särskilt intressanta iakttagelser. Analysen av olika alternativ kommer att behandlas i samband med avhandlingens avslutande diskussion tillsammans med analysen av det svenska systemet.

9.2 Metod

Den första och viktigaste frågeställningen när det gäller en internationell studie är varför den görs. Svaret på den frågan ger i mångt och mycket svaret på metodfrågan, eftersom den styrs av syftet. Innan jag går in på syftet med det utländska materialet i avhandlingen vill jag diskutera lite allmänt om komparation.

När forskaren ger sig i kast med det utländska materialet ska denna ha klart för sig varför han eller hon gör detta. Vilket syfte ska materialet tjäna i framställningen och hur ska det användas i analysen? Forskaren måste ta ställning till om det är fråga om en direkt jämförande studie eller om det utländska materialet endast ska tjäna som ett instrument i analysen av det egna rättssystemet. Strömholm talar om skillnaden mellan en rent komparativ studie och en studie där ”främmande rätt har en mer underordnad, ’tjänande’ roll”.⁹⁶²

Frågeställningen för den som ska använda främmande rätt är således varför eller med vilket syfte materialet används. Syftet styr omfattningen av komparationen, valet av jämförelseländer och komparationens utformning. Allt detta måste vetenskaparen ta ställning till innan arbetet inleds. När alla frågeställningar besvarats kommer forskaren att ställas inför flera dilemman.

Det första är okunskapen om de utländska rättssystemen. När forskaren närmar sig det utländska rättssystemet görs detta med bristande kunskaper i systemets utformning och egenheter.⁹⁶³ Det kan handla om allt från svårigheter att hitta de adekvata rättskällorna till att förstå underliggande mekanismer och principer som inte är synliga vid ytan men som har stor inverkan på enskilda rättsreglers tillämpning.

Nästa dilemma är att forskaren har med sig förståelsen av sitt eget rättssystem i bagaget. Forskarens förståelse av sin egen rättskultur och sitt rättssystem kommer att styra förståelsen av andra rättssystem och rättskulturer. Det är viktigt att forskaren är medveten om detta när främmande rättsregler granskas för att undvika alltför grova felsteg. Jag tror dock, i likhet med Legrand, att vi aldrig kan komma ifrån vår egen rättsliga förståelse.⁹⁶⁴ Vi är rotade i vår rättskultur och den kommer att finnas med i tolkningen av främmande rättsregler.

Ytterligare dilemman är språkbarriärer och materialval. Språket är ett stort dilemma och delvis styrande för vilka länder som väljs. Det är svårt att göra en bra undersökning av främmande rättsregler utan att behärska språket. Därför måste språkkunskaperna få vara styrande till viss del. När det gäller materialval går det tillbaka till dilemman om okunskapen om det främmande rättssystemet. Eftersom forskaren har begränsade kunskaper om rättskul-

⁹⁶² Strömholm (1971) s 252. Jmf även Husa (2002) s 45 ff.

⁹⁶³ Jmf Zweigert & Kötz (1998) s 34 ff.

⁹⁶⁴ Legrand (1996) s 52 ff.

turen, följer även bristande kunskaper om den främmande rättskälleläran. Värderingen av källor blir därför haltande och kräver mycket av forskaren.

Det ovanstående kan ses som nedslående för den som vill genomföra en komparation men så är inte fallet. En komparation kan ge en rättsvetenskaplig studie ett stort mervärde och idag är det vanligt att en avhandling innehåller inslag av utländsk rätt. Det viktiga är att vara medveten om de fallor som väntar och att därmed vara rustad för sin uppgift.

Syftet med min internationella utblick är att ge perspektiv på de svenska kontrollmaktlösningarna. Jag har ingen ambition att sätta de utländska kontrollfunktionerna i något större sammanhang. Mitt fokus är istället att lyfta fram olika lösningar för att senare diskutera hur dessa skulle fungera inom det svenska systemet. Det är med andra ord inte fråga om att jämföra system utan att plocka fram olika lösningar, typexempel. Detta kommer att göras utifrån två aspekter. För det första kommer jag att redogöra för olika lösningar av de institut vi har i Sverige, t ex frågor och mistroendeförklaring. För det andra kommer jag att behandla kontrollorgan eller institut som vi inte har motsvarigheter till i Sverige. Dessa diskussioner kommer att se lite olika ut. Den första kommer att vara inriktad på nyanser av en viss lösning. Med det menar jag att presentationen kommer att ske tematiskt. Som exempel kan nämnas frågeinstitutet. När detta behandlas i den internationella utblicken kommer jag att peka på skillnader mellan olika länder vad gäller olika komponenter av spörsmålen, t ex svarstider, regler kring utformning, etc. Utifrån detta kommer jag att dra slutsatser som jag sedan kommer ha med mig in i den avslutande de lege ferenda-diskussionen.

Den andra diskussionen rör kontrollorgan och institut som inte har någon motsvarighet i det svenska systemet. I dessa fall blir redogörelsen också mer utförlig och mer landorienterad. Det handlar om att skapa en bild av institutet och visa dess egenheter. Fokus ligger på att skapa en modell som ska kunna användas i en analys av svenska förhållanden. Med det menar jag att jag i ett senare skede kommer att diskutera huruvida institutet skulle kunna fungera i det svenska systemet. Även här handlar det således om att ta fram en typmodell, men eftersom modellen inte har någon motsvarighet i Sverige handlar det inte om justeringar i befintliga regleringar utan om ett eventuellt införande av något helt nytt. Därför krävs ett något bredare angreppssätt.

Det går att ifrågasätta om utblicken överhuvudtaget är en komparation i ordets klassiska bemärkelse.⁹⁶⁵ Jag gör ingen jämförelse med det främmande rättsystemet utan lånar endast vissa konstruktioner till diskussionen av det egna systemet. Jag har heller ingen ambition att göra någon klassisk komparation. Det handlar om att bryta tankemönster genom att föra in alternativa lösningar i ett befintligt system. Det sätt på vilket jag lånar konstruktioner sker således ganska skamlöst och utan någon egentlig reflektion över det

⁹⁶⁵ Med klassisk bemärkelse menar jag den komparativa metod som diskuteras i Zweigert & Kötz (1998). Se t ex s 15 ff.

system varifrån jag stjal idéer. Jag kommer visserligen att försöka göra presentationen något bredare än enbart en kort beskrivning av regeln som sådan men fokus ligger på det konstruktionsmässiga planet. Mitt syfte är att skapa en bredare och mer öppen diskussion om de lösningar som valts i Sverige.

Sammanfattningsvis kan sägas att syftet med min ”komparation” är att skapa typmodeller som ska användas i en de lege ferenda-diskussion. Genom att dels visa på olika möjliga variationer av de svenska kontrollinstrumenten, dels skapa modeller av nya former för kontroll skapas en mer dynamisk diskussion kring den svenska kontrollmakten. Jag tror det är nyttigt att visa att det finns flera alternativa vägar att vandra i kontrollmaktsfrågor. Det kan handla om små justeringar men som i slutändan kan ge stora förändringar i systemet.

I min studie har jag valt att fokusera på våra nordiska grannländer samt Storbritannien, Kanada och Nya Zeeland. Valet av de nordiska länderna är självklart deras nära koppling till vår egen rättstradition. Både politiskt och rättsligt finns stora likheter i Norden. Jag ska klargöra att när jag talar om Norden menar jag våra nordiska grannländer, vilket alltså inte innefattar Island. Utöver detta vill jag titta närmare på några länder från en helt annan rättstradition, nämligen den anglosaxiska. Storbritannien är valt utifrån det faktum att vår egen parlamentarism är inspirerad av den brittiska Westminstermodellen. Kanada och Nya Zeeland är också parlamentariska stater och sprungna ur samma rättstradition som Storbritannien, men de har haft en annorlunda politisk utveckling. De båda länderna jämförs ofta med Sverige vad gäller det politiska systemet. Med mitt urval har jag fått ett brett spektrum av parlamentariska länder från två olika rättsfamiljer.

Undersökningen kommer att ta sin utgångspunkt i de konstitutionella dokumenten och respektive parlaments arbetsordning, eller Standing Orders som de kallas i de anglosaxiska länderna. De rättsliga urkunderna kommer att kompletteras med litteratur och offentligt tryck från respektive land, särskilt i de fall där en skriven författning saknas eller då den skrivna författningen inte ger ledning till det parlamentariska arbetet i parlamentet.

9.3 Frågor till statsråd

När det gäller kontrollmakt utanför Sverige är det ofta debatten i kammaren och olika former av frågor till statsråden som är i centrum. Detta gäller särskilt de länder som har den så kallade Westminsterparlamentarismen som bas, det vill säga den engelska formen av parlamentarism.

I undersökningen framträder i huvudsak tre olika typer av frågor. För det första de muntliga som framförs under en frågestund och där svaren ges direkt vid detta tillfälle. Den andra formen är skriftliga frågor som inlämnas till parlamentet för vidare befordran till aktuellt statsråd. Statsrådet har sedan en viss tid på sig innan svaret ska avges, även detta skriftligen. Den tredje vari-

anten är frågor som lämnas in skriftligen i förväg och därmed ger statsrådet tid att förbereda svaret innan detta muntligen föredras i kammaren. Jag kommer nedan att titta närmare på dessa tre former av frågor och hur reglerna för dem skiljer sig åt mellan olika länder.

9.3.1 Muntliga frågor

Med muntliga frågor menas frågor som framförs muntligen i kammaren och som besvaras muntligen av statsrådet. Det finns, vilket kommer visas nedan, en frågeform som kan sägas ligga emellan muntliga och skriftliga frågor. Det är frågor som visserligen inlämnas skriftligen men som besvaras muntligen av statsrådet i kammaren. Även denna frågeform kommer behandlas i detta avsnitt.

9.3.1.1 Muntliga frågor - en genomgång

När det gäller muntliga frågor framförs dessa vanligen vid en särskild frågestund. Det varierar hur många frågestunder som parlamentet håller. I de nordiska länderna är det en frågestund i veckan som är normen medan det i de anglosaxiska länderna är betydligt fler. I Nya Zeeland inleds varje sittningsdag med tolv frågor.⁹⁶⁶ I Kanada inleds varje dag representanthuset har sittning med en 45 minuter lång frågestund.⁹⁶⁷ En tredje variant finns i det brittiska parlamentet där måndag till torsdag inleds med en timmes frågestund.⁹⁶⁸ Detta ska som sagt jämföras med de nordiska länderna som håller en frågestund i veckan.

Det finns lite olika regler om vad frågorna får och inte får handla om. I Nya Zeeland får frågorna endast röra statsrådets portfölj eller de administrativa ärenden som han eller hon har ansvar för.⁹⁶⁹ Intressant att notera är att det i Nya Zeeland finns regler som reglerar innehållet i frågorna eller närmare bestämt vad som inte får finnas i frågorna. Först och främst föreskrivs att frågorna ska vara koncisa men detta preciseras mer i detalj. Bland annat stadgas att frågorna inte får innehålla faktapåståenden, namn på personer om det inte är absolut nödvändigt, argument eller några former av oförskämtheter. Frågorna får inte röra överläggningar som pågår bakom stängda dörrar och inte heller pågående rättsprocesser.⁹⁷⁰ Liknande regler finns angående svaren på frågorna.⁹⁷¹

⁹⁶⁶ Standing Orders (NZ) 372.

⁹⁶⁷ Standing Orders (K) 30(5).

⁹⁶⁸ Standing Orders (UK) 21.

⁹⁶⁹ Standing Orders (NZ) 369. Se även Joseph (2007) s 325.

⁹⁷⁰ Standing orders (NZ) 371. I sin helhet lyder bestämmelsen:

- (1) Questions must be concise and not contain
 - a. Statements of facts and names of persons unless they are strictly necessary to render the question intelligible and can be authenticated, or
 - b. Arguments, inferences, imputations, epithets, ironical expressions or expressions of opinion, or

Även i Storbritannien finns det regler kring vad frågorna får och inte får innehålla. Frågorna ska för det första röra något som statsrådet ansvarar för. Frågorna får inte röra pågående rättsprocesser, ska inte vara ämnade att ge information eller vara argumenterande. Det är inte heller möjligt att ställa samma fråga mer än en gång per riksmöte om det inte finns anledning att tro att situationen förändrats på något sätt. Den vanliga tolkningen av detta är att det är möjligt att ställa samma fråga igen efter tre månader. Det är inte heller tillåtet att ställa många liknande frågor. Dessutom finns regler om att svaren på frågorna måste ge sanningsenlig och precis information till parlamentet.⁹⁷²

Jämförs detta med situationen i Norden är inte reglerna lika explicita. I Danmark föreskriver regeln att om en ledamot vill få information om ett statsråds hållning till eller syn på en offentlig angelägenhet i ljuset av den information som finns tillgänglig för statsrådet kan ledamoten ställa en fråga.⁹⁷³ Enligt den finländska grundlagen har ledamöterna i parlamentet rätt att ställa spörsmål i frågor som rör statsrådets ansvarsområde.⁹⁷⁴ I Norge ska talmannen avvisa en fråga om den inte rör regeringens ansvarsområde eller om saken som frågan rör redan är inlämnad som fråga eller interpellation men ännu inte besvarad.⁹⁷⁵

Förutom de frågor som framförs muntligen direkt vid en frågestund finns det i vissa länder ytterligare en variant som är ett mellanting mellan muntlig och skriftlig fråga. Frågan lämnas in skriftligen i förväg men besvaras muntligen av statsrådet i kammaren. Denna variant finns till exempel i Danmark. Frågan lämnas som sagt in skriftligen i förväg och då begärs samtidigt muntligt svar. Fråga får ställas när ledamoten vill få information om statsrådets inställning eller syn på en allmän angelägenhet i ljuset av den information

c. Discreditable reference to the House or any member of Parliament or any offensive or unparliamentary expression

- (2) Questions must not seek a legal opinion.
- (3) A question for written answer must not repeat the substance of a question already lodged in the same calendar year.
- (4) Questions must not refer to proceedings in committee at meetings closed to the public until those proceedings are reported to the House or to a case pending adjudication by a court
- (5) Where the notice of a question does not comply with the provisions of the standing orders, it is not accepted. If, by inadvertence, such a notice is accepted it may be subsequently disallowed by the Speaker unless it is amended or revised so as to comply with the Standing Orders.

⁹⁷¹ Standing orders (NZ) 377.

⁹⁷² Rogers & Walters (2006) s 312 f. Ministrarnas skyldighet att tala sanning bygger på en resolution antagan av underhuset den 19 mars 1997 och överhuset den 20 mars samma år. Den aktuella delen av resolutionen lyder: "It is of paramount importance that Ministers give accurate and truthful information to Parliament, correcting any inadvertent error at the earliest opportunity. Ministers who knowingly mislead Parliament will be expected to offer their resignation to the Prime Minister". The Ministerial Code: Improving the Rule Book (2001). Se även Tomkins (2006) s 39.

⁹⁷³ Forretningsorden for Folketinget § 20(1).

⁹⁷⁴ Finlands grundlag (11.6.1999/731) § 48.

⁹⁷⁵ Stortingets forretningsorden § 53(3).

som finns tillgänglig för statsrådet. Talmannen får avvisa frågan om den inte faller inom regelverket. Frågan besvaras på en frågestund och ledamöterna får maximalt ställa två frågor per frågestund. Om statsrådet meddelar att denne inte är i position att besvara frågan faller den.⁹⁷⁶

En liknande reglering finns i Norge. I Stortingets arbetsordning stadgas att en kort fråga kan lämnas in skriftligen i förhand och frågan kan avvisas av talmannen om den faller utanför regeringens ansvarsområde. Frågan får även avvisas om den redan blivit inlämnad som fråga eller interpellation.⁹⁷⁷ Både i Norge och Danmark hålls två frågestunder som följer direkt på varandra. Vid den första behandlas de frågor som ställs direkt vid frågestunden och vid den andra ställs de frågor som lämnats in i förväg.⁹⁷⁸

Även i Kanada finns möjligheten att kräva muntligt svar på en skriftlig fråga. Egentligen är detta den ordinarie vägen till en muntlig fråga. Tanken är att de muntliga frågor som ställs direkt vid en frågestund är frågor som rör ”matters of urgency”. Om talmannen inte anser frågan vara brådskande kan denna hänvisas till dagordningen vilket innebär att frågan lämnas skriftligen för muntligt svar vid ett senare tillfälle.⁹⁷⁹

9.3.1.2 Muntliga frågor – modeller

Utifrån genomgången ovan kan olika modeller skapas av utformningen av de muntliga frågorna. Det handlar om olika val som gjorts i olika länder avseende vissa detaljer i frågeinstituten. Det är dessa olika val som jag bland annat kommer att använda mig av i de lege ferenda-diskussionen avseende den svenska kontrollmakten som förs i kapitel tio.

I regleringarna kring de muntliga frågorna finns det i huvudsak tre skiljelinjer i de olika jämförelseländerna. Det gäller formen för frågeställandet, regleringen kring frågornas innehåll och frekvensen av möjligheter att ställa frågor. När det gäller *formen för frågeställandet* finns det två varianter nämligen frågor som ställs under frågestund och frågor som lämnas in i förväg. Det första innebär att frågor ställs direkt till ministern under en frågestund utan att ministern blivit förvarnad om frågans innehåll. Den andra ger en möjlighet att lämna in en fråga i förväg och sedan få ett muntligt svar på frågan i kammaren. Fördelen med den sistnämnda konstruktionen är givetvis att statsrådets svar blir bättre underbyggt då han eller hon har haft tid att göra efterforskningar. Nackdelen blir att överraskningsmomentet försvinner. De olika formerna kompletterar därför varandra, vilket med stor säkerhet även är anledningen till att vissa länder infört båda frågeformerna. Ytterligare ett skäl till att ha båda frågeformerna är att skriftliga frågor för muntliga svar kräver viss betänketid i reglerna, vilket innebär att fråga och svar kommer

⁹⁷⁶ Forretningsorden for Folketinget § 20.

⁹⁷⁷ Stortingets forretningsorden § 53(3).

⁹⁷⁸ Vad gäller Danmark se Folketingets arbejde og opgaver - Folketingets kontrol med regeringen s 2. Vad gäller Norge se Stortingets forretningsorden § 53(1).

⁹⁷⁹ Standing Orders (K) 37(1).

någon eller några dagar från varandra. Är det fråga om ett brådskande ärende finns möjligheten i ett system med båda formerna att ställa den direkt vid frågestunden. Detta argument blir än mer angeläget i system där det finns få frågestunder. Finns det bara en frågestund per vecka blir diskussionen kring brådskande frågor mer aktuell eftersom det bara finns en dag att välja på.

Ett övervägande vid utformningen av frågeinstitutet är *antalet frågestunder*. Spannet är från en i veckan till en varje dag. Fördelen med att ha flera frågestunder i veckan är att frågorna alltid är aktuella när de ställs och att tillfälle ges för fler muntliga frågor. Nackdelen är givetvis att det tar tid från annat. Intressant att notera är den tydliga skiljelinjen mellan de anglosaxiska länderna med frågestund nästan varje dag och de nordiska med frågestund en gång i veckan. Det går inte att förklara detta med antalet ledamöter då det inte finns någon tydlig skiljelinje i detta avseende. Sverige är till exempel det land i undersökningen med näst flest ledamöter efter Storbritannien.⁹⁸⁰ En förklaring är med stor sannolikhet traditionens makt, en annan kan vara att de nordiska länderna kompletterar frågorna med någon form av interpellation eller som i Norge och Danmark med skriftliga frågor för muntligt svar.

Den sista skiljelinjen jag valt att peka på är *regleringar kring frågornas innehåll*. Även här är det en tydlig skillnad mellan de anglosaxiska länderna och de nordiska. Den nordiska varianten är att inte lämna några närmare anvisningar om frågans innehåll och utformning annat än att den ska röra statsrådets verksamhet på ett eller annat sätt. Den anglosaxiska varianten är att mer i detalj lägga upp regler om vad frågan får behandla och hur den ska utformas. Detta görs i negativa termer, det vill säga att reglerna stipulerar vad frågan inte får innehålla eller vad den inte får ta upp. Det förekommer även regler om att en fråga inte får ta upp sådant som redan tagits upp av en annan fråga.

Sammanfattningsvis kan sägas att det förekommer två typer av muntliga frågor. Dels de som ställs direkt till en oförberedd minister, dels de som först lämnas in skriftligt och sedan besvaras muntligt i kammaren. Frågorna besvaras vid en frågestund i kammaren och dessa kan hållas olika ofta. Det tillåtna innehållet i frågorna kan regleras i detalj eller endast i formen att de ska röra statsrådets ansvarsområde.

9.3.2 Skriftliga frågor

I likhet som med muntliga frågor finns det möjlighet att ställa skriftliga frågor i samtliga jämförelseländer. Det är frågor som inlämnas skriftligen och som även besvaras skriftligen av statsrådet. Det är de skriftliga frågorna som dominerar sett till antal.

⁹⁸⁰ Storbritannien har i sitt underhus 659 ledamöter, Kanada har 308 och Nya Zeeland har i sitt parlament 120 ledamöter. I de skandinaviska länderna har Danmark 179 ledamöter, Norge 169 och Finland 200. Se Lutz (2006) s 130 ff.

9.3.2.1 Skriftliga frågor – en genomgång

Precis som med muntliga frågor omgärdas de skriftliga av en mängd stadganden som skiljer sig åt mellan olika länder. I Norge får ledamöterna endast lämna in två frågor per kalendervecka och i Kanada max fyra frågor per dag.⁹⁸¹ Någon liknande begränsning finns inte i övriga länder även om arbetsordningen i det finska parlamentet öppnar för bestämmelser av detta slag.⁹⁸²

Det finns vissa gemensamma drag när det kommer till skriftliga frågor. Det stipuleras ofta att frågorna ska röra regeringens eller statsrådets ansvarsområde, att frågorna ska vara kortfattade och direkta och att statsråden har ett visst antal dagar på sig att besvara frågan. Svarstiden, det vill säga den tid som ministern har på sig att besvara frågan, varierar stort mellan olika länder. Kortast tid har de brittiska statsråden med två arbetsdagens svarstid.⁹⁸³ I Kanada finns ingen egentlig svarstid men efter 45 dagar hänskjuts frågan till ett utskott som ska undersöka och diskutera varför frågan inte har besvarats.⁹⁸⁴ I övrigt ligger svarstiden oftast runt en vecka med undantag för Finland som har 21 dagars svarstid.⁹⁸⁵

Det finns som sagt i de flesta länder regler som på ett eller annat sätt begränsar frågornas omfattning. Dessa ser lite olika ut. I Finland nöjer sig lagstiftaren med att säga att frågorna ska var exakta i sak medan Norge valt att skriva ut att frågorna max får vara en A4, helst kortare.⁹⁸⁶ I Danmark är skrivningen lite mer specifik. Frågan ska vara kort och koncis och skriven på ett sätt som leder till ett kort svar.⁹⁸⁷ Precision är ledordet i de nordiska regleringarna. I de anglosaxiska länderna ser regleringen lite annorlunda ut men målsättningen är densamma. I Kanada stadgas att frågorna inte får innehålla argument, ställningstaganden eller faktpåstående.⁹⁸⁸ Liknande regler finns i Nya Zeeland och Storbritannien där det även stadgas att en fråga inte får upprepa innehållet i en annan fråga ställd samma kalenderår.⁹⁸⁹ I Storbritannien är det dock möjligt att ställa samma fråga på nytt om situationen har förändrats.⁹⁹⁰

Ett spännande system är det som tillämpas i Nya Zeeland. Det innebär att alla skriftliga frågor skickas in, publiceras och besvaras elektroniskt via par-

⁹⁸¹ Stortingets forretningsorden § 52 och Standing Orders (K) § 39(4).

⁹⁸² Riksdagens arbetsordning (F) § 27 st 4.

⁹⁸³ Rogers & Walters (2006) s 333, Men enligt praxis besvaras de av regeringen efter en vecka. Se a st.

⁹⁸⁴ Standing Orders (K) § 39 (5b).

⁹⁸⁵ Riksdagens arbetsordning (F) § 27 st 2, I övrigt se Forretningsorden for Folketinget § 20 (8) och Stortingets forretningsorden § 52 st 3 som båda föreskriver sex dagars svarstid.

⁹⁸⁶ Riksdagens arbetsordning (F) § § 27 st 1 och Stortingets forretningsorden § 52 st 1.

⁹⁸⁷ Forretningsorden for Folketinget § 20 (2).

⁹⁸⁸ Standing Orders (K) § 39 (1).

⁹⁸⁹ Standing Orders (NZ) § 371 (3) och Rogers & Walters (2006) s 312.

⁹⁹⁰ Se Rogers & Walters (2006) s 312. Denna regel tolkas i praxis så att en fråga kan ställas på nytt efter tre månader. Se a st.

lamentets hemsida. De skriftliga frågorna får endast lämnas in elektroniskt och skrivas under med elektronisk signatur. Frågan publiceras på hemsidan samma dag som de accepteras och svaret senast tre dagar efter det inkommit.⁹⁹¹

Det finns i Storbritannien två typer av skriftliga frågor vilket skiljer landet från de övriga i undersökningen. Den ena är ”vanliga” skriftliga frågor som lämnas in enlighet med den generella bild jag målat ovan. Dessa ska besvaras två sittingsdagar efter att de har lämnats in. Det finns ingen begränsning i antalet frågor som får lämnas in av varje ledamot när det gäller denna typ av skriftlig fråga. Den andra typen av skriftlig fråga kallas ”named-day questions” och innebär att frågeställaren utpekar den dag som frågan ska besvaras på. Frågan måste ställas minst tre sittingsdagar innan den ska besvaras och varje ledamot får endast ställa fem frågor av denna typ per dag. Från början var det ingen begränsning i antalet frågor men efter att ledamöterna missbrukat frågeformen infördes 2003 en begränsning för att hålla ner antalet frågor av denna typ.⁹⁹²

De skriftliga frågorna är de som dominerar denna form av kontroll. Störst är skillnaden i de anglosaxiska länderna och det mest extrema landet är Storbritannien. Under de tolv månader som föregick det brittiska parlamentsvalet 2005 ställdes totalt 2080 muntliga frågor och 54 875 skriftliga frågor.⁹⁹³ I Nya Zeeland var motsvarande siffror för året 2004/05 totalt 1131 muntliga och 18 201 skriftliga.⁹⁹⁴ Jämförs detta med en siffra i Norden kan sägas att det i Norge under riksmötet 08/09 lades fram 355 muntliga och 1613 skriftliga.⁹⁹⁵ I Danmark ställs ungefär sex till sjutusen frågor per år varav ungefär 250-300 är muntliga.⁹⁹⁶ Utöver detta ställer utskotten ytterligare cirka 5000 frågor till statsråden.⁹⁹⁷

En återkommande diskussion i Sverige är att mängden frågor i sig devalverat frågornas betydelse.⁹⁹⁸ Liknande diskussioner finns även i andra länder. I Storbritannien avgavs under året 2004/05 drygt 54 000 frågor att jämföra med ungefär 1500 i Sverige. Det har de senaste åren skett en markant ökning av antalet frågor i Storbritannien. Det konstateras dock att en majoritet av frågorna inte handlar om att ställa regeringen till svars. Orsakerna till detta förmodas för det första vara att ledamöterna använder frågor som en utredningstjänst. För det andra att ledamöterna med ökade anslag anställt mer personal och dessa använder mycket tid till att göra utkast till frågor åt ledamoten. För det tredje är frågor ett bra sätt för ledamoten att visa att han eller

⁹⁹¹ Standing Orders (NZ) § 373 (3).

⁹⁹² Standing Orders (UK) § 22 (3-4) och Rogers & Walters (2006) s 333 f.

⁹⁹³ A a s 333.

⁹⁹⁴ Joseph (2007) s 325.

⁹⁹⁵ <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Sporreinstuttene/>.

⁹⁹⁶ Folketingets arbejde og opgaver - Folketingets kontrol med regeringen s 2.

⁹⁹⁷ A a s 3.

⁹⁹⁸ Se avsnitt 4.3.3 ovan.

hon aktivt använder sitt mandat. Statistik om hur många frågor en ledamot ställt används som en måttstock för hur aktiva de är. Effekten av detta är att värdet av en fråga devalveras då det mer blir en fråga om kvantitet istället för kvalitet. En utredning slog fast att omfattningen av ökningen riskerar en minskad kvalitet i regeringens svar och som utredningen uttryckte det att även om det är en subjektiv bedömning var detta precis vad som verkade ske.⁹⁹⁹

Även i Danmark har antalet ställda frågor ökat kraftigt. Flera olika orsaker till detta nämns. För det första tros det ökade partistödet vara en faktor. Det ökade stödet har bland annat lett till en utbyggnad av kanslistödet till Folketingets ledamöter vilket in sin tur ökat möjligheterna att ställa frågor. En annan orsak tros vara att fler akademiker anställts av partigrupperna och att dessa är mer benägna att ställa frågor. Ytterligare en orsak som nämns är att frågeställandet anses vara ett sätt att närma sig väljarna genom att dessa får möjlighet att påverka vilka frågor som ställs i Folketinget. Följden av detta blir att intresset för frågorna blir begränsat. Frågan som ställs är dock om den stora ökningen av antalet frågor devalverar institutet och passerat gränsen ”hvor den marginale nytte er begrænset eller nul”.¹⁰⁰⁰

9.3.2.2 Skriftliga frågor – modeller

När det gäller de skriftliga frågorna är grundkonstruktionen mer eller mindre densamma i alla länder. Alla ledamöter av parlamentet har rätt att lämna in skriftliga frågor till en minister som ska besvara dem inom en viss tidsram. Men i likhet med de muntliga frågorna finns det en del skillnader i själva detaljutformningen. Den första gäller *hur många frågor varje ledamot får lämna in*. Det finns flera olika varianter. Självklart kan det lämnas öppet och alla ledamöter får lämna in hur många frågor som helst. Andra varianter är begränsningar i antal frågor per dag eller per vecka.

För det andra finns skillnader i regleringen kring *hur frågorna ska få utformas*. En variant är att i likhet med de muntliga frågorna ovan i detalj ställa begränsningar i frågornas innehåll och dess utformning. En annan är att ställa krav på precision på olika sätt. Ett återkommande tema är viljan att frågorna ska vara kortfattade och skapa möjligheter för korta svar. Detta uppnås genom krav på precision eller krav på utformning som främjar korta svar. Till och med begränsningar i antalet sidor för fråga och svar förekommer.

Svarstiden är den tredje skillnaden mellan undersökningsländerna. Det vanligaste är en svarstid på ungefär en vecka men allt från två dagar till ingen reglerad svarstid förekommer. Den oreglerade svarstiden kompletteras med en möjlighet att kräva utskottsgranskning om varför svar uteblivit efter 45 dagar. En variant i utformningen av svarstider är de så kallade ”named-day” frågorna. De innebär att frågeställaren kräver svar en viss dag.

⁹⁹⁹ Rogers & Walters (2006) s 336 f.

¹⁰⁰⁰ Togeby m fl (2003) s 125 f. Citatet återfinns på s 125.

9.3.3 Interpellationer

Utöver ”vanliga” muntliga och skriftliga frågor finns det några länder som har ytterligare en variant av spørsmål med lite olika funktion. Dessa frågor kommer jag att kalla interpellationer även om benämningen i respektive land kan variera. Den gemensamma nämnaren är att det en frågeform som har lite mer tyngd bakom sig. Det rör sig om mer än bara en fråga. Noteras bör det inte riktigt finns någon motsvarighet till interpellation i de anglosaxiska länderna. Till viss del ersätts dessa av fler frågestunder, men även av olika former av debatter i kammaren.

I Danmark stadgar grundlagens § 53 en rätt för varje ledamot att med Folketingets samtycke lyfta offentliga angelägenheter och kräva statsrådets förklaring. Detta har konkretiserats i Folketingets arbetsordning § 21. Interpellationen ska vara koncis i sin utformning och Folketinget ska ge sitt samtycke till att interpellationen framställs. Inom 10 sittingsdagar ska en debatt om interpellationen hållas. Denna tidsgräns kan förskjutas om det skulle ligga i landets intresse. Det finns även en öppning för brådskande interpellationer som då ersätter frågetimmen. Interpellationsdebatten kan leda till att Folketinget antar ett förslag som framförts under debatten. Förslagen får vara på maximalt 150 ord vid en vanlig interpellationsdebatt och 50 ord vid en brådskande.

I Finland ser interpellationsinstitutet lite annorlunda ut. Enligt grundlagens § 43 ska interpellationen röra en angelägenhet inom regeringens eller ministrarnas ansvarsområde. Det krävs minst tjugo ledamöter för att väcka en interpellation och den ska besvaras i plenum inom 15 dagar. Om ett yrkande om misstroendeförklaring väcks under interpellationsdebatten ska detta behandlas direkt efter denna.

De norska interpellationerna är de som mest påminner om de svenska. Interpellationen ska vara skriftlig och bör avvisas av talmannen om den faller utanför regeringens ansvarsområde, om frågan är under behandling i utskott eller om den rör något som redan blivit inlämnat som interpellation eller fråga. Interpellationen ska besvaras så snart som möjligt men senast en månad efter inlämnandet. Om talmannen samtycker kan besvarandet ske senare. Till skillnad från Finland och Danmark, får det inte i Norge framläggas några förslag i samband med debatten.¹⁰⁰¹

Även när det gäller interpellationer finns olika skiljelinjer. En är *formkrav för interpellationens ställande*. Det kan föreskrivas att ett visst antal ledamöter krävs för att ställa en interpellation eller att ett visst antal ledamöter godkänner att den ställs. En annan skiljelinje är *huruvida det får kopplas förslag till interpellationen* eller inte. Det innebär att någon under debatten får lägga fram förslag med anledning av debatten som kammaren sedan röstar om. Till sist bör *kopplingen till misstroendeförklaring* lyftas fram. En omröstning

¹⁰⁰¹ Stortingets forretningsorden § 50.

efter en interpellation kan kopplas till ett sådant yrkande och därmed ge den extra tyngd.

9.4 Misstroendeförklaring

Grunden för alla parlamentariska system är att regeringen ska ha stöd i eller tolereras av parlamentet, annars ska den avgå. Det finns olika sätt för parlamentet att visa sitt missnöje mot regeringen och detta missnöje kan ha olika grad. Regeringen kan röstas ner i enskilda frågor men det innebär inte att regeringen måste avgå. Däremot finns det olika mekanismer för parlamentet att tvinga bort en oönskad regering eller minister. Det handlar om olika former av förtroende- eller misstroendevotum. Formerna för dessa varierar mellan olika länder men grunden är att regeringen måste avgå om en majoritet i parlamentet uttryckligen visar sitt misstroende mot regeringen. Detsamma gäller en enskild minister. Detta är inte alltid uttryckligen reglerat i konstitutionella dokument utan kan bygga på konstitutionell praxis.

Norge är ett exempel på ett land där misstroendeförklaring bygger på konstitutionell praxis. Denna praxis säger att regeringen eller ett statsråd måste avgå vid ett beslutat misstroendevotum. Problemet med en avsaknad av skrivna regler är att det uppstår vissa gränsdragningsfrågor. När är det fråga om misstroende? Är stark kritik från Stortinget att jämställa med ett misstroende eller inte? Såsom praxis utvecklats i Norge jämföras stark kritik med misstroende. Ett exempel på detta är förslag om att Stortinget ska ”beklaga” ett handlande. Detta har i debatten i Stortinget jämförats med en misstroendeförklaring och regeringen har handlat därefter. Andra inlägg i kammaren med stark kritik mot regeringen har också jämförats med misstroendeförklaring även om det inte finns en lika entydig bild.¹⁰⁰²

I Danmark finns det däremot reglerat i grundlagens § 15 om misstroendevotum. Där stadgas i första stycket att ingen minister kan förbli i sitt ämbete om Folketinget uttalar sitt misstroende mot honom eller henne. I andra stycket föreskrivs att om misstroendeförklaringen beslutas mot statsministern ska hela regeringen avgå eller utlysa nyval. När det gäller misstroende mot en enskild minister har detta i mångt och mycket tappat sin betydelse. Det har aldrig förekommit någon framgångsrik misstroendeförklaring mot en minister. Anledningen till detta är att det antingen inte blir några omröstningar eller att statsministern ställer sig bakom sin minister och därmed blir misstroendet riktat mot hela regeringen. I det första fallet avgår ministern före omröstningen om det finns en majoritet för misstroendeförklaringen

¹⁰⁰² Stavang (2002) s 247 ff. För vidare läsning se Sejersted (2002) s 1070 ff. Se även Andersen (2004) s 145 ff för en diskussion om misstroendeförklaring som konstitutionell praxis.

eller som ett sista scenario avskedar statsministern statsrådet före omröstningen för att undvika ett prestigenederlag i kammaren.¹⁰⁰³

Frågan om misstroendevotum mot statsministern, vilket då innebär hela regeringen, har visat sig få större betydelse. En viktig skillnad mellan ett sådant votum mot en enskild minister och mot hela regeringen är att det i det sistnämnda fallet inte är givet att regeringen måste avgå. Statsministern har alltid möjligheten att istället utlysa nyval. I likhet med diskussionen i Norge har det även i Danmark diskuterats i vilken form en misstroendeförklaring ska framställas. Normalt har misstroendeförklaringen formen av ett motiveerat förslag till beslut, så kallad motiverad dagordning. Beslut brukar oftast tas i samband med Folketingets öppningsdebatt eller i samband med interpellationsdebatt. Skulle ett sådant förslag innehålla uttrycket misstroende eller uttryck med liknande betydelse är det givet att regeringen, om förslaget vinner framgång, tar sitt parlamentariska ansvar och avgår. Ett exempel på ett uttryck med liknande betydelse kan tas från 1975 då regeringen lämnade in sin avskedsansökan efter att Folketinget beslutat anta ett förslag där statsministern uppmanades att träda tillbaka.¹⁰⁰⁴

Det har även diskuterats vilka andra formuleringar som borde leda till regeringens avgång men samtidigt konstaterats att om regeringen mot förmodan inte skulle förstå beslutets innebörd är det bara för Folketinget att återkomma med ett tydligare beslut. En specifik situation där det anses klart att regeringen bör träda tillbaka eller utlysa nyval är då den inte får igenom sin budget.¹⁰⁰⁵

Även i Finland finns det stadganden kring frågan om misstroende. I grundlagen, § 3 och § 64, stadgas att statsrådet och dess medlemmar ska ha riksdagens förtroende och om de inte längre har det ska de avskedas av presidenten. Dessa regler kompletteras med reglerna om interpellationer och om statsrådets meddelanden. I grundlagens § 43 och 44 stadgas att frågan om misstroendeförklaring ska prövas efter behandlingen av interpellationen eller meddelandet om förslag om detta väckts under debatten. Rent formellt sker misstroende i form av en så kallad ”motiverad övergång till dagordningen”. Detta kan antingen ske direkt eller via en remiss till utskott som föreslår ordalydelsen för den motiverade övergången. Godkänner riksdagen att det sker en motiverad övergång ska misstroende anses vara uttalat mot regeringen eller en minister och presidenten ska avskeda denna.¹⁰⁰⁶

¹⁰⁰³ Zahle (2006) s 164 f. Se även Togeby m fl (2003) s 125 som konstaterar att det i likhet med Sverige förekommit tillfällen då en minister avgått självmant då majoritet mot honom funnits i Folketinget.

¹⁰⁰⁴ Zahle (2006) s 162 f. Se även Togeby m fl (2003) s 124 f. Det har i Danmark förekommit tre framgångsrika misstroendeförklaringar mot regeringen, 1909, 1947 och den i texten nämnda avgången 1975. Se Togeby m fl (2003) s 125.

¹⁰⁰⁵ Zahle (2006) s 163.

¹⁰⁰⁶ Suksi (2002) s 43.

I de anglosaxiska systemen bygger misstroende på konstitutionell praxis. Det är en gammal praxis som har sitt ursprung i en diskussion som pågick 1780-84.¹⁰⁰⁷ I praktiken innebär denna praxis att om regeringen förlorar en förtroendeomröstning i parlamentet ska den avgå och lämna plats för en regering bestående av oppositionspartiet alternativt utlysa nyval.¹⁰⁰⁸

I Storbritannien kan en misstroendeförklaring yrkas när som helst men på grund av styrkeförhållandena i parlamentet är det osannolikt att ett sådant yrkande skulle nå framgång.¹⁰⁰⁹ Den konstitutionella praxisen är dock att regeringen inställer sig för att debattera ett yrkande i parlamentet som kan likställas med ett test av underhusets förtroende för regeringen.¹⁰¹⁰ Skulle regeringen förlora en förtroendeomröstning i parlamentet ska den enligt praxis avgå.¹⁰¹¹

I Nya Zeeland är grundregeln, eller konstitutionell praxis, densamma. Förlorar regeringen en så kallad förtroendeomröstning ska den avgå och lämna plats för en ny regering eller utlysa nyval.¹⁰¹² Förtroendeomröstning hålls vid tre tillfällen, efter ”adress in reply”-debatten som hålls efter parlamentets öppnande, efter statsministerns tal i början av varje arbetsår och budgetbeslutet.¹⁰¹³ Till skillnad från i Storbritannien finns det i Nya Zeeland ingen skyldighet för regeringen att debattera i en av oppositionen begärd förtroendebatt. Oppositionen är hänvisad till de tre förtroendeomröstningar som finns.¹⁰¹⁴ Regeringen har även möjlighet att göra en omröstning till en förtroendeomröstning på samma sätt som en regering i Sverige kan ställa en kabinetsfråga.¹⁰¹⁵

Det finns inte heller i Kanada någon specifik regel som stadgar avgångsskyldighet för en minister eller regering vid en förlorad misstroendeomröstning. Det bygger istället på konstitutionell praxis. Om regeringen eller ett enskilt statsråd förlorar en misstroendeomröstning, så kallad ”want of confidence”, ska den avgå. Regeringen har även möjlighet att istället utlysa nyval.¹⁰¹⁶

Avslutningsvis i denna del kan sägas att parlamentets förtroende är grunden för det parlamentariska systemet. Därför finns det i alla parlamentariska system någon form av regel eller sedvana som kräver att regeringen avgår eller utlyser nyval om den tappat parlamentets förtroende. Formerna för detta ser lite olika ut som ovan visats. En skiljelinje är *möjligheten för parlamentet att initiera en misstroendeomröstning*. I vissa länder finns denna möjlighet

¹⁰⁰⁷ O’Brian (1984). Se även ovan i avsnitt 2.4.1.2.

¹⁰⁰⁸ Joseph (2007) s 226 f.

¹⁰⁰⁹ Gay (2004) s 3.

¹⁰¹⁰ A st.

¹⁰¹¹ A st.

¹⁰¹² Joseph (2007) s 230.

¹⁰¹³ A st.

¹⁰¹⁴ A a s 226.

¹⁰¹⁵ A a s 227.

¹⁰¹⁶ Forsey (2010) s 27 f.

kontinuerligt medan det parlamentariska året i andra länder är uppbyggt kring ett antal olika förtroendeomröstningar. Den mest grundläggande förtroendeomröstningen är budgeten. Får inte en regering igenom sin budget ses det som att den saknar parlamentets förtroende och därmed bör avgå eller utlysas nyval.

9.5 Debatt i kammaren

I framförallt de anglosaxiska länderna är debatten i kammaren en viktig del av parlamentets kontrollmakt. Den ger oppositionen möjlighet att lägga fram sina argument och attackera regeringens politik. I Nya Zeeland är en generell debatt på onsdagar ett stående inslag. Mer konkret innebär det att varje onsdag, med några undantag, hålls en öppen debatt efter frågestunden. Det finns inga särskilda begränsningar i vad som får debatteras.¹⁰¹⁷ Debatten består av tolv tal á fem minuter och tanken med debatten är att skapa ett forum för ”spearheading attacks” på regeringens prestationer.¹⁰¹⁸

En annan möjlighet för ledamöterna i Nya Zeeland att initiera debatt är att yrka om debatt i ett ärende av angeläget allmänt intresse.¹⁰¹⁹ De är ett exempel på något som till viss del ersätter våra interpellationer. Begäran om debatt ska vara skriftlig och får tillåtas om talmannen anser att det är ett aktuellt ämne, att det rör statsråden eller regeringens administrativa ansvar och att ämnet kräver kammarens omedelbara uppmärksamhet.¹⁰²⁰ Det får endast hållas en sådan debatt per dag.¹⁰²¹ Utöver detta finns det ett antal stående debatter såsom budgetdebatt och den debatt som följer statsministerns årliga tal.

Även i Kanada är debatten i kammaren en viktig del av kontrollmakten. Det finns till exempel avsatt tjugo dagar varje kalenderår då oppositionen kan kritisera regeringen i en debatt i ärenden gällande ”broad national poli-

¹⁰¹⁷ Standing Orders (NZ) 383. I sin helhet lyder bestämmelsen:

- (1) Each Wednesday, after questions for oral answer, a general debate is held on a motion that the House take note of miscellaneous business. There is no amendment on the question.
- (2) During a general debate members may raise matters of concern to them. At the conclusion of the debate the motion lapses without any question being put.
- (3) No general debate is held in a week in which the debates on the Address in reply, the Prime minister’s statement, the Budget or the Budget policy statement are held.

¹⁰¹⁸ Joseph (2007) s 325.

¹⁰¹⁹ Standing Orders (NZ) 380. Enligt bestämmelsen ska det röra ”a matter of urgent public importance”.

¹⁰²⁰ Standing Orders (NZ) 380. Relevanta delar av bestämmelsen lyder:

The speaker may allow the debate to be held if, in the Speaker’s opinion, the matter

- (a) is a particular case of recent occurrence, and
- (b) involves the administrative or ministerial responsibility of the Government, and
- (c) requires the immediate attention of the House and the Government.

¹⁰²¹ Standing Orders (NZ) 382.

cy”, så kallade ”opposition days”.¹⁰²² Det kan även nämnas att det under budgetdebatten avsätts fyra dagar för att diskutera regeringens allmänna finans- och skattepolitik.¹⁰²³ Varje ledamot i parlamentet har rätt att begära en så kallad ”emergency debate”.¹⁰²⁴ Det är talmannen som tar beslut om debatten ska godkännas och för att den ska det måste ett antal villkor vara uppfyllda. För det första ska ämnet för debatten röra en ”genuine emergency” som kräver brådskande och omedelbar överläggning. För det andra kan endast ett ämne diskuteras per debatt och för det tredje är endast en debatt per dag tillåten. Debatten får för det fjärde inte röra något som redan varit uppe i kammaren samma dag.¹⁰²⁵

I Storbritannien är debatten mycket central i parlamentets arbete och det finns några olika möjligheter för oppositionen att använda debatten till sina syften. Det finns till exempel avsatt tjugo dagar per parlamentssession där oppositionen sätter dagordningen.¹⁰²⁶ Dessa tillfällen används för att pressa regeringen på områden där den är sårbar eller att lyfta fram egna förslag.¹⁰²⁷ Utöver detta har oppositionen möjlighet att efter dagens ärenden i underhuset begära en så kallad ”half-hour adjournment motion” som innebär en halvtimmes debatt mellan de så kallade ”backbenchers”, det vill säga de som inte ingår i regeringen, och en minister.¹⁰²⁸ I denna debatt har oppositionen och regeringen femton minuter vardera och det är tillåtet att lyfta vilket ämne som helst så länge det faller inom regeringens ansvarsområde.¹⁰²⁹

En nyhet som infördes under parlamentsåret 1999/2000 är en parallell kammare. I denna kammare pågår under vissa bestämda tider debatter som pågår parallellt med aktiviteten i underhuset.¹⁰³⁰ Det är avbrott i debatterna

¹⁰²² Milliken & Hays (2002) s 14.

¹⁰²³ A a s 30.

¹⁰²⁴ Standing Orders (K) 52.

¹⁰²⁵ Standing order (K) 52.

¹⁰²⁶ Rogers & Walters (2006) s 292 f. Dagordningen sätts vid sjutton av dessa dagar utav oppositionsledaren och tre utav ledaren från det tredje största partiet. Se Norton (2005) s 104 f.

¹⁰²⁷ Rogers & Walters (2006) s 292 f.

¹⁰²⁸ A a s 295. Närvaron är oftast väldigt liten. Inte sällan är det bara den som initierat debatten och ministern som går i svaromål som är närvarande tillsammans med ”duty whip”. Norton (2005) s 108.

¹⁰²⁹ Rogers & Walters (2006) s 295. Det finns även en möjlighet att begära en så kallad ”Emergency adjournment debate” som är en tre timmar lång debatt i ett brådskande ämne. Dessa är dock sällsynta och det har endast hållits två sådana debatter mellan 1996 och 2006. Se a a s 296. En märklig konstruktion är de så kallade ”Early Day Motions” som är en begäran om en debatt att hållas på ospecificerad dag. Dessa debatteras dock aldrig utan ses mer som ett uttryck för en åsikt om något som borde debatteras. Genom att skriva under begäran kan andra ledamöter stödja förslaget och de som är emot kan visa detta genom olika ändringsförslag (amendments). Institutet används till en mängd olika frågor, allt från att lyfta fram det lokala fotbollslagets framgångar till att kritisera neddragningen av stöd till English National Opera. Se a a s 300 f.

¹⁰³⁰ Debatterna pågår tisdag till torsdag. På tisdagar mellan 9:30 och 14:00, onsdagar 9:30-11:30 samt 14:30-17:00 och torsdagar 14:30-17:30. Se a a s 297.

under omröstningar i underhuset.¹⁰³¹ Debatten är öppen för alla parlamentsledamöter och rör ämnen som annars inte skulle få tid i kammaren.¹⁰³² För att inte störa regeringsarbetet är det bara ett departement som är representerat per vecka.¹⁰³³ Om beslut tas ska dessa vara enhälliga.¹⁰³⁴ Även om närvaron ofta är ganska låg, är det ett populärt alternativ där backbenchers ser möjligheten att debattera frågor som annars inte lyfts i parlamentet.¹⁰³⁵

I Finland finns möjligheten för varje ledamot att begära en debatt i plenum i enlighet med grundlagens § 45.3 och arbetsordningens § 26. Begäran ska lämnas in skriftligen och det är Talmanskonferensen som tar beslut om huruvida debatten ska hållas eller inte.¹⁰³⁶ I Norge och Danmark finns inte möjligheten för en riksdagsledamot att begära en debatt som inte har samband med det löpande arbetet bortsett från interpellation och frågor.

9.6 Utskottsgranskning

Parlamentarisk kontroll av regeringen sker inte enbart i kammaren utan även i de olika utskotten. Det finns olika modeller för hur denna organiseras. Norge har valt att införa ett kontroll- och konstitutionsutskott efter svensk modell. Utskottet granskar regeringsprotokoll, regeringens årliga rapport om uppföljning av Stortingets beslut samt diverse rapporter bland annat från riksrevisionen och ansvarskommissioner. Utskottet har möjlighet att på egen hand initiera undersökningar av förvaltningen som anses nödvändiga. Det krävs dock att en tredjedel av utskottets ledamöter ställer sig bakom initiativet.¹⁰³⁷

I likhet med det svenska konstitutionsutskottet kan utskottet hålla öppna utfrågningar för att inhämta information, en möjlighet som infördes i Stortingets arbetsordning 1995.¹⁰³⁸ Utskottet har således vid misstanke om försummelse, felaktigheter eller klandervärt beteende från regeringens sida rätt att hålla särskilda så kallade kontrollhöringer. Utfrågningen ska ha stöd av en tredjedel av utskottets ledamöter och är offentlig om inte en majoritet i utskottet beslutar annorlunda.¹⁰³⁹ Detta är den vanligaste formen av utfrågning i utskottet.¹⁰⁴⁰

¹⁰³¹ A st.

¹⁰³² A st. Talare utses genom lottning bland de som anmält intresse. Se Norton (2005) s 107.

¹⁰³³ Rogers & Walters (2006) s 297.

¹⁰³⁴ A st. Debatterna TV-sänds och de publiceras i det offentliga trycket. Se Norton (2005) s 107.

¹⁰³⁵ Norton (2005) s 108. Under parlamentsåret 2002/03 debatterades det i totalt 431 timmar. Se a st.

¹⁰³⁶ Suksi (2002) s 76.

¹⁰³⁷ Stortingets forretningsorden § 12 (9). Se även Andenæs (2004) s 420 och 2008/09:RFR14 s 64 f.

¹⁰³⁸ Andenæs (2004) s 125.

¹⁰³⁹ Stortingets forretningsorden § 12 (9) och 18.

¹⁰⁴⁰ 2008/09:RFR14 s 65 f.

Det finns i Danmark tjugofem stående utskott som vid sidan av det löpan-
de arbetet även har till uppgift att kontrollera regeringen.¹⁰⁴¹ De ställer ofta
frågor till statsråden och har även samråd där ministern bjuds in till utskottet
för att lämna uppgifter.¹⁰⁴² När det kommer till frågor rör det sig om ungefär
5000 frågor varje år som har samband med kontrollverksamheten.¹⁰⁴³

I Finland finns det två typer av granskning som utförs i utskott, dels den
mer rättsliga granskning som grundlagsutskottet bedriver, dels den politiska
granskning som sker i fackutskotten. Grundlagsutskottet, vars verksamhet
regleras i GL § 115, granskar lagligheten av statsrådets handlande. Denna
verksamhet är därför primärt kopplad till det juridiska ansvaret. Utskottet
avger även en gång per riksmöte en berättelse om regeringens åtgärder i
vilken det lämnas förslag till riksdagens ställningstagande i frågor som berät-
telsen väcker.¹⁰⁴⁴

Den andra typen av granskning sker i fackutskotten som har en kont-
rolluppgift i förhållande till de ministerier som faller inom deras sakområ-
de.¹⁰⁴⁵ Det handlar om möjligheten för utskotten att avge yttranden om sköt-
seln av olika ärenden inom deras respektive ämnesområde.¹⁰⁴⁶

De stående utskotten i Kanada har rätt att undersöka alla ärenden som
hänförs till dem från underhuset men har inte möjlighet att på eget initiativ
inleda en granskning.¹⁰⁴⁷ Det går att likna de kanadensiska utskottens kont-
rollarbete med de svenska utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbe-
te.¹⁰⁴⁸ Utöver detta finns möjligheten för parlamentet att tillsätta ett särskilt
utskott för att granska ett visst ärende eller en särskild händelse.¹⁰⁴⁹

I Storbritannien finns ett system med så kallade select committees, det vill
säga särskilda utskott, som bland annat har till uppgift att granska regering-
ens arbete. Det finns lite olika former av sådana utskott men de mest infly-
telserika är de så kallade departemental committees, det vill säga ett utskott
vars uppgifter är knutna till ett visst departement och dess ansvarsområde.
Deras uppgifter är brett definierade och innebär att de ska undersöka utgifter,
administration och politiken hos aktuellt departement. I granskningen ingår
även de myndigheter som lyder under departementet. Kortfattat kan sägas att
utskotten har till uppgift att ta reda på vad departementet gjort, varför de
gjort det och vilken effekt det fått.¹⁰⁵⁰

¹⁰⁴¹ Folketingets arbejde og opgaver - Folketingets kontrol med regeringen (2007) s 2.

¹⁰⁴² Togeby m fl (2003) s 126 f.

¹⁰⁴³ Folketingets arbejde og opgaver - Folketingets kontrol med regeringen (2007) s 3. Till
skillnad från övriga frågor är det utskottet som är avsändare och inte en enskild ledamot.

¹⁰⁴⁴ Se t ex GrUB 15/2010 rd, GrUB 15/2010 rd eller GrUB 5/2008 rd för de tre senaste ex-
emplen.

¹⁰⁴⁵ Suksi (2002) s 301.

¹⁰⁴⁶ A a s 73 f.

¹⁰⁴⁷ Standing Orders (K) 108 (1a). Se även Committees – Practical Guide (2008) s 8.

¹⁰⁴⁸ Standing Orders (K) 108 (2).

¹⁰⁴⁹ Committees – Practical Guide (2008) s 10.

¹⁰⁵⁰ Rogers & Walters (2006) s 344-348 och Norton (2005) s 117.

Departementsutskotten har möjligheten att inkalla personer, handlingar och protokoll. Det innebär en makt att kalla vittnen och tvinga dem att närvara, svara på frågor och framlägga de handlingar utskottet önskar se. En minister kan dock inte avtvingas information. Tjänstemän ses som en del av ministern och kan därför inte tvingas avge information mot ministrarnas vilja. Detta har dock i praktiken inte varit något problem då ministrarna varit angelägna om att tillmötesgå parlamentets önskningsar om information och närvaro.¹⁰⁵¹

Utskotten bestämmer själv över sin agenda och hur de ska genomföra sin granskning. De har möjlighet att koppla olika typer av experter till granskningen. Dessa kan anställas för en särskild granskning eller för att bistå utskottet under ett helt riksmöte. När utskottet bestämt sig för en granskning beslutar det om gränserna och upplägget för granskningen men även om dessa riktlinjer är vägledande är de inte bindande. Utskottet ändrar ofta inriktningen något under granskningens gång. Det handlar primärt om att ge vägledning till de aktörer som står utanför och som blir eller vill bli del av granskningen. Utskottet släpper ett pressmeddelande om att det inlett en granskning och riktlinjerna för denna. Pressmeddelandet innehåller även en allmän uppmaning att lämna in bevisning till utskottet. Det innebär att vem som helst som anser sig kunna bidra till granskningen har möjlighet att lämna in bevisning. Utöver denna allmänna uppmaning innehåller meddelandet även mer riktade uppmaningar till vissa utvalda myndigheter och personer.¹⁰⁵²

När utskottet lämnat över sitt betänkande till parlamentet har regeringen enligt konstitutionell praxis två månader på sig att bemöta det. Underlåter regeringen att bemöta betänkandet kallas ansvarig minister till utskottet för att förklara varför. Utskotten följer även upp sina ärenden genom att granska och bevaka dels de egna rekommendationerna, dels regeringens svar och eventuella löften. Detta görs för att öka trycket på regeringen och behålla frågorna på agendan och därmed i offentlighetens ljus.¹⁰⁵³

Departementsutskotten anses allmänt vara respekterade i det parlamentära arbetet och en av de främsta orsakerna till detta anses vara att de flesta betänkanden från utskotten är eniga. Det är svårt för regeringen att ignorera ett betänkande som är enigt över partigränserna. Trots kritik om att flera betänkanden är urvattnade kompromisser, har utskotten genom åren kunnat enas även i politiskt kontroversiella ämnen. Tre orsaker till utskottens framgång att enas lyfts fram. För det första sker alla överläggningar bakom stängda dörrar. Alla diskussioner, utkast och liknande hålls hemliga vilket gör det svårare att sätta politiskt tryck på ledamöterna. Det gör även att le-

¹⁰⁵¹ Rogers & Walters (2006) s 358 f. Se även Norton (2005) s 120.

¹⁰⁵² Norton (2005) s 118 och Rogers & Walters (2006) s 363 f. Se även Rogers & Walters (2006) s 370 f angående möjlighet att inkomma med bevisning till utskottet.

¹⁰⁵³ Rogers & Walters (2006) s 368 f.

damöterna kan vara oväntat öppna och ärliga mot varandra. För det andra lär ledamöterna känna varandra ganska bra då utskottet håller mycket möten och överläggningar. Ungefär femtio procent av parlamentsledamöternas tid går åt till utskottsarbete, ibland mer beroende på ambitionsnivån. Detta gör även att de ser sig själva mer som medlemmar av utskottet än partirepresentanter. För det tredje anstränger sig utskottet att bygga betänkandet på de bevis som inkommit. Det sker i texten och i fotnoter mångtaliga referenser till det bakomliggande bevismaterialet. Detta gör att slutsatserna är fast förankrade i materialet och det i sin tur gör det mycket svårare att angripa slutsatserna i betänkandet.¹⁰⁵⁴

Parlamentet utvärderade utskottsväsendet år 2000 och kunde då konstatera att systemet med select committees utan tvekan var en ”succé”.¹⁰⁵⁵ Genom reformen av utskottsväsendet 1979 har parlamentet enligt utredningen fått en självständig granskning av regeringen. Sammanfattningsvis menar utredningen att:

”Its very existence has been a constant reminder to Ministers and officials, and many others in positions of power and influence, of the spotlight that may swing their way when least welcome. It has also shown the House of Commons at its best: working on the basis of fact, not supposition or prejudice; and with constructive co-operation rather than routine disagreement.”¹⁰⁵⁶

I det brittiska House of Lords finns ett särskilt utskott, Lords Constitution Committee, med uppgift att dels granska de konstitutionella aspekterna av lagförslag, dels undersöka konstitutionella frågor med ett brett perspektiv. Arbetet är inriktat på att undersöka användningen av konstitutionen och utskottet ger rekommendationer till regeringen.¹⁰⁵⁷

Även i Nya Zeeland är utskottskontrollen fördelad över de tretton fackutskotten (subject select committees). Fackutskotten har möjlighet att initiera undersökningar i alla frågor som rör deras ämnesområde.¹⁰⁵⁸ Utskottens huvudsakliga arbete är dock lagstiftningsarbetet.¹⁰⁵⁹ Precis som i Storbritannien har utskottet rätt att kalla personer och begära in handlingar och protokoll. En sådan kallelse eller begäran ska vara undertecknad av talmannen.¹⁰⁶⁰ Utskottet kan även göra en mer allmän begäran om information från allmänheten eller från vissa organisationer som är berörda av utredningen. Utskottet får även ta hjälp av utomstående vid överläggningar.¹⁰⁶¹ Efter överläggningar

¹⁰⁵⁴ A a s 369 f. Se även s 371 f angående utskottets och ledamöternas aktivitet. Jmf även 2008/09:RFR14 s 69.

¹⁰⁵⁵ Select Committee on Liaison, First Report (2000), *Shifting the Balance – Select Committees and the Executive*.

¹⁰⁵⁶ A st.

¹⁰⁵⁷ Rogers & Walters (2006) s 378. Se även Cowley & Stuart (2003) s 194

¹⁰⁵⁸ Standing Orders (NZ) 185(2).

¹⁰⁵⁹ Joseph (2007) s 326 f.

¹⁰⁶⁰ Standing Orders (NZ) 191-193.

¹⁰⁶¹ Standing Orders (NZ) 207-208.

lämnar utskottet sitt betänkande till parlamentet med slutsatser och rekommendationer. Regeringen har nittio dagar på sig att bemöta betänkandet.¹⁰⁶²

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns två olika sätt att använda utskotten i den granskande verksamheten. Antingen utses ett *särskilt utskott att vara vakthund eller så fördelas uppgiften på fackutskotten* som granskar regeringen inom sitt ämnesområde. Fördelen med den förstnämnda modellen är dels att kunskapen samlas i ett utskott som specialiseras, dels att utskottet får ett helhetsperspektiv och även kan ta tag i frågor som spänner över flera olika ämnesområden. Fördelen med den andra modellen är att de som kan området bäst också är de som är bäst lämpade att granska just det ämnesområdet.

En intressant aspekt av de brittiska och nyzeeländska systemen är *möjligheten att utförda en allmän kallelse att lämna in bevisning* till utskottet. Genom att vända sig utanför "the usual suspects" finns möjligheten att få ta del av information som annars hade kunnat gå utskottet förbi. Å andra sidan finns alltid risken att utskottet överöses med information som i stora delar är helt irrelevant.

En sista observation är de brittiska och nyzeeländska reglerna om att *regeringen måste bemöta utskottets betänkande* inom en viss tid. Denna regel bygger i mångt och mycket på det faktum att varje ärende renderar ett betänkande till parlamentet. Frågan är om systemet skulle fungera tillsammans med en ordning där endast ett eller två samlade betänkanden per år avlämnas till kammaren.

9.7 Statsråds juridiska ansvar

I de nordiska länderna som ingår i denna undersökning finns särskilda regler kring statsrådets juridiska ansvar. Alla tre länder har, till skillnad från Sverige, en för ändamålet särskild domstol kallad riksrätt.¹⁰⁶³

I Finland regleras frågor om statsrådets juridiska ansvar i GL §§ 114-116 och Riksrätten i GL § 101. En fråga om juridiskt ansvar för en minister kan inledas på tre sätt. För det första genom en anmälan till grundlagsutskottet från JO eller JK (GL § 115 p 1). För det andra genom att tio ledamöter tillsammans undertecknar en anmärkning (p 2) och till sist genom att ett annat utskott framställer en begäran till grundlagsutskottet (p 3). Utöver detta kan även grundlagsutskottet på eget initiativ undersöka åtgärder utförda av en minister. Grundlagsutskottet bereder ärende om åtal men det faktiska beslutet tas i riksdagen (GL § 114). Tidigare diskuterade riksdagen åtalsfrågan i plenum innan beslut togs.¹⁰⁶⁴ Detta ansågs dock vara en olämplig ordning då

¹⁰⁶² Standing Orders (NZ) 248.

¹⁰⁶³ I Danmark heter den Rigsrett, i Norge Riksrett (alt Rigsrett) och i Finland Riksrätt.

¹⁰⁶⁴ RP 1/1998 avsnitt 3.12.

behandlingen i plenum hade haft en tendens att bli domstolslik.¹⁰⁶⁵ Plenum ansågs inte heller lämpat för rättsliga prövningar utan grundlagsutskottet med sin kompetens i rättsliga bedömningar av konstitutionella frågor ansågs som ett bättre forum.¹⁰⁶⁶

Åtalet prövas av den för ändamålet särskilt utsedda Riksrätten (GL § 101). Riksrätten är sammansatt av presidenterna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, de tre till tjänsteåren äldsta hovrättspresidenterna och fem ytterligare ledamöter som utses av riksdagen vart fjärde år (GL § 101 st 2).¹⁰⁶⁷ För att åtal ska kunna väckas krävs att statsrådet ”uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning” (GL § 116). Det finns med andra ord en betydande ”åtalströskel” i syfte att undvika grundlösa eller politiskt motiverade åtal.¹⁰⁶⁸ Regleringens avslutande led ”i övrigt förfarit lagstridigt i sin ämbetsutövning” syftar till brott mot regler som inte kan hänföras direkt till statsrådets uppgifter som till exempel mutor.¹⁰⁶⁹

Innan riksdagen beslutar i åtalsfrågan har ministern rätt att avge förklaring (GL § 114).¹⁰⁷⁰ Om riksdagen efter detta beslutar om åtal är det Riksrätten som efter åtal av riksåklagaren handlägger ärendet (GL § 114). Riksrätten är således exklusiv domstol i dessa ärenden och dess domslut kan inte överklagas.¹⁰⁷¹ Senast riksrätten var aktiv var 1993 då ett statsråd dömdes till villkorligt fängelse för brott mot tjänsteplikt och tagande av muta.¹⁰⁷² Dessutom undersökte grundlagsutskottet nyligen, efter en anmälan av Justitiekanslern, anklagelser mot den förre statsministern Vanhanen om jäv och brott mot tjänsteplikten. I ett beslut i februari 2011 konstaterade utskottet dock att Vanhanens handlande inte var ”lagstridigt på det sätt som 116 § i grundlagen avser”.¹⁰⁷³

Även i Norge är det Riksrätten som har exklusiv kompetens att pröva åtal mot minister för straffbart eller annat rättsstridigt handlande i brott mot deras konstitutionella plikter (GL § 86). Riksrätten är sammansatt av de fem efter tjänstetår äldsta medlemmarna av Högsta domstolen och sex utav Stortinget

¹⁰⁶⁵ A st.

¹⁰⁶⁶ A st.

¹⁰⁶⁷ Se även lag (196/2000) om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden §§ 6-8 för ytterligare bestämmelser om Riksrättens sammansättning.

¹⁰⁶⁸ Suksi (2002) s 297.

¹⁰⁶⁹ A a s 297 f.

¹⁰⁷⁰ Se lag (196/2000) om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden §§ 3-5 för ytterligare regler kring förfarandet.

¹⁰⁷¹ Lag (196/2000) om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden § 16. Se även Suksi (2002) s 411.

¹⁰⁷² Suksi (2002) s 411.

¹⁰⁷³ GrUB 10/2010 rd. Citatet återfinns på s 9.

valda ledamöter. Det är Stortinget som tar beslutet om åtal.¹⁰⁷⁴ Själva beredningen av åtalet sker i den så kallade ansvarskommissionen på liknande sätt som i Finland.¹⁰⁷⁵ Samtidigt som Stortinget aktiverar ansvarskommissionen har den utpekade ministern rätt till offentlig försvarare och har även i övrigt samma rättigheter som en person inom straffprocessen.¹⁰⁷⁶

Ett par saker bör noteras angående den norska riksätten. Riksrättsåtal motsvarar en straffprocess och det måste finnas ett straffstadgande som blir aktuellt, antingen i strafflagen eller i den speciella ansvarighetslagen¹⁰⁷⁷ som finns kopplad till riksrättsprocessen.¹⁰⁷⁸ I likhet med Finland omfattas även i Norge vissa brott som inte direkt ingår i tjänsteutövningen men som ändå anses ha ett samband med denna, till exempel brott mot tystnadsplikten.¹⁰⁷⁹ Till sist ska sägas att senast som riksätten var i bruk var 1926-27 även om åtal diskuterades så sent som 1979.¹⁰⁸⁰

En anledning till att riksätten brukas allt mer sällan är parlamentarismens genombrott, som ger Stortinget andra möjligheter att utkräva ansvar, framförallt genom misstroendeförklaringar av olika slag.¹⁰⁸¹ Därmed har Riksrätten övergått från att vara en ”konstitutionsenlig konfliktinstans” till att bli en mer renodlad ”ansvarsinstans”.¹⁰⁸² Det påpekas även att en riksrättsprocess kan komma att bli ett straff i praktiken även om det inte går så långt som en fällande dom. Skulle en politiker hamna i riksätten är hans eller hennes politiska liv troligen över.¹⁰⁸³ Även om det inte skulle gå så långt som till en regelrätt process skulle det faktum att en majoritet i Stortinget ansett att något en minister gjort vara så allvarligt att frågan om riksrätt behöver utredas vara en tillräcklig signal för att vederbörande inte skulle kunna sitta kvar som minister.¹⁰⁸⁴

I Danmark finns regleringen kring riksätten i GL § 16 och 59. Den förstnämnda paragrafen stadgar att kungen, det vill säga regeringen, eller Folketinget kan väcka åtal vid riksätten mot statsråd för dennes ämbetsutövning.¹⁰⁸⁵ Den sistnämnda paragrafen reglerar riksätten och dess sammansättning. Den är sammansatt av de femton efter ämbetsår äldsta medlemmarna av Högsta domstolen och lika många utav Folketinget valda ledamöter. De

¹⁰⁷⁴ Tidigare tog Odelstinget beslut om åtal men i samband med att tvåkammarparlamentet upplöstes 2009 överfördes denna kompetens till Stortinget. Se Dokument nr 12:14 (2003-2004) och Innst. S. nr. 100 (2006-2007).

¹⁰⁷⁵ Lov (1932-02-05 nr 2) om rettergangsmåten i riksrettsaker §§ 30-33.

¹⁰⁷⁶ A lag § 32.

¹⁰⁷⁷ Lov (1932-02-05 nr 01) om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrrett.

¹⁰⁷⁸ Andenæs (2004) s 412. Se även Sejersted (2002) s 1063.

¹⁰⁷⁹ Andenæs (2004) s 412.

¹⁰⁸⁰ A a s 163 och 413 f. Se även Sejersted (2002) s 1066 ff för en genomgång av praxis vid riksätten i Norge.

¹⁰⁸¹ Andenæs (2004) s 163.

¹⁰⁸² A a s 164.

¹⁰⁸³ Sejersted (2002) s 1064.

¹⁰⁸⁴ A a s 1064 f. Jmf Andenæs (2004) s 163.

¹⁰⁸⁵ Regeringen har dock aldrig använt sig av denna kompetens. Se Zahle (2006) s 169.

ledamöter som väljs av Folketinget får inte själva vara ledamöter där och mandatperioden är satt till sex år för att ledamöterna ska vara oavhängiga den politiska sammansättningen i Folketinget.¹⁰⁸⁶

Statsrådet kan enligt GL § 16 i riksätten endast straffas för det han eller hon gör i tjänsten, det vill säga om ministern åsidosatt sina plikter på ett allvarligt sätt. Statsrådet kan även straffas för att lämnat felaktiga upplysningar till Folketinget eller för att ha undanhållit viktig information.¹⁰⁸⁷ Senast riksätten användes var 1995 när förutvarande justitieministern fälldes och dömdes till fyra månaders villkorligt fängelse.¹⁰⁸⁸ Bakgrunden var att familjemedlemmar till tamilska flyktingar med uppehållstillstånd i Danmark blivit nekade uppehållstillstånd trots att de enligt utlänningslagen hade rätt till det.¹⁰⁸⁹

I Storbritannien är situationen mer oklar. Det finns ingen skriven konstitution och det finns inga regler kring riks rätt eller ”impeachment”. Senast riks rätten var aktuell var 1848 och riks rätten som institution ansågs därför som obsolet.¹⁰⁹⁰ Det lades till och med fram förslag om att avskaffa institutet.¹⁰⁹¹ Den 25 november 2004 väcktes det dock i underhuset ett förslag om att ställa premiärministern inför riks rätt på grund av hans inblandning i kriget mot Irak.¹⁰⁹² Även om förslaget som sådant manövrerades bort i dagordningen och inte blev aktuellt innan premiärministern avgick på eget initiativ gav det upphov till en debatt kring riks rätten som även klargjorde de regler som styr den.¹⁰⁹³

Det konstaterades att riks rätt som institution fortfarande var gällande rätt och att det kunde användas för att ställa regeringen och dess medlemmar till svars.¹⁰⁹⁴ Åtalet beslutas av underhuset och prövas i House of Lords.¹⁰⁹⁵ Efter att beslutet om åtal lämnats över till House of Lords ska en kommitté i underhuset lägga fram grunderna för åtalet som debatteras innan det lämnas till House of Lords.¹⁰⁹⁶ Därefter sker en skriftväxling mellan den anklagade och underhuset innan själva huvudförhandlingen inleds.¹⁰⁹⁷ Sen kommer domen

¹⁰⁸⁶ A a s 380.

¹⁰⁸⁷ Folketingets medlemmer – Ministre i modvind (2009) s 2.

¹⁰⁸⁸ A st.

¹⁰⁸⁹ A st.

¹⁰⁹⁰ Gay (2004) s 1 f. Se även Parliamentary Privilege - The Need for a Review (1997), para 16.

¹⁰⁹¹ Parliamentary Privilege - The Need for a Review (1997) , para 16.

¹⁰⁹² Se Gay (2004) s 3. Se även Rangwala & Plesch (2004).

¹⁰⁹³ Gay (2004) s 4.

¹⁰⁹⁴ Singh & Gearty (2004) s 7. Jmf även Gay s 1.

¹⁰⁹⁵ Parliamentary Privilege - The Need for a Review (1997), para 16, fotnot 71. Se även Singh & Gearty (2004) s 11 f. Det är oklart om det är House of Lords eller den enligt Constitutional Reform Act 2005 nyinrättade Supreme Court som idag skulle vara ansvarig för att pröva åtalet.

¹⁰⁹⁶ Parliamentary Privilege - The Need for a Review (1997), para 16, fotnot 71.

¹⁰⁹⁷ A st.

som dock inte justeras förrän underhuset kräver det då det finns möjlighet för underhuset att benåda den anklagade.¹⁰⁹⁸

I Nya Zeeland finns det ingen möjlighet till riks rätt. Även om reglerna från underhuset i Storbritannien från början var gällande rätt har senare lagändringar i det nyzeeländska parlamentet bekräftat att reglerna om riks rätt inte gäller i Nya Zeeland.¹⁰⁹⁹ Inte heller i Kanada finns det någon möjlighet för parlamentet att ställa regeringen och dess medlemmar inför rätta.¹¹⁰⁰

Bortsett från Kanada och Nya Zeeland finns det i övriga länder en möjlighet att ställa ett statsråd inför rätta vid brottsliga felaktigheter. I Storbritannien har denna möjlighet varit teoretisk då den inte varit använd sedan början av 1800-talet. Efter förslaget om att ställa premiärministern inför rätta på grund av Irakkriget konstaterades att det fortfarande var en reell möjlighet att ställa ett statsråd inför riks rätt. Domstol skulle i det fallet varit House of Lords.¹¹⁰¹

I de nordiska länderna är det en *särskilt domstol* som dömer i dessa fall efter att respektive parlament beslutat om åtal. Åtalen kan beredas i utskott innan beslutet tas i plenum. *Sammansättningen* liknar varandra med ungefär hälften av medlemmarna från de högsta domstolarna och ungefär hälften utsedda av parlamentet. Det är fråga om straffprocess och det ska därför finnas ett straffstadgande att koppla handlandet till. Norge och Finland har *särskilda ansvarighetslagar* med särskilda bestämmelser kring vissa handlanden.

9.8 Kontroll av delegerad normgivning

Jag har hittills beskrivit olika konstruktioner av kontrollinstitut som har en motsvarighet i Sverige. När det gäller kontroll av delegerad normgivning finns det i dagsläget ingen sådan möjlighet inom ramen för riksdagens kontrollmakt. Det finns för helhetsdiskussionen anledning att diskutera denna möjlighet och jag kommer därför nedan att lyfta fram två exempel på konstruktioner med denna uppgift. I både Kanada och Nya Zeeland finns det särskilda organ i parlamentet med uppgift att kontrollera den delegerade normgivningen. Prövningen är primärt inriktad på formella brister.

I likhet med många andra länder har det på Nya Zeeland förts en diskussion kring den ökade omfattningen av delegerad normgivning.¹¹⁰² Sedan 1985 ligger uppgiften att granska all delegerad lagstiftning i Nya Zeeland på det så kallade Regulations Review Committee (RRC).¹¹⁰³ Utskottet har, i

¹⁰⁹⁸ A st. Jmf även Singh & Gearty (2004) s 12 ff angående proceduren vid riks rätt.

¹⁰⁹⁹ McGee (2005) s 672 f.

¹¹⁰⁰ Forsey (2010) s 26 f.

¹¹⁰¹ Jmf ovan not 1095.

¹¹⁰² Palmer (1999) s 1-47 och Joseph (1997) s 85-103.

¹¹⁰³ Utskottets arbete regleras i Standing orders 309-313.

likhet med konstitutionsutskottet i Sverige, som praxis att hämta sin ordförande från oppositionen.¹¹⁰⁴ Utifrån den kontroll som utförs av utskottet kan det uppmärksamma parlamentet på en normgivning utifrån nio olika aspekter. Dessa är huruvida regleringen:

- inte är i överensstämmelse med allmänna målen eller intentionen i den delegerade normen,
- otillbörligt strider mot fri- och rättigheter,
- använder den delegerade makten på något ovanligt eller oväntat sätt,
- gör fri- och rättigheter otillbörligt beroende av administrativt skön utan möjlighet till överprövning,
- utesluter rättslig prövning utan stöd i lag,
- reglerar det som borde regleras av parlamentet,
- är retroaktiv utan uttryckligt stöd,
- inte stadgas i behörig ordning och med beaktande av remissförfarande eller
- kräver ett förtydligande.¹¹⁰⁵

För att utveckla dessa nio punkter som utskottet ska förhålla sig till kan sägas att när det gäller överensstämmelse med mål och intentioner innebär det att regleringen måste implementera den politik¹¹⁰⁶ som uttrycks i den delegerade normen. Det innebär även att regleringen ska hålla sig inom gränserna för den makt som delegerats av parlamentet. När det gäller frågan om normen otillbörligt strider mot fri- och rättigheter är det som vanligt en avvägningsfråga. Många regleringar gör intrång i personliga fri- och rättigheter och RRC:s uppgift är att bedöma huruvida intrånget är orättvist eller otillbörligt. För att avgöra detta måste det dock först klargöras huruvida det finns en personlig fri- eller rättighet och först därefter kan utskottet resonera kring

¹¹⁰⁴ Joseph (2007) s 329.

¹¹⁰⁵ Standing order (NZ) 310. I sin helhet lyder regleringen:
310 Drawing attention to a regulation

(1) In examining a regulation, the committee considers whether it ought to be drawn to the special attention of the House on one or more of the grounds set out in paragraph (2).

(2) The grounds are, that the regulation—

(a) is not in accordance with the general objects and intentions of the statute under which it is made:

(b) trespasses unduly on personal rights and liberties:

(c) appears to make some unusual or unexpected use of the powers conferred by the statute under which it is made:

(d) unduly makes the rights and liberties of persons dependent upon administrative decisions which are not subject to review on their merits by a judicial or other independent tribunal:

(e) excludes the jurisdiction of the courts without explicit authorisation in the enabling statute:

(f) contains matter more appropriate for parliamentary enactment:

(g) is retrospective where this is not expressly authorised by the empowering statute:

(h) was not made in compliance with particular notice and consultation procedures prescribed by statute:

(i) for any other reason concerning its form or purport, calls for elucidation.

¹¹⁰⁶ På engelska policy.

frågan om den blivit otillbörligt kränkt eller inte. Dessutom tillkommer en avvägning mellan det allmänna intressets tyngd och den kränkta fri- eller rättighetens.¹¹⁰⁷

Den tredje grunden handlar om oväntat eller ovanligt användande av delegationsmakten. Frågan blir om delegationsmakten använts i enlighet med parlamentets intentioner, för även om en delegation kan vara klar och tydlig kan den missbrukas. För det fjärde får inte fri- och rättigheter göras beroende av administrativt skön utan att det finns en möjlighet att överklaga eller överpröva det beslutet vid ett oberoende organ. Dessutom får inte regleringar begränsa möjligheten att överpröva administrativa beslut i domstol utan uttryckligt stöd i den delegerande lagen. Bakom denna regel ligger principen om ”checks and balances” inom maktodelningsdoktrinen. Denna princip finns också närvarande i den sjunde grunden om att regleringar inte får innehålla det som borde regleras av parlamentet. Det handlar om att regleringar bör röra detaljer som implementerar lagen som i sin tur ska innehålla principerna och de stora politiska dragen.¹¹⁰⁸

Lag ska vara klar och tydlig vid alla tillfällen. Därför får parlamentet bara i undantagsfall göra avsteg från principen om förbud mot retroaktiv lag. Regleringar får aldrig ha retroaktiv verkan utan uttryckligt stöd i lag. För det åttonde krävs det att regleringen tar hänsyn till om det finns regler om konsultation eller kungörelse i den delegerande normen. För det nionde och sista ska utskottet även kontrollera att det av regleringen tydligt framgår vad dess intentioner är och vad som krävs för att dess stadganden ska efterföljas. I detta innebär även att kontrollera språket och att texten är direkt och tydlig.¹¹⁰⁹

Utskottet kan endast ta ställning till klagomål mot regleringar efter att de blivit antagna. Föreslagna regleringar ligger utanför utskottets ansvarsområde.¹¹¹⁰ Utskottet kan även ta emot klagomål från allmänheten eller organisationer.¹¹¹¹ Skulle utskottet anse att en reglering strider mot någon av de nio grunderna kan det lämna ett förslag om att ogiltigförklara regleringen till parlamentet.¹¹¹² Om parlamentet inte avslår detta förslag inom 21 sittningsdagar blir regleringen per automatik ogiltigförklarad.¹¹¹³ Om parlamentet däremot röstar mot förslaget faller det.¹¹¹⁴ Det finns även möjlighet för utskottet att lämna förslag till regeringen om att dra tillbaka regleringen eller

¹¹⁰⁷ Making a Complaint to the Regulations Review Committee, (2007) s 12 f.

¹¹⁰⁸ A a s 13.

¹¹⁰⁹ A a s 13 f.

¹¹¹⁰ A a s 9.

¹¹¹¹ Standing Order 311. Se även Making a Complaint to the Regulations Review Committee, (2007).

¹¹¹² Regulations (Disallowance) Act 1989 §§ 5-6. Se även Making a Complaint to the Regulations Review Committee, (2007) s 15.

¹¹¹³ Regulations (Disallowance) Act 1989 § 6 (1).

¹¹¹⁴ A st.

att göra ändringar i den.¹¹¹⁵ Ogiltigförklarande är ovanligt men skapar incitament för regeringen att samarbeta med utskottet för att lösa problemen med regleringen.¹¹¹⁶

Det verkar råda en konsensus om utskottets värde och att verksamheten fungerar tillfredställande. Regeringen verkar ta till sig de rekommendationer som utskottet ger. Det har inte några egna maktmedel men regeringen har enligt statistik från 2002 trots detta rättat sig efter utskottets rekommendationer i 84 procent av fallen. Endast i sju fall har den helt struntat i utskottets synpunkter. Utskottet anses ha en påtaglig preventiv effekt på den delegerade normgivningens kvalitet. Att försvara sig mot missbruk av normgivningsmakten i kammaren med den skada en sådan debatt skulle kunna tillföra regeringen verkar förebyggande på normgivningen.¹¹¹⁷

Arbetet i utskottet respekteras och det konstateras att parlamentet måste överse räckvidden och utövandet av den delegerade normgivningsmakten om det ska finnas lämpliga gränser i den verkställande verksamheten.¹¹¹⁸ Utskottet har även en stark självbild, vilket ett uttalande från en av de mest framträdande ordförandena i utskottet Doug Kidd:

”We are here to educate, guide, persuade, correct, chastise and reform Government – a congenital sinner. Above all, we are here to protect and promote the rule of law.”¹¹¹⁹

Det har pekats på olika orsaker som bidragit till den utvecklingen. Utskottet har framstått självständiga gentemot regeringen, vilket delvis kan förklaras med att RRC, i likhet med konstitutionsutskottet i Sverige, har en ordförande hämtad från oppositionen. Den huvudsakliga anledningen till självständigheten har varit utskottets förmåga att undvika diskussioner om regeringens politik. Det är inte ”matters of policy” som granskas. Istället är kritiken inriktad på formella och tekniska frågor vilket har gjort regeringen mer benägen att ta till sig utskottets rekommendationer.¹¹²⁰

Det huvudsakliga problemet i utskottets granskning har varit det som i den nyzeeländska debatten kallats ”deemed regulations”. Med detta menas en reglering som inte sker i rätt form utan, så att säga, göms i form av regler, praxiskoder, kungörelser, stadgar eller liknande.¹¹²¹ Dessa har legat utanför RRC:s granskningsområde men utskottet har beslutat att sådana regleringar ska anses som normgivning och därmed falla inom kompetensområdet. Detta för att regeringen inte ska kunna undvika utskottets granskning genom att ge

¹¹¹⁵ Making a Complaint to the Regulations Review Committee, (2007) s 14 f.

¹¹¹⁶ A a s 15.

¹¹¹⁷ Morris & Malone (2004) s 29 och 19. Se även Joseph (2007) s 329 f.

¹¹¹⁸ Joseph (2007) s 329.

¹¹¹⁹ Kidd (2001) s 1 f.

¹¹²⁰ Morris & Malone, (2004) s 29 f och 19 f.

¹¹²¹ Palmer (1999) s 19. Där finns även en längre diskussion kring vad som definieras som “deemed legislation”.

regleringarna andra former¹¹²² Det har även föreslagits lagändringar som breddar utskottets befogenhet från att gälla endast ”regulations” till att omfatta ”all legislative instruments”.¹¹²³

Även i Kanada finns ett stående utskott, som i likhet med RRC, har kompetens att granska den delegerade normgivningen, The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SRC).¹¹²⁴ Det är sammansatt av ledamöter från båda kamrarna och ordförandeskap delas mellan en regeringsrepresentant från senaten och en oppositionspolitiker från representanthuset.¹¹²⁵ I likhet med Nya Zeeland är det fråga om granskning i efterhand, det vill säga endast antagna regleringar omfattas.¹¹²⁶

Kontrollen som utförs av utskottet omfattar bland annat om regeringen haft befogenhet att stifta regleringen. Det kontrollerar även om regleringen strider mot annan lag inklusive ”Charter of Rights and Freedoms”. Till sist kontrollerar utskottet även att regeringen följt procedurregler¹¹²⁷. Utskottet granskar endast legala aspekter och procedurfrågor, inte huruvida det är en bra eller dålig lag.¹¹²⁸

Precis som i den nyzeeländska kontexten har utskottet vissa aspekter utifrån vilka de granskar regleringarna. Dessa kriterier finns inte föreskrivna i lag utan utskottet har självt antagit dem och presenterat dem för parlamentet. Parlamentet antog kriterierna i december 1986. De innebär att utskottet granskar om någon delegerad normgivning:

- går utöver den befogenhet som ges i den delegerande normgivningen eller inte är i överensstämmelse med denna.
- inte är i överensstämmelse med de kanadensiska fri- och rättigheterna.
- har retroaktiv verkan när den delegerande normgivningen inte uttryckligen medger detta
- föreskriver en belastning på offentliga medel, kräver betalning till staten eller annan myndighet eller reglerar storleken på en sådan betalning utan att något av detta uttryckligen medgivits i den delegerande normgivningen.
- föreskriver böter, fängelse, eller annat straff utan att detta uttryckligen medges i den delegerande normgivningen
- tenderar att direkt eller indirekt utesluta domstolsprövning utan att detta uttryckligen medgivits i den delegerande normgivningen.
- inte överensstämmer med ”Statutory Instruments Act” vad gäller översändande, registrering, eller publikation av delegerad normgivning.

¹¹²² Palmer (2006) s 19 ff.

¹¹²³ A a s 20.

¹¹²⁴ När det gäller underhuset finns de huvudsakliga reglerna kring utskottets arbete i Standing Orders (K) 123-128 samt ”Statutory Instruments Act”.

¹¹²⁵ Standing Orders (K) 106 (2)

¹¹²⁶ Standing Orders (K) 108 (4b) och Statutory Instruments Act § 19.

¹¹²⁷ På engelska, proper procedure.

¹¹²⁸ Utskottet ser till ”legal and procedural aspects of the regulation” och inte till ”the merits of the law or the policy behind it”. Se Dewing (2005) s 4.

- visar sig på något sätt göra intrång på rättstatsprincipen
- otillbörligt bryter mot fri- och rättigheter
- gör personliga fri- och rättigheter otillbörligt beroende av administrativt skön eller inte överensstämmer med reglerna om naturlig rättvisa.
- på ett oväntat eller ovanligt sätt nyttjar den makt som delegerats
- använder normgivande makt som behörigen tillhör parlamentet
- är defekt i sin utformning eller av något annat skäl kräver förtydligande i form eller mening.¹¹²⁹

Utskottet har möjlighet att underkänna en reglering. Om regeringen eller en myndighet under regeringen inte svarar på utskottets begäran om förändring av författningen lämnar utskottet in en begäran om att regleringen ska upphävas till senaten och underhuset. Om ansvarig minister inte svarar inom 15 sittingsdagar, anses utskottets begäran antagen av parlamentet och regleringen ska upphävas av ansvarig myndighet. Om ansvarig minister å andra sidan svarar på utskottets begäran genom att begära stöd för regleringen och antingen senaten eller underhuset godtar denna begäran, står sig regleringen.

Ett problem med regleringen om utskottets verksamhet är att, till viss del i likhet med den nyzeeländska, endast omfattar det som benämns som ”regulations”. Det exkluderar vissa former av delegerad normgivning.¹¹³⁰ Ett annat problem med lagstiftningen är att om kamrarna är oense om en reglering ska

¹¹²⁹ I sin helhet på engelska lyder kriterierna:

The review determines whether any subordinate legislation, in the judgement of the Committee:

- is not authorised by the terms of the enabling legislation or has not complied with conditions set forth in the legislation
- is not in conformity with the Canadian Bill of Rights or the Canadian Charter of Rights and Freedoms
- purports to have retroactive effect when the enabling legislation does not expressly provide for this
- imposes a charge on the public revenues, requires payment to be made to the Crown or to any other authority, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority having been provided for in the enabling legislation
- imposes a fine, imprisonment, or other penalty, without express authority having been provided for in the enabling legislation
- tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the courts, without express authority having been provided for in the enabling legislation
- has not complied with the Statutory Instruments Act with respect to the transmission, registration, or publication of subordinate legislation
- appears for any reason to infringe the rule of law
- unduly breaches rights and liberties
- makes the rights and liberties of the person unduly dependent on administrative discretion or is not consistent with the rules of natural justice
- makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling legislation
- amounts to the exercise of a legislative power that should properly belong to Parliament
- is defective in its drafting or, for any other reason, requires elucidation of its form or meaning. Se Murphy (2005) s 164 f.

¹¹³⁰ Murphy (2005) s 168.

underkännas eller inte kommer den fortsätta att vara giltig.¹¹³¹ Processen att underkänna en reglering används sällan i praktiken. Mellan 1987 och 2005 har regleringar underkänts vid åtta tillfällen.¹¹³² Men trots detta framhålls att arbetet i utskottet skickar en signal till regeringen om att den måste följa givna regler om normgivning. Dessutom konstateras att det endast är ungefär tjugo procent av all lagstiftning som tas i form av lag i parlamentet. Resterade åttio procent antas utan den debatt och granskning som ett lagförslag genomgår. Utskottets arbete möjliggör därför en granskning av majoriteten av all normgivning.

9.9 Avslutande kommentarer

Genomgången ovan visar för det första att många konstruktioner återkommer i de olika rättssystemen. Eftersom grunden för de parlamentariska systemen är att regeringen har stöd i eller åtminstone tolereras av parlamentet är någon form av misstroende- eller förtroendeomröstning nödvändig för att visa detta. Dessutom är olika former av frågor och debatt i kammaren en grund för kontrollmakten. För det andra visar genomgången att det finns flera olika möjligheter vid konstruktionen av kontrollmakten. En del skillnader är inte särskilt betydelsefulla som huruvida svarstiden är fem eller sju dagar. Däremot är det en väldigt stor skillnad på två eller fyrtiofem dagars svarstid precis som det är skillnad på att få lämna in hur många frågor som helst eller bara ett begränsat antal. Det slående i undersökningen är således både likheterna och skillnaderna.

Intressant är även de konstruktioner som saknas i Sverige såsom vissa frågeformer och framförallt kontrollen av delegerad normgivning. Jag kommer i den avslutande diskussionen de lege ferenda att återkomma till denna kontroll som jag anser bör diskuteras ur en svensk kontext.

Syftet med detta kapitel är att presentera olika konstruktioner av kontrollmakten. Genom att visa en del av den mångfald som finns, vill jag klargöra att det finns många alternativ när kontrollmakten konstrueras. Det är viktigt att ha i åtanke att dessa konstruktioner kommer från en viss kontext och att det är svårt att förutsäga vilka effekter en förändring i den svenska kontexten skulle medföra. Jag har ovan försökt att lyfta fram olika former av kritik framförallt gällande de former av kontroll som saknas i Sverige. Jag kommer även i den avslutande diskussionen att vara tydlig med vilka skillnader mellan Sverige och landet som lagstiftningen kommer ifrån som kan ha betydelse för tillämpningen av den aktuella regeln. En sådan skillnad kan vara antalet ledamöter i parlamentet. Sverige har 349 ledamöter medan till

¹¹³¹ A st.

¹¹³² A a s 168 f.

exempel Storbritannien har 659, vilket givetvis har betydelse för aktiviteten och möjligheten till fler olika former av aktivitet.

10 Riksdagens kontrollmakt – en diskussion om framtiden

10.1 Inledning

Ett viktigt syfte med denna avhandling är att föra den helhetsdiskussion som jag anser har saknats i diskursen kring riksdagens direkta kontroll av regeringen. Det har varit mycket fokus på delarna och inte alls motsvarande intresse för helheten. Inte heller finns det någon tydlig tanke om kontrollmaktens roll och funktion. Den ses som en naturlig del av det konstitutionella systemet men ingen frågar sig varför den finns eller hur den ska utformas för att optimeras. Jag kommer nedan att diskutera den direkta kontrollmaktens utformning idag och i framtiden för att visa hur små justeringar leder till en ökad tydlighet, bättre systematik och därigenom en förbättrad funktionalitet.

I denna avhandling behandlas den direkta kontrollmakten, med vilket jag menar den kontroll som riksdagsledamöterna själva utövar. Den kontroll som faller utanför detta och som jag betecknar som indirekt är den som visserligen är knuten till riksdagen men som ledamöterna inte har möjlighet att påverka. Även om det parlamentariska statskicket i sig innebär en löpande kontroll av regeringen är denna framställning inriktad på de institut vars funktion är att granska regeringsmakten. Således faller det löpande riksdagsarbetet med utskotts- och kammarbehandling utanför avhandlingsområdet. Det är svårt att dra en exakt gräns mellan det löpande arbetet och kontrollmakten. Exempelvis skulle vissa frågor och vissa debatter kunna ses som en del av det löpande arbetet. Jag har dock valt att ta utgångspunkt i RF 13 kap och de institut som behandlas där och för att undvika missförstånd kommer jag därför till exempel att behandla alla frågor som en del av den direkta kontrollen.

Innan jag analyserar riksdagens direkta kontrollmakt ska jag göra en kort rekapitulation om dess roll och funktioner. Detta avsnitt fungerar som ett avstamp in i diskussionen kring kontrollmaktens utformning och dess förhållande till den funktionstrappa som presenterades i kapitel tre. Framställningen kommer i diskussionen kring kontrollens utformning idag och i framtiden att utgå från denna trappa. Avslutningsvis kommer en mer allmän diskussion om kontrollmakten i stort och vad de föreslagna förändringarna innebär för helheten.

10.2 Kontrollmaktens roll

Hörnstenarna i en modern statsbildning är demokrati och konstitutionalism. Det är utifrån dessa som en stat och dess konstitution byggs. De viktigaste beståndsdelarna inom demokratin är åsikts- och opinionsfriheterna, de återkommande fria, rättvisa, korrekta och öppna valen och folksuveräniteten genom representation. Motsvarande för konstitutionalismen är maktindelning, checks and balances och skyddet för fri och rättigheter. Kontrollmaktens huvudsakliga syfte är att på olika sätt skydda dessa värden för att på så sätt skydda medborgarna mot maktmissbruk och övergrepp.

När det gäller den kontrollmakt som riksdagsledamöterna förfogar över har den olika funktioner att fylla och som kan härledas tillbaka till grundläggande värden såsom demokrati och konstitutionalism. Den informativa funktionens uppgift är att ta fram underlag till de valda beslutsfattarna och till väljarna. Genom att riksdagen kontinuerligt granskar och presenterar information om regeringens förvaltning, styre och politik ges väljarna möjlighet att utvärdera sitt val. Därmed kan de komma till valdagen med ett underlag som möjliggör ett välgrundat beslut baserat både på framtida löften och på en utvärdering av utfört arbete. För representationen, det vill säga riksdagen, är också information a och o. Riksdagsledamöterna behöver i likhet med väljarna information för att kunna utvärdera regeringens arbete och avgöra om regeringen fortfarande åtnjuter riksdagens förtroende. De behöver även information för att kunna gå vidare med kontroll, ansvarsutkrävande och andra demokratiska beslut.

Information är som jag ser det grunden för allt beslutsfattande. Kvaliteten på ett beslut bygger i mångt och mycket på kvaliteten på den information som beslutet grundar sig i. I kapitel två har jag diskuterat den så kallade upplysta förståelsen som ett kriterium för att ett system ska kunna kallas demokratiskt.¹¹³³ Med detta menas att alla medborgare ska ha lika och tillräckliga möjligheter att upptäcka och bekräfta sina önskemål. En vidareutveckling av detta kriterium leder till ett krav på information angående statens styrelse och förvaltning.¹¹³⁴

Det är svårt att på förhand säkert uttala sig om effekterna av ett beslut. Detta för att politiken kan ”grunda sig på felaktiga föreställningar om orsak och verkan” och utöver detta kan ”problem uppstå vid genomförandet av en viss politik”.¹¹³⁵ Därför blir det i beslutsögonblicket ”relativt ovisst hur den offentliga politiken egentligen kommer slå ut” och detta faktum blottar ett ”inbyggt informationsbehov i styrelseskicket”.¹¹³⁶ Resonemanget gör sig än mer gällande vid ett val till riksdagen. Det är då omöjligt för väljaren att med någon form av säkerhet göra en prognos för politikens utfall de kommande

¹¹³³ Se ovan vid not 121.

¹¹³⁴ Jmf Ahlbäck-Öberg s 15 f.

¹¹³⁵ A st.

¹¹³⁶ A st.

fyra åren. Information om vad som hänt är alltid viktigt i beslut om framtiden för att inte göra samma misstag två gånger. Särskilt viktigt är detta i de fall då det är långt mellan beslutstillfällena, som vid de allmänna valen.

Den informativa funktionen är utgångspunkten för riksdagens kontroll av regeringen. Utan information kan inte riksdagen ta ställning i frågor om praxis eller ansvar. Därför är den informativa funktionen den viktigaste och den som möjliggör både demokrati, konstitutionalism och vidare kontrollmakt. Möjligheten för riksdagen att lyfta frågeställningar eller kräva information av regeringen ger den möjlighet att sätta dagordningen, att bestämma vilka frågor som ska granskas eller debatteras. Det blir således ett uttryck av den indirekta makten eller det som kallas maktens andra dimension.¹¹³⁷

Med det underlag som den informativa funktionen skapar kan riksdagen ta ställning till vad som behöver göras. Den största delen av den information som når riksdagen leder inte till några åtgärder. Istället konfirmerar den på olika sätt att ingenting hänt som kräver uppmärksamhet eller att det som hänt inte är av sådan art att någonting behöver åtgärdas. Men i informationsflödet framkommer det ärenden som ger anledning till fördjupning. I första hand rör det olika former av praxis som inte fungerar. Det kan även vara bristfällig lagstiftning eller bristande rutiner. Det är i detta led den korrigerande funktionen kommer in. Riksdagsledamöterna kan använda kontrollmakten för att göra auktoritativa uttalanden om tolkningen av konstitutionella regler och praxis. Genom dessa uttalanden manifesterar riksdagen sin suveräna ställning i statskicket och därmed skyddas de demokratiska värden som den svenska statsbildningen bygger på.

Om informationen som når riksdagen är av sådan art att en korrigerande inte är tillräckligt, till exempel för att det i grund och botten rör sig om maktmissbruk eller personlig olämplighet, behöver riksdagen vidta andra åtgärder. Det är i detta led som ansvarsutkrävandet kommer in i bilden. När ett statsråd eller regeringen inte längre tolereras av riksdagen är det de folkvaldas uppgift att avlägsna den eller de som av olika anledningar förlorat förtroendet.

Ansvarsutkrävandet är ett tydligt exempel på maktens första dimension, det vill säga den direkta makten.¹¹³⁸ Den innebär möjligheten att få någon att göra något som den annars inte skulle ha gjort. I det här fallet är det riksdagen som till exempel tvingar någon att avgå. Den korrigerande funktionen kan också sägas bygga på direkt makt. Även om den inte bygger på en faktisk maktbas påverkar riksdagens uttalanden regeringen på ett sätt som ändå tyder på ett maktförhållande.

Den informativa funktionen är basen till riksdagens kontrollmakt och de korrigerande och ansvarsutkrävande funktionerna är verktygen som används när informationen så kräver. Dessa tre funktioner tillsammans skapar den

¹¹³⁷ När det gäller maktens andra dimension se ovan vid not 77.

¹¹³⁸ Diskussionen om den direkta makten förs ovan vid not 75 och 76.

sista, den preventiva funktionen som delvis kan jämföras med den tredje dimension av makt som diskuterats tidigare.¹¹³⁹ Genom närvaron av både informationsanskaffande och verktyg för korrigerande skapas incitament för regeringen att följa regler och praxis på ett sätt som ligger i linje med riksdagens önsningar. Det är själva existensen av kontrollen som i detta fall är maktbasen som påverkar regeringens handlande.

10.3 Kontrollmakten i teori och praktik

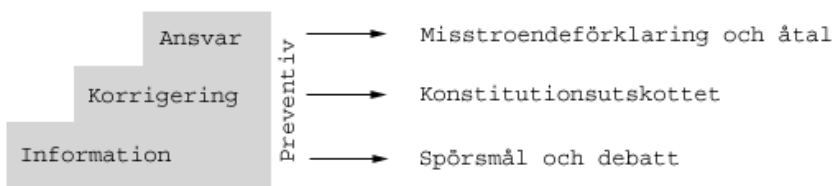
Jag har ovan visat på de funktioner som de olika kontrollinstrumenten har att fylla. Funktionsfördelningen visar på en inbördes förskjutning från interpellationernas informativa via KU:s korrigerande till misstroendeförklaringens ansvarsutkrävande funktion. Denna förskjutning ger även bilden av de olika institutens inbördes ordning. Jag kommer nedan att utveckla detta resonemang och ge en bild av hur kontrollmakten kan användas för att optimeras och bli mer systematisk. Det handlar således om min ideala bild av kontrollmaktens utformning och användning byggd på de resonemang jag fört om demokrati, konstitutionalism, kontrollmaktens funktioner och de idag existerande reglerna om kontroll i RF. I samband med genomgången av de olika instituten kommer jag även att analysera dess utformning och om några justeringar kan diskuteras eller genomföras.

I kapitlet om kontrollmaktens funktioner åskådliggör jag min syn på kontrollmakt med hjälp av en trappa. Tanken är att ett kontrollärende vid behov ska klättra uppför denna. Således inleds granskningen på det nedersta trappsteget och fortsätter sedan uppför trappan. Det nedersta trappsteget är informationsinsamlandet. Det handlar om de kontrollinstrument vars huvudsakliga syfte är att få fram information. Det rör sig primärt om interpellationer, frågor och debatt i kammaren. Den gemensamma nämnaren är att kontrollinstrumenten i sig inte påverkar situationen utan det handlar primärt om att få fram information i offentligheten. Andra delar av detta trappsteg är utskottens arbete med uppföljning och utvärdering och mottagandet av rapporter från JO och Riksrevisionen. Den gemensamma nämnaren är som sagt att få fram information.

Nästa trappsteg är det korrigerande, vars syfte är att påverka regeringens och Regeringskansliets praxis och rutiner. Det är idag konstitutionsutskottet som hör hemma på detta trappsteg.

Det avslutande trappsteget innehåller ansvarsutkrävandet, som innefattar misstroendeförklaring och åtal mot statsråd. Det handlar enligt min begreppsbildning om de instrument som innebär faktiska sanktioner gentemot regeringen eller dess politik. Det ger i huvudsak en trappa som kan visualiseras på detta sätt:

¹¹³⁹ Se om maktens tredje dimension ovan vid not 78.



Figur 2- Kontrolltrappan

Jag väljer i figuren att framhålla de delar av kontrollmakten som jag anser är de mest centrala och de hänförs till de trappsteg de huvudsakligen tillhör. Som jag visat ovan finns det fler inslag i kontrollmakten men dessa spelar inte en lika central roll vid granskningen av regeringen. Jag har visat att KU även har en informativ roll men eftersom det är den korrigerande som särskiljer utskottet placeras det på detta trappsteg. Jag kommer nedan att gå igenom trappstegen var för sig för att ytterligare utveckla mina tankar och för att diskutera varje kontrollinstrument för sig. I denna diskussion kommer jag dels att analysera dagens situation med de problem och förtjänster som varje kontrollinstitut har, dels diskutera framtiden och de förändringar som bör eftersträvas.

10.3.1 Det första trappsteget – den informativa funktionen

Riksdagens kontrollmakt är helt beroende av att en eller flera av riksdagsledamöterna agerar. Det är ledamöterna som väcker ett ärende genom något av instituten. Således krävs det för att kontrollapparaten ska komma i rullning att någon i riksdagen får kännedom om något som behöver utredas eller klargöras. Denna information kan nå ledamöterna på olika sätt. Det vanligaste är media, men det är även i detta skede som den indirekta kontrollmakten blir en del av den direkta. Rapporter från Riksrevisionen och JO kan ge riksdagen information om något som behöver bli ett kontrollärende. En tredje möjlighet är tips från allmänheten och media. Det finns säkerligen fler vägar men dessa torde vara de vanligaste tillsammans med det som framkommer i riksdagens korridorer.

I många parlamentariska stater är det spörsmålen som är basen i parlamentets kontrollmakt. Detta ses som ett av de viktigaste medlen i kontrollen över regeringen och dess statsråd. Det finns flera förklaringar till varför interpellationer och frågor inte har samma dignitet i Sverige som i en del andra parlamentariska stater. En är den utvecklade offentlighetsprincip vi under lång tid haft i Sverige. Behovet av att ta reda på saker via spörsmål är mindre då offentlighetsprincipen öppnar helt andra möjligheter till informationsanskaffande. Det går säkerligen att hitta flera historiska förklaringar till varför frågeställandet i Sverige inte ses som den centrala delen av kontrollmak-

ten. Att institutet är ett relativt nytt inslag i det politiska livet är en faktor. En annan är att vi i Sverige enbart haft parlamentarism sedan 1920-talet, jämfört med Storbritannien som åtminstone har haft det sedan 1700-talet.

Sett ur ett funktionsperspektiv är det dock naturligt att interpellationer och frågor intar en central ställning i riksdagens kontroll av regeringsmakten. Spörsmålen är det som borde vara vägen in i kontrollmakten. Om en riksdagsledamot får information om något som han eller hon tycker borde utredas vidare är det naturligt att inleda denna undersökning med att ställa ett spörsmål till berört statsråd, eller till statsministern om det rör hela regeringen. Förhoppningsvis får riksdagsledamoten ett svar som är tillräckligt och då behöver ärendet inte föras vidare. Skulle ansvarigt statsråd inte ge ett svar som klargör situationen eller som på annat sätt inte tillfredställer ledamoten kan han eller hon välja att gå vidare och aktivera en annan del av kontrollmakten. Detta första steg är med andra ord den informativa funktionen. Det handlar om att få en förklaring från regeringen gällande en frågeställning som uppkommit. Riksdagsledamoten nås således av någon form av information som behöver klargöras och regeringen eller statsrådet får möjlighet att göra detta. Sen är det upp till ledamoten och riksdagen att avgöra om den förklaring som avgivits är tillräckligt eller inte.

10.3.1.1 Spörsmål och debatt idag

Spörsmålen är idag det överlägset mest använda kontrollinstitutet och farhågor har rests angående om kvantiteten skadar institutets möjlighet att fungera som kontroll. Kritikerna menar att mängden spörsmål, och då särskilt de skriftliga frågorna, gör det omöjligt för ledamöterna att kunna tillgodogöra sig frågor och svar. Spörsmålen funktion är dock informativ och ju fler frågor som besvaras desto mer information blir tillgänglig. Sett ur det perspektivet leder inte mängden spörsmål i sig att värdet av dem devalveras, utan tvärtom. Däremot blir det ett problem om ingen tar del av informationen. För att kunna fylla en informativ funktion krävs det att resultaten får spridning, inte bara i riksdagen utan även utanför kammaren. Jag menar att det dels är en fråga om prioriteringar, dels en fråga om hur informationen lagras och presenteras. Det ena kan i förlängningen lösa det andra. Genom en bättre lösning på hur spörsmålen resultat presenteras och lagras kan riksdagsledamöter och allmänhet lättare ta del av dem, vilket i sin tur underlättar prioriteringsarbetet. Jag kommer att återkomma till några förslag på hur detta skulle kunna lösas.

Kritik har även förts fram gällande att den stora mängden frågor negativt påverkar statsrådets arbetssituation. Denna kritik förekom redan i mitten av 1950-talet och har återkommit med jämna mellanrum sedan dess. Under denna period har det skett en lavinartad ökning av antalet spörsmål från totalt 131 vid 1955 års riksdag till den hittills högsta noteringen 2 885 vid

2004/05 års riksmöte.¹¹⁴⁰ Internationellt sett har dock, som framgått av den internationella utblicken, Sverige inte anmärkningsvärt många spörsmål utan tvärtom är det land i undersökningen som, tillsammans med Norge, har det lägsta antalet spörsmål.¹¹⁴¹ Min empiriska undersökning har visat att det är en stor skillnad mellan hur många spörsmål varje statsråd mottar. Mest spörsmål riktas till de klassiska statsrådsposterna såsom utrikes-, finans och justitieminister. Dessa statsråd mottar ungefär sju till tio procent var av det totala antalet spörsmål, jämfört med de som mottar minst spörsmål som EU- och handelsministern med ungefär en procent vardera av det totala antalet. Det blir således stora skillnader mellan statsråden.

En särskild problematik avseende mängden och dess inverkan på statsrådets arbete är de särskilda aktioner som riktas mot vissa utvalda statsråd eller berör vissa sakpolitiska frågor. Den senast uppmärksammade situationen var den tidigare arbetsmarknadsministern som mottog en ansevärd mängd frågor och interpellationer. Många av dessa var identiska eller formulerade på liknande sätt. Min empiriska undersökning bekräftar att det vid flera tillfällen förekommer att liknande frågor ställs samtidigt eller med korta intervall.

Frågan är om mängden spörsmål är något som statsråden måste tolerera eller om det behövs åtgärder för att minska användandet av frågeinsittut. Sådana åtgärder skulle kunna vara att som i Norge begränsa antalet frågor som får ställas eller att som i Storbritannien ge talmannen rätt att avvisa frågor som rör samma sak som en tidigare inlämnad fråga. Jag har ovan i avsnitt 4.4 gjort ett litet räkneexempel som visar att den nämnda arbetsmarknadsministern mottog i snitt 3,5 skriftliga frågor och 3 interpellationer i veckan om hans totala antal spörsmål slogs ut på ett riksdagsår. När det gäller interpellationerna tillkommer dessutom tiden för debatten i kammaren. Enligt min uppfattning, och med hänsyn till situationen i andra länder, ligger detta inom gränsen för vad ett statsråd får anses tolerera inom ramen för sitt uppdrag. Det ursäktar dock inte det missbruk av spörsmålen som jag anser att de ovan beskrivna ”aktionerna” innebär. Även om ett sådant förfarande ur ett politiskt perspektiv är förståeligt är det enligt min mening inte förenligt med institutets funktion. Att ställa samma fråga flera gånger ger oftast inte mer information. Jag kommer nedan att diskutera några förändringar i RO som både kan tydliggöra spörsmålets informativa funktion och förbättra arbetssituationen för statsråden.

Att interpellationsdebatterna och frågestunderna är ointressanta och att informationen därför inte får spridning är en annan kritik som framkommit ovan. Denna problematik har återkommit i de offentliga utredningarna. De reformer som gjorts har varit inriktade på att göra debatten mer livlig eller attraktiv. Fokus från statligt håll har således legat på form snarare än mängd.

¹¹⁴⁰ Senaste riksmötet (2009/10) ställdes totalt 1534 spörsmål.

¹¹⁴¹ Se ovan vid not 993-997.

Frågan har varit svårlöst, mycket beroende på att det aldrig definierats varför det är viktigt med mer attraktiva debatter eller skett någon utredning om vad det är som gör dem tråkiga. Det är svårt att lösa problem utan probleminventering eller målformulering. Jag tror inte att justeringar i talartider förändrar den debattkultur som råder i Sveriges riksdag. Tidigare har jag pekat på arkitektur och stolsfördelning som orsaker till att den svenska debatten inte är lika livlig som i vissa andra parlament. Men lika stor om inte större betydelse har traditionens makt. Det finns som sagt en särskild debattkultur i riksdagen precis som det finns i andra parlament. Det ska dock påpekas att det görs försök i riksdagen att förändra detta, till exempel med motstående talarstolar som införts relativt nyligen. Denna förändring har enligt mitt intryck varit positiv och skapat en bättre dynamik under debatterna.

Ytterligare ett problem är att det är svårt att se en klar gränsdragning mellan interpellationer och frågor. Min empiriska undersökning visar att interpellationerna som helhet har ett något bredare angreppssätt än frågorna och att de lyfter mer generella problemställningar. Däremot kan det vara svårt att se varför enskilda frågor eller interpellationer ställdes som just fråga eller interpellation. Skillnaden är kort sagt större vad gäller form än innehåll. Interpellationens fördel är att interpellanten får möjlighet att ensam debattera med berört statsråd. Det är mer eller mindre enda möjligheten för detta. Gränsdragningsproblemetiken medför inte bara att de två spörsmålstyperna sammanblandas. Det innebär även att avståndet till nästa del av kontrolltrappan, KU, blir större. Jag menar, vilket jag återkommer till nedan, att hierarkin mellan interpellationer och frågor kan tydliggöras och att interpellationerna skulle kunna bli en naturligare väg in i KU.

Det finns i RO 2:10 st 3 en möjlighet att hålla en så kallad fristående debatt, vilket innebär att den inte har något samband med något ärende som handläggs av riksdagen. Förutom ett antal fasta debatter såsom partiledardebatter och utrikesdebatten anordnas även så kallade aktuella debatter. Syftet med dessa är att ta upp samhällsproblem till diskussion mellan opposition och regering medan de är aktuella och följs av folket. Tidigare var denna debattform uppdelade i två, aktuella och särskilda debatter. Skillnaden var att det var fasta talartider vid de aktuella debatterna medan talartiderna vid de särskilda förhandlades fram för varje debatt. Under nuvarande talman ordnas endast aktuella debatter med fasta talartider. Debatterna sänds i TV och ger oppositionen en god möjlighet att dels nå ut med sitt budskap, dels kritisera och tvinga regeringen att försvara sin politik. Genom debatten skapas möjligheten för oppositionen att både ta fram de goda argumenten för sin politik och belysa bristerna i regeringens. Det blir även en möjlighet för regeringen att peka på styrkan i den förda politiken. Sammantaget blir det ett utmärkt tillfälle för medborgarna att få en insyn i alla sidors politik. Eftersom debatterna gäller ett aktuellt ämne brukar de väcka uppmärksamhet både bland media och hos allmänheten.

Jag har nu identifierat ett antal problem och brister i utformningen av dagens regler och praktik. Frågan blir då hur spörsmålen kan förändras för att bättre fylla sin informativa funktion och bidra till en effektiv kontroll av regeringen. Innan jag kommer in på detta ska jag först diskutera olika alternativ utifrån de typmodeller som presenterats i min internationella utblick i kapitel nio.

10.3.1.2 Spörsmål och debatt – alternativen

När det gäller spörsmål kan de delas upp i minst tre olika typer, interpellationer, muntliga frågor och skriftliga frågor. Det finns även ett mellanting, nämligen skriftliga frågor för muntliga svar. I min internationella utblick har jag visat att det finns några olika varianter inom dessa typer av spörsmål. Det handlar om olika val som kan göras vid utformningen av reglerna. Jag kommer nu att återkomma till dessa och diskutera dem i ljuset av de svenska konstruktionerna. Det kommer framförallt vara de nordiska exemplen som diskuteras. Anledningen till detta är dels likheten i de politiska systemen, dels vår gemensamma historia. Det sistnämnda framkommer inte minst i olika former av lagstiftning där de olika länderna inspirerats av varandra på olika sätt.¹¹⁴²

När det kommer till de muntliga frågorna är traditionen i mångt och mycket densamma i Sverige som i de nordiska länder jag undersökt. Det hålls en frågestund i veckan som pågår i ungefär en timme. Detta ska jämföras med den anglosaxiska traditionen som bygger på en mer eller mindre daglig frågestund av ungefär samma längd. I dessa länder finns det dock inte några särskilda interpellationer. I Danmark och Norge finns dessutom möjligheten att ställa en skriftlig fråga för muntligt svar vid en särskilt frågestund som föregår den tidigare nämnda. Denna typ av frågestund kompletterar den helt muntliga. Fördelen med en muntlig fråga för muntligt svar är dels att svar avges direkt, dels överraskningsmomentet. Skriftlig fråga för muntligt svar har fördelen att statsrådet får möjlighet att vid behov göra vissa efterforskningar vilket ger ett bättre underbyggt svar. Jag tror de två frågetyperna skulle rendera olika typer av frågor och att den sistnämnda i större utsträckning skulle användas för informativa syften. Att välja en frågeform som ger statsrådet möjlighet att göra efterforskningar och förbereda sig visar på ett verkligt intresse för frågeställningen och det svar som kommer avges. Jag kommer nedan att diskutera möjligheten till att införa en liknande konstruktion i Sverige, vilket inte skulle vara en nyhet utan en återgång till de så kallade enkla frågorna.¹¹⁴³

I de anglosaxiska länderna finns det detaljerade föreskrifter kring både form och innehåll i muntliga och skriftliga frågor. Det rör allt från att frågor-

¹¹⁴² Det brukar talas om en gemensam nordisk rättsfamilj. Se t ex Husa (2002) s 168 f eller Zweigert & Kötz (1998) s 276 ff.

¹¹⁴³ Se oven avsnitt 4.2.1.

na till sitt innehåll inte får vara detsamma som en tidigare fråga, till att ett vårdat språk ska användas. Något motsvarande finns inte i de nordiska länderna även om det kring de skriftliga frågorna förekommer regler som ger anvisning om att frågan inte bör vara för lång och utformas på ett sätt som skapar förutsättning för ett kort svar. Ett syfte med detaljregleringar är, förutom att förbättra arbetsklimatet, att minska antalet frågor. Genom att föreskriva vad som får behandlas i frågorna minskar möjligheten för ett eventuellt missbruk av institutet. Den typ av reglering som förekommer i de nordiska länderna syftar mer till att förbättra statsrådets arbetssituation. Genom att föreskriva korta frågor som möjliggör korta svar minskar den tid som statsrådet behöver avsätta för frågans besvarande. Jag återkommer till dessa frågor nedan, framförallt vad gäller möjligheten att avvisa frågor med samma eller liknande innehåll som tidigare framställda frågor.

De skriftliga frågorna är i stort sett likvärdigt reglerade i alla undersökningsländer. Det som skiljer är, förutom regler om form och innehåll, hur många frågor som varje ledamot får ställa och hur lång svarstid regeringen har. Även i detta avseende verkar det finnas en nordisk tradition där ledamöterna får ställa hur många skriftliga frågor som de önskar och regeringen har ungefär en vecka på sig att besvara dem. Vissa undantag finns från denna huvudregel. Finland har till exempel en svarstid på 21 dagar och i Norge får ledamöterna endast ställa två frågor per kalendervecka. Även arbetsordningen i den finska riksdagen öppnar för en begränsning av antalet frågor per ledamot men den har inte tagits i bruk. Förändringar i svarstiden ger olika effekter. Att ge statsråden längre tid att utforma svaret ger dels möjligheter till fördjupade efterforskningar, dels förbättrade möjligheter till arbetsplanering inom Regeringskansliet. Nackdelen är att frågans aktualitet minskar, vilket kan utnyttjas av statsrådet. Genom att medvetet vänta kan statsrådet välja att avge svar när det gör som minst skada för statsrådet personligen eller regeringen som helhet.

Interpellationerna är de som skiljer sig mest åt mellan länderna. Både i Finland och i Danmark finns möjligheten att efter en interpellationsdebatt göra en motiverad övergång till dagordningen, vilket under vissa omständigheter jämföras med en misstroendeförklaring. Detta saknas i Norge som har ett interpellationsinstitut som liknar det svenska. I Finland ställs krav på att ett visst antal ledamöter ska stå bakom interpellationen för att den ska framställas. Anledningen till detta är att en misstroendeförklaring ska inledas med en interpellation. Därefter är den motiverade övergången till dagordningen det som motsvarar misstroendeförklaringen. En fördel med olika former av dagordningsinstitut är att det skapar möjligheten för riksdagen att göra en markering mot regeringen utan att för den skull kräva dess avgång. I dagordningsinstitutet ligger även en tankegång som liknar den som jag själv förordar, nämligen att spörsmål ska inleda ett kontrollärende. I detta fall är det interpellationen som blir ingången till misstroendeförklaringen.

10.3.1.3 Spörsmål och debatt – förslagen

Jag tror det för diskussionens skull är viktigt att vara tydlig med vilken funktion som spörsmålen har att spela. Deras roll i kontrollmakten är att generera information framförallt till riksdagens ledamöter, men även till medborgarna, i olika frågor. Det handlar om både generella frågeställningar och väldigt specifika frågor. I båda fallen handlar det om att ledamoten som ställer frågan vill ha information från statsrådet och göra den offentlig. Spörsmålen är därför viktiga och en naturlig utgångspunkt i kontrollmakten. Enligt min mening bör mer eller mindre alla kontrollärenden inledas som ett spörsmål och därmed fungera som ett filter framförallt gentemot KU:s granskning. Det är därför viktigt att dels skapa incitament för ledamöterna att välja spörsmål som inledande åtgärd, dels skapa ett spörsmålsinstitut som kan fungera som ett första steg i kontrolltrappan.

För att tydliggöra framförallt interpellationernas roll i kontrolltrappan behöver de förändras för att tydligare kopplas till kontrollen i KU. Syftet med detta skulle vara att klargöra att de är ett första steg i granskningen av statsråden. Detta kan göras på två sätt. Den första möjligheten är att i RF 13:5 klargöra att interpellation kan ställas i frågor rörande statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Därmed skulle interpellationerna kopplas till den konstitutionella kontroll som görs i KU. Genom denna förändring skulle troligen antalet ställda interpellationer minska och de som ställs skulle vara mer tydligt kopplade till kontrolltrappan. Även fortsättningsvis skulle, enligt detta förslag, regleringen kring frågorna förbli oförändrad och de kan då ställas i angelägenhet som angår statsrådets tjänsteutövning. Den andra möjligheten skulle vara att låta regleringen i RF förbli oförändrad och i RO 6:1 klargöra interpellationernas koppling till KU:s granskningsområde och i RO 6:2 klargöra frågornas roll. Jag anser dock för tydlighetens skull att skillnaden mellan interpellation och fråga bör framgå redan av RF.

De förändringar jag föreslår i interpellationsinstitutet är tänkt att göra dem till någonting tyngre än vad som är fallet i dagsläget men inte att de ska ha samma auktoritet som de finska eller danska. Tanken är att de kopplas till KU:s granskningsområde för att tydligt signalera att de är en del av kontrollmakten. Förhoppningsvis skulle en sådan reform innebära att interpellationerna koncentreras till mer rena kontrollfrågor medan frågorna i huvudsak kommer behandla de mer politiska frågeställningarna. Det hindrar inte att det i frågeställandet skulle kunna komma fram sådant som är relevant för den övriga kontrollmakten. Därför ska inte frågornas roll som en del av kontrollen av regeringen att glömmas bort. Framförallt sett ur ett informativt perspektiv tillför frågorna, inte minst sett i sin helhet, en strid ström av information.

Effekten av det föreslagna skulle, förutom en tydligare rollfördelning mellan interpellationer och frågor, troligen även innebära att antalet interpella-

tioner minskade. Det skulle i sin tur innebära att riksdagsledamöternas enskilda tid med statsråden i kammaren skulle minska. De tillfällen när denna möjlighet finns är få. Förutom interpellationerna är det vid frågestunden och möjligen i vissa debatter som detta är möjligt. Dessa debatters betydelse för de enskilda ledamöterna ska inte underskattas och det finns av den anledningen skäl att kompensera den minskade tiden i kammaren.

Den modell som finns i Danmark och Norge med två frågestunder som följer varandra är ur detta perspektiv intressant. Den första behandlar muntliga svar på skriftliga frågor och den andra muntliga svar på muntliga frågor. Den första frågestunden skulle då till viss del motsvara de nuvarande interpellationerna med lite annorlunda debattregler. Införandet av någonting liknande skulle kunna kompensera förändringen av interpellationerna och dessutom skapa en större dynamik i frågeställandet. En skriftlig fråga som besvaras muntligt ger statsrådet möjlighet till en kortare utredning och svaret blir därför bättre underbyggt. Denna variant är därför lämplig just i frågor där det kan tänkas att vissa efterforskningar kan behöva göras. Fördelen med de frågor som besvaras direkt är överraskningsmomentet. Eftersom frågorna är okända för statsråden ges inte någon möjlighet för denne att planera sitt svar utan han eller hon får svara efter sin förmåga. Frågetyperna kompletterar därför varandra och skapar en intressant dynamik i frågeställandet och besvarandet.

Ett sätt att anordna frågestunderna i framtiden är att utöka tiden till två timmar där den första ägnas åt frågor som lämnats in i förhand och den andra åt frågor som ställs direkt vid frågestunden. Lagtekniskt skulle den föreslagna förändringen enklast lösas genom att det i RO 6 kap införs en ny bestämmelse (RO 6:5) som reglerar formerna för denna frågeform. Det kan till sist noteras att detta förslag inte innebär en nyhet för svenskt vidkommande utan ett återinförande av de så kallade enkla frågor som avskaffades 1996.¹¹⁴⁴ På grund av dess konstruktion skulle den nya frågeformen kunna fylla en viktig informativ funktion. Skulle en riksdagsledamot ställa en fråga av rent politiska skäl skulle troligen en muntlig fråga framställas för att inte ge statsrådet möjlighet att förbereda sig. En frågeställare som bara vill göra en markering skulle troligen välja antingen en muntlig eller en rent skriftlig fråga.

En annan frågeställning är antalet frågestunder. Det skulle vara en möjlighet att utöka dessa. I dag hålls en frågestund per vecka och om mitt nyss framförda förslag skulle bli verklighet blir det visserligen fortfarande bara ett tillfälle i veckan men det blir två timmar istället för en. För att kompensera den minskade möjligheten till tid med statsråden i kammaren skulle en ökning av antalet frågestunder vara en möjlighet. Det skulle ge möjlighet till fler frågor till statsråden samtidigt som de ställda frågorna skulle bli mer

¹¹⁴⁴ Se ovan under avsnitt 4.3.1. Det som skedde var att de enkla frågorna, som innebar att en fråga lämnades in skriftligen och besvarades muntligen, ersattes av muntliga och skriftliga frågor.

aktuella. I de nordiska länderna är det tradition med en frågestund per vecka, visserligen har Norge och Danmark två men de följer varandra. I de anglosaxiska länderna är en daglig frågestund normen men då måste beaktas dels att det inte finns någon möjlighet till interpellationer, dels att det är en helt annan parlamentarisk tradition. Jag har svårt att se finns behov av att som i till exempel Storbritannien ha en daglig frågestund. Däremot kan det finnas anledning att öka antalet frågestunder dels på grund av mitt förslag att alla kontrollärenden bör inledas med ett spørsmål, dels för att kompensera riksdagsledamöterna för ett minskat användande av interpellationer. En bieffekt av en dylik reform skulle med stor sannolikhet bli att antalet skriftliga frågor minskade.

En invändning mot dessa förslag är att fler frågestunder skulle öka belastningen på statsråden och ta tid från andra sysslor. För det första vill jag framhålla att förändringarna i interpellationsinstitutet troligen skulle medföra en nedgång av antalet ställda interpellationer vilket i sin tur skulle minska statsrådets arbetsbelastning. För det andra bör frågestunderna vara lättare att planera in i kalendern då de återkommer vid samma tidpunkt. Dessutom är för det tredje inte alla statsråd närvarande vid alla frågestunder vilket med stor sannolikhet kan leda till att det skapas ett rotationsschema mellan dem, vilket ytterligare kan underlätta planeringen. Min slutsats är således att det inte behöver betyda en ökad belastning för statsråden om mina förslag skulle genomföras.

När det gäller skriftliga frågor är kritik mot mängden återkommande. Det handlar om två olika perspektiv i den kritik som framförs. Det ena konstaterar att det höga antalet frågor drabbar statsrådets arbetssituation negativt. Den andra menar att antalet frågor är så många att det inte går att tillgodogöra sig dem. I den internationella utblicken ovan har det framkommit att Sverige, i jämförelse med andra länder, inte har något anmärkningsvärt högt antal frågor, tvärtom är Sverige tillsammans med Norge det land med minst antal frågor.

Problemet med att informationen inte får spridning är viktigt ur mitt perspektiv. Om svaren på frågorna inte når ut kan inte den informativa funktionen fyllas. Det ställs mellan 1500 och 2000 frågor per riksmöte i Sverige och det är svårt att få en överblick över frågorna och svaren. De redovisas i protokollen men passerar i stort sett obemärkt förbi. Ett alternativ för att försöka göra de skriftliga frågorna mer tillgängliga kan vara att utveckla det system som finns i Nya Zeeland med publicering på parlamentets hemsida. Som beskrivits i avsnitt 9.3.2 skickar parlamentets ledamöter in de skriftliga frågorna elektroniskt till talmannen som publicerar dem på parlamentets hemsida. Några dagar senare publiceras statsrådets svar på samma ställe. Detta är ett intressant grepp som har stor potential för utveckling. Genom att skapa en portal för de skriftliga frågorna på riksdagens hemsida kan både deras betydelse och tillgänglighet öka.

I dagens samhälle söks information alltmer via Internet. Även dagens politiska journalistik fokuseras alltmer kring de diskussioner som förs på olika politiska bloggar och forum på nätet. Allt fler politiker har egna bloggar och andra sidor för att sprida sitt politiska budskap. Det är då naturligt att även kontrollmakten tar sin plats på denna arena. En viktig del av kontrollen och då särskilt den informativa funktionen är att ge underlag åt väljarna för att dessa ska kunna ta ett välgrundat beslut på valdagen. Därför är tillgänglighet en viktig del och ett sätt för kontrollmaktens resultat att bli mer tillgängligt är att publicera dem på riksdagens hemsida.

Ett sätt att göra detta är att skapa en portal för de skriftliga frågorna på riksdagens hemsida. Ledamoten skickar sin fråga elektroniskt till talmanskansliet som tar beslut om att godkänna eller avvisa frågan i enlighet med reglerna i RO 6:4. Om frågan blir godkänd publiceras den på portalen och vidarebefordras samtidigt till berört statsråd som har ett visst antal dagar på sig att svara på frågan. Svaret publiceras sedan på portalen på samma plats som frågan. Frågeställaren eller annan ledamot får därefter möjlighet att vid behov ställa en följdfråga som publiceras på samma plats på hemsidan. På detta sätt blir det överskådligt att det rör sig om en följdfråga. Regler om detta kan införas som tilläggsbestämmelse i anslutning till RO 6:4.

För att göra frågorna mer tillgängliga kan det på portalen skapas en lätt-sökt databas. Frågorna bör sorteras i olika ämnesområden för att det lätt ska gå att hitta informationen. På detta sätt kan till exempel en politisk journalist enkelt kolla upp om det ställts några frågor inom det ämne denna har tänkt skriva om. Det är även lätt för intresserade medborgare att undersöka statsrådets inställning i olika frågor. Det skulle bli möjligt för bloggar och andra hemsidor, både politiska och andra, att skapa länkar från sina sidor till de aktuella frågorna för att på så sätt ytterligare öka dess spridning. Det kan även skapas möjlighet att prenumerera via e-post på frågor inom ett visst ämne. Genom ett sådant system skulle ges möjlighet för intresserade att vara uppdaterade om den politiska debatten inom deras intresseområde. Detta skulle vara värdefullt för exempelvis intresseorganisationer av olika slag.

Genom detta system skulle de skriftliga frågornas attraktivitet öka inte bara för dem som ställer frågorna utan även för andra intresserade. Jag tror även att deras styrka som kontrollinstrument skulle öka om spridningen av resultatet ökar. Kopplingen till den informativa funktionen skulle också bli tydligare. Ytterligare en effekt är att frågorna kan få helt andra konsekvenser vid en ökad spridning. Exempelvis skulle intresseorganisationer av olika slag kunna använda sig av frågor och svar i sin opinionsbildning.

Den andra synpunkten avseende mängden frågor är att den påverkar statsrådets arbetssituation negativt. Jag nämnde ovan att denna kritik framfördes redan i mitten av 1950-talet. Å ena sidan ligger antalet frågor, i förhållande till denna tid, på en dramatiskt mycket högre nivå idag. Det rör sig om mer än en tiodubbling av antalet spörsmål. Å andra sidan har regeringen blivit större och framförallt har Regeringskansliets storlek mångdubblats. Detta

ska dock sättas i relation till det faktum att Regeringskansliet ur ett internationellt perspektiv är litet, vilket i mångt och mycket beror på systemet med fristående förvaltningsmyndigheter. Jag kommer ovan till slutsatsen att den arbetsbelastning som frågorna innebär ligger inom ramen för vad ett statsråd får tolerera. Däremot konstaterade jag att detta inte ursäktar de särskilt riktade frågeaktionerna mot vissa statsråd. Jag tror att ett genomförande av de ovan föreslagna förändringarna i sig skulle förbättra arbetssituationen samtidigt som de kan stärka den direkta kontrollmakten.

När det gäller de särskilt riktade frågeaktionerna är det enligt min mening en form av missbruk som i sin tur försvagar konstruktionen och de funktioner den ska fylla. Ett sätt att bemöta denna problematik är att låta talmannen ta initiativ till fler aktuella debatter (RO 2:10 st 3). Inkommer det många frågor med samma eller liknande frågeställningar bör talmannen således ta initiativ till en aktuell debatt istället för att släppa igenom frågorna. För att detta ska bli möjligt skulle det krävas en mindre förändring i RO 6:4 som gör det möjligt för talmannen att avvisa frågor av detta skäl. Ett alternativ är att införa en regel i RO 6:4, liknande den som exempelvis finns i Storbritannien, som säger att samma fråga inte får ställas igen inom samma riksmöte om inte någonting nytt inträffat. Enligt praxis i Storbritannien innebär det att en fråga är i karantän i tre månader innan den får ställas igen. En liknande reglering borde, om förslaget om den nya frågeformen går igenom, även införas i den föreslagna RO 6:5.

Detta väcker givetvis frågorna vad ”samma fråga” innebär och vad som krävs för att något ”nytt” ska anses ha inträffat. Skulle, för att illustrera med ett fiktivt exempel, en fråga om situationen för arbetslösa i Kalix vara samma fråga som frågan om situationen för arbetslösa i Sjöbo? Eller är, för att ta ett annat exempel, frågan om vad Sverige gör för att förbättra den humanitära situationen i Libyen detsamma som frågan om vad Sverige gör för att hjälpa internflyktingar i Libyen? Möjligheten för talmannen att avvisa frågor innebär således en betydande makt som måste användas med försiktighet, särskilt med tanke på att talmannen är hämtad från något av regeringspartierna. Hellre fria än fälla bör vara vägledande även om stadgandet måste få någon reell betydelse. Det får med andra ord inte bli för lätt att gå runt begränsningen. Troligen kommer praxis att utvecklas efter en tids tillämpning. Eftersom spörsmålen i första hand inte ska finnas till för politiska demonstrationer utan för att skapa ett informationsunderlag till riksdagen bör aktioner liknande de som drabbade arbetsmarknadsministern undvikas. Genom den föreslagna ordningen bör antalet ställda frågor minska och därmed även statsrådets arbetsbelastning.

När det gäller frågornas utformning ser jag inget skäl att, såsom de anglosaxiska länderna, detaljreglera form och innehåll. Jag tror detta mer är ett utslag av olika traditioner och kulturer än om olika synsätt. Även om vi inte har regler om det i RO förutsätts alla riksdagsledamöter använda ett vårdat

språk. Den begränsning som mina förslag innebär är att det inte blir möjligt att innehållsmässigt ställa en fråga som redan är ställd.

Jag har redan nämnt de aktuella debatterna och jag menar att dessa kan ha ett stort värde i detta initiala skede av kontrollmakten. Debatterna TV-sänds och lockar media vilket leder till större spridning. Anordnandet av aktuella debatter kan i kombination med den av mig föreslagna nya frågestunden ersätta de tidigare interpellationsdebatterna. Det bör i vissa fall gå att ersätta vissa granskningar i KU med debatt i riksdagen. Genom att en fråga får sin genomlysning i kammaren bör behovet av en anmälan till KU minska, framförallt i de ärenden som från början inte borde behandlas av KU. Jag återkommer till detta nedan i diskussionen kring utskottet.

Dagens reglering kring debatter som inte har samband med annan handläggning i riksdagen är kortfattad. De regler som finns om begränsningar i talartider och kring vilka som får delta bygger på frivilliga överenskommelser. Det finns skäl att fundera på om det är en bra ordning. Fördelen är givetvis flexibiliteten. Det är enkelt att förändra formerna och det gör det möjligt att utforma debatten utifrån vad som ska debatteras. Nackdelen är dels svårigheten för utomstående att känna till formen och förstå upplägget, dels risken att en majoritet går emot minoriteten och konsekvent missgynnar dem i debatterna. En grund inom konstitutionalismen är att binda sig själv. Begränsningen av makten görs genom konstitutionella arrangemang som binder majoriteten till vissa institutionella arrangemang. En annan viktig ingrediens är att dessa konstitutionella arrangemang inte kan ändras av en enkel majoritet.¹¹⁴⁵

Vissa debatter såsom partiledardebatten och utrikesdebatten är numera fasta inslag i den parlamentariska kalendern. Detsamma gäller de aktuella debatterna. Det finns därför egentligen inget skäl för varför dessa inte regleras i RO. Det skulle skapa stadga i formen och även göra det förutsägbart för alla riksdagsledamöter vilka regler som gäller. Det vore dock olyckligt om en reglering tog bort möjligheten att pröva nya debattformer i riksdagen, såsom gjordes med den allmänna debattimmen. Ett alternativ skulle då vara att i RO reglera de debatter som idag är fasta inslag, medan stadgandet i RO 2:10 st 3 även fortsatt kan ge en öppning för frivilliga överenskommelser rörande försök med andra debattformer.

10.3.1.4 Övrig informativ kontroll

I begreppet övrig informativ kontroll ingår utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete, Riksrevisionens rapporter och JO:s beslut och ämbetsberättelse. Alla dessa delar ger underlag till kontrolltrappan genom att på olika sätt förmedla insyn i regeringens och dess myndigheters arbete.

Trots upprepade försök att få uppföljning och utvärdering att bli en integrerad del av utskottens arbete har uppgiften inte riktigt tagits på allvar.

¹¹⁴⁵ Se ovan under avsnitt 2.4.2.

Både utskottens ledamöter och kansli medger att det är en viktig fråga för riksdagen att arbeta med men trots detta prioriteras den inte högre. Politikerna verkar hellre vilja se framåt än bakåt, vilket ur ett politiskt perspektiv kan vara förståeligt. Sedan januari 2011 är utskottens uppföljnings- och utvärderingsarbete föreskrivet i RF 4:8. Jag har svårt att se hur det i sig kommer få någon större effekt. Frågan har tidigare varit reglerad i RO utan några större effekter och enbart åtgärden att grundlagsreglera den kommer troligen inte förändra situationen. Det sänder dock en signal om frågans betydelse vilket i sig kan vara en viktig markering. Jag återkommer till utskottens arbete i diskussionen kring det andra trappsteget.

Riksrevisionens rapporter och JO:s beslut och ämbetsberättelse tillför viktig information om regeringen och de myndigheter som lyder under den. Det har som jag visat ovan flera gånger framhållits att denna information bättre borde användas av utskotten i deras arbete med uppföljning och utvärdering. Det är viktigt att riksdagen faktiskt använder resultaten av den granskning som den själv är huvudman för. Både JO och Riksrevisionen arbetar på riksdagens mandat och det vore märkligt om dess resultat sedan ignoreras av huvudmannen. Därför måste utskotten bli bättre på att tillvarata den information som dessa organ producerar. Jag anser även att riksdagsledamöterna själva borde uppmärksamma informationen och använda denna för att till exempel ställa spörsmål.

Avslutningsvis vill jag framhålla interpellationerna och frågornas centrala roll i detta första trappsteg. Debatterna och det jag kallar övrig informativ kontroll är ett komplement till spörsmålen. Uppföljning, utvärdering, JO och Riksrevisionen ger underlag för den direkta kontrollen över regeringen. Dessa kan vara grunden som en interpellation eller en fråga baseras på. Jag vill således på nytt betona att kontrolltrappan bör inledas med ett spörsmål. Det är informationen och därmed den informativa funktionen som enligt mig är grunden för kontrollen.

10.3.2 Nästa trappsteg – den korrigerande funktionen

Kontrollprocessen bör alltså inledas med en interpellation eller en fråga för att se om det går att klargöra situationen. Svaret på spörsmålet ger ur konstitutionell synvinkel tre alternativ. Det första är givetvis att svaret är tillräckligt övertygande för att riksdagsledamoten ska bli nöjd och välja att inte gå vidare med ärendet. Ett annat alternativ är att svaret är så upprörande att ledamoten väljer att yrka om misstroendeförklaring mot statsrådet.¹¹⁴⁶ Detta alternativ är givetvis extremt och det är svårt att se en situation där det ska kunna sluta på det viset. Skulle ledamoten inte vara nöjd med svaret är det troligare att det blir alternativ tre som aktualiseras, nämligen en anmälan till KU.

¹¹⁴⁶ En situation som även diskuterades i SOU 1972:15 s 208.

10.3.2.1 Konstitutionsutskottet idag

Konstitutionsutskottet har i den modell jag presenterat två funktioner vid sidan av den preventiva, informativ och korrigerande. Även om det ofta talas om ansvarsutkrävande i samband med utskottets granskning har min undersökning visat att utskottet försöker lyfta frågorna till en mer allmän nivå och fokusera på de mer generella konstitutionella frågor som anmälan ger upphov till. Det handlar om att på olika sätt försöka komma bort från det personliga utpekandet även om anmälaren oftast vill peka ut en skyldig till något förment fel. Det är viktigt att ha i åtanke att undersökningen visat att de allra flesta ärenden slutar i enighet och alla ärenden har nått enighet i fråga om reciten. Det är inte själva beskrivningen av händelseförloppet som ibland skapar oenighet utan tolkningen av det som hänt och olika personers ansvar för det skedda.

Reciten är med andra ord kopplad till den informativa funktionen. Där beskrivs vad som hänt och hur olika personer agerat och eftersom dessa beskrivningar är eniga får de särskild tyngd. En av de viktigare delarna av utskottets granskning är just redovisningen av händelseförloppet och den information som utskottet redogör för i samband med detta. Denna del av verksamheten har också en tendens att komma i skymundan för diskussioner om ”prickning” och politiskt spel. Sett som en del av den informativa funktionen är reciten ovärderlig då den ger en inblick från en utomståendes perspektiv. Vid frågor och interpellationer är det den berörda ministern som själv ger beskrivningen av verkligheten medan det i KU är ledamöterna som ger sin bild av verkligheten. På så sätt kompletterar utskottet frågorna genom att kunna producera information från en annan synvinkel på det som hänt och därmed bidrar till en bättre genomlysning av situationen.

Utskottets slutsatser, som det ibland råder oenighet kring, är de som fyller den korrigerande funktionen. Det är inte i sig konstigt att det kan finnas olika åsikter om hur ett händelseförlopp ska tolkas rättsligt. Det är inte sällan oenighet i domstolarna över vilka rättsliga slutsatser som ska dras av något inträffat. Ur den synvinkeln är det varken förvånande eller upprörande att ledamöterna i KU ibland kommer till olika slutsatser.¹¹⁴⁷ Sen går det inte blunda för att den politiska färgen till synes har en avgörande betydelse i tolkningen. Oftast har de ledamöter som tillhör samma parti eller block som den granskade en mildare inställning och tvärtom. Det är inte politisk färg eller ideologi som är avgörande utan snarare lojalitet till regeringen eller oppositionen. Detta är dock någonting som granskningen får leva med. KU är ingen domstol och det går därför inte begära samma opartiskhet i slutsatserna. Det ska tilläggas att min empiriska undersökning inte ger stöd för någon besvärande partipolitisering utan tvärtom är det enighet i de flesta ärenden.

¹¹⁴⁷ Liknandes slutsatser dras av Bull (2002) s 157 f. En slutsats som även utskottet självt lyfter fram. Se 2008/09:RFR14 s 28 f.

Fördelen med en politisk granskning är oppositionens drivkraft att granska. Den drivkraften skapar en vitalare kontrollmakt, vilket garanterar att strålkastarljuset riktas mot regeringen och dess handlande. Oppositionen kommer alltid att drivas av en vilja att kritisera regeringen och detta är en garanti för att kontrollmakten ständigt aktiveras.

När det gäller den allmänna granskningen tar den till skillnad från den särskilda oftast inte sin utgångspunkt i en viss händelse utan utgår från ett bredare angreppssätt. Det rör sig om systematiska granskningar av ett visst område, till exempel SFS-utgivningen eller hanteringen av lagrådsremisser. Det rör administrativ praxis och uttalandena riktar sig mer till Regeringskansliet än till regeringen. Det är en tydlig koppling till de rutiner som används och hur väl kansliet följer de rekommendationer som KU lämnar. Enligt uppgift har KU:s uttalanden en direkt inverkan på rutinerna inom kansliet.¹¹⁴⁸ Men även här blir den informativa funktionen en del av granskningen. Precis som i den särskilda granskningen blir reciterna viktiga i det att de beskriver rutiner som finns inom Regeringskansliet och hur väl dessa efterföljs och stämmer överens med riksdagens önskemål.

Konstitutionsutskottet är ett centralt organ i den svenska kontrollmakten och detta även ur funktionshänseende. Utskottet har flera roller att spela såväl i det parlamentariska livet som i kontrollmakten. När utskottet inrättades 1809 var det ett uttryck för maktindelningstanken och det hade en uttalad ansvarsutkrävande funktion att fylla. I takt med parlamentarismens intåg och utveckling i svenskt författningsliv förändrades också successivt de funktioner som utskottet hade att fylla.

Förarbetena är tydliga med att det inte är ansvarsutkrävande utan korrigerande som är konstitutionsutskottets primära uppgift. Även om utvecklingen inte riktigt följt intentionerna i förarbetena och personlig kritik förekommer både i betänkanden och i reservationer är det enligt min mening fortfarande inte fråga om att utvecklingen gått mot en ansvarsutkrävande funktion. Det finns ingen sanktion kopplad till kritiken och det finns inte heller någonting som entydigt pekar på att kritiken påverkar statsrådets ställning nämnvärt. Det finns således ingen makt som gör sig gällande i själva uttalandet av kritiken. Istället är det andra faktorer som avgör statsrådets framtid. Däremot kan den personliga kritikens framväxt sägas ha skapat en preventiv funktion. Troligen vill ingen politiker bli kritiserad offentligt och där har KU ett syfte att spela, nämligen som en preventiv kraft.

Jag menar även att KU har en informativ roll. Med detta menar jag att utskottets granskande roll har till syfte att försöka ta fram information om av vad som faktiskt hänt eller att särskilt belysa en fråga. Utskottets beskrivning av vad som hänt i enskilda ärenden är enig. Detta ger dem särskild tyngd dels på grund av att det är personer utanför regeringen som ger sin verklighetsbeskrivning, dels att ledamöter från alla partier ställer sig bakom denna

¹¹⁴⁸ Se t ex 2008/09:RFR14 s 164 ff.

beskrivning även de som har sina lojaliteter hos regeringen. För den utomstående blir det således tydligt vad bedömningarna utgår ifrån vilket i sin tur möjliggör en kritisk bedömning av slutsatserna. Detta stärker den informativa funktionen.

10.3.2.2 Konstitutionsutskottet – alternativen

Utskottsgranskning av olika slag återfinns i de flesta länder men kan vara organiserad på i huvudsak två olika sätt. Den första varianten är att fördela den mellan fackutskottet som då handhar kontrollen inom sitt ämnesområde. I Danmark har de tjugofem stående utskotten i Folketinget vid sidan av det löpande arbetet till uppgift att kontrollera regeringen. Detta sker bland annat genom att utskottet ställer frågor till statsrådet eller bjuder in denne till utskottet för samråd. I Storbritannien och Nya Zeeland finns liknande möjligheter och dessutom befogenheten att kalla vittnen och begära information från allmänheten. Fördelen med denna variant är att granskningen sker inom utskottets ämnesområde. Dessutom sprids uppgiften vilket gör den mindre betungande.

Den andra varianten är att, såsom i Sverige, lägga uppgiften på ett särskilt utskott. Norge och till viss del Finland har en konstruktion liknande den svenska med ett särskilt granskningsutskott. Den norska konstruktionen påminner i stort om den svenska. Det finska Grundlagsutskottet har däremot en liten annan funktion. Utskottets granskning är inriktad på rättsliga frågor och huvudsyftet med kontrollen är frågan om riks rätt är aktuell eller inte. Det är således statsrådets juridiska ansvar som är i fokus för utskottets arbete. Fördelen med att lägga all kontroll på ett utskott är att kompetensen för den granskande verksamheten samlas. Utskottet specialiseras i frågan vilket även skapar en enhetlighet i verksamhet och praxis. Det skapas även möjlighet för granskning i frågor som spänner över flera olika ämnesområden.

Såsom jag berört ovan finns det lite olika befogenheter för utskotten i deras kontrollverksamhet. Möjligheten att kalla ett statsråd till utskottet verkar vara en gemensam nämnare. Därefter skiljer sig befogenheterna åt. I till exempel Storbritannien har utskotten rätt att inkalla och tvinga personer att närvara, svara på frågor och framlägga handlingar. Intressant är att utskottet inte har möjlighet att tvinga ett statsråd att svara på frågor. I några av länderna i min undersökning har utskotten även möjlighet att begära in information från allmänheten.

En sista reflektion gällande de olika varianter som framkommit i min internationella utblick. I Nya Zeeland och Storbritannien ska regeringen bemöta utskottens betänkande inom viss tid. Görs inte detta tvingas ansvarigt statsråd förklara sig inför parlamentet eller utskottet. Denna konstruktion ger tyngd åt utskottets betänkande och stärker den korrigerande funktionen då regeringen måste försvara sitt handlande om den inte accepterar utskottets tolkning. Det bör även stärka den preventiva funktionen då regeringen troligt

gen inte vill hamna i en situation där de formellt tvingas försvara sitt agerande.

10.3.2.3 KU i framtiden – Anmälan till utskottet

Genom att riksdagsledamoten, enligt den modell jag presenterat, före anmälan till KU, som huvudregel, först har ställt en interpellation eller fråga blir det naturligt för ledamoten att i anmälan förhålla sig till det svar som avgivits av statsrådet. Det blir således upp till anmälaren att motivera varför han eller hon inte är nöjd med svaret och vad det är som påkallar en fortsatt utredning. Ett sätt att göra detta praktiskt möjligt är att kräva av en anmälan att den inleds med en redogörelse av ärendet och varför det är aktuellt med en granskning i KU. Det bör även finnas en hänvisning till vilken konstitutionell frågeställning som gör sig gällande, något som anmälarna i stor utsträckning redan gör.¹¹⁴⁹ Detta kan rent praktiskt lösas genom ett standardiserat försättsblad där de uppgifter som utskottet kräver kan fyllas i. För att detta system ska få en reell verkan krävs det att utskottet avvisar anmälningar som inte uppfyller formkraven. I detta bör dock ett visst minoritetsskydd byggas in så att majoriteten inte konsekvent kan avvisa anmälningar från oppositionen. Ett sådant minoritetsskydd kan dels byggas upp genom klara regler för vad som krävs för ett avvisande, dels genom att kräva en kvalificerad majoritet för avvisande.

Sammanfattningsvis föreslår jag att det införs en paragraf i RO 4 kap om anmälan till konstitutionsutskottet. I likhet med RF 13:1 bör detta stadgande betona att anmälan till KU ska vara skriftlig. Det bör även framgå vilka krav som ställs på anmälan, som en förklaring till varför granskning i utskottet är motiverad och hänvisning till konstitutionell frågeställning. Dessutom bör det uttömmande regleras vad som kan leda till avvisning och att det krävs någon form av kvalificerad majoritet för avvisning. När det gäller frågan om vad som kan leda till avvisning är det för det första rena formkrav som att anmälan ska ske skriftligen och innehålla motivering. För det andra bör det finnas en möjlighet för utskottet att avvisa en anmälan som inte först behandlats som spörsmål. Det finns dock vissa situationer där det är befogat att göra en anmälan till utskottet utan att först ha ställt en fråga eller interpellation. Sammantaget anser jag att det finns totalt fem situationer där en anmälan till KU är befogad:

1. Svar på spörsmål ger skäl att gå vidare
2. Rättsläget behöver klargöras
3. Statsrådet har lämnat regeringen
4. Extraordinära och omfattande fall
5. Ärendet omfattar sekretessbelagt material

¹¹⁴⁹ Jmf Wockelberg och Ahlbäck (2008) s 306.

Givetvis finns det ärenden som aktualiserar flera av dessa kategorier, kanske framförallt går kategori fyra och fem in i varandra. Jag kommer nedan att ge exempel på fall ur dessa kategorier för att illustrera vad de innebär. De exempel som anförs nedan är inte på något sätt uttömmande för sin kategori utan endast ett axplock för att illustrera de olika kategorierna.

Svar på förfrågan ger skäl att gå vidare

Huvudregeln för ärenden som, enligt mig, ska anmälas till KU är där en fråga eller interpellation gett anmälaren anledning att gå vidare. Det ska dock framhållas att det inte behöver vara frågeställaren som är den som går vidare med en anmälan. Det finns flera exempel på ärenden som varit upp i riksdagen under frågestunder och som sedan blivit ett ärende för utskottet. Ett exempel rör en tidigare socialministers beslut att inte tillsätta en parlamentarisk utredning.¹¹⁵⁰ Riksdagen beslutade uppdra åt regeringen att tillsätta en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna. Socialministern uttalade sig i media om att regeringen inte hade för avsikt att tillsätta en parlamentarisk utredning. Under en frågestund förklarade socialministern att det saknades förutsättning för parlamentarisk enighet men att den nuvarande enmansutredaren så småningom skulle ersättas av en parlamentarisk utredning. Socialministern vidhöll dock att regeringen, så länge den anger skälen, kan välja att inte följa riksdagens tillkännagivanden. Ett liknande svar gavs även på en skriftlig fråga vid ett senare tillfälle. Efter detta anmäldes socialministern till KU för att hon inte följde riksdagsmajoritetens vilja. Enligt praxis förutsätter utskottet att regeringen följer riksdagens tillkännagivanden och att om den inte gör det ska skälen för detta redovisas för riksdagen. KU konstaterar i detta fall att regeringen i en skrivelse till riksdagen sagt att den avser att låta enmansutredningen i ett senare skede ersättas av en parlamentarisk utredning.¹¹⁵¹ Detta är ett bra exempel på hur ett kontrollärendes gång borde se ut. Först en fråga på en frågestund som sedan följs upp av en skriftlig fråga innan en anmälan görs till KU.

Ett annat exempel där gången, enligt min mening, varit den riktiga gällde upphandlingen av helikopter NH90.¹¹⁵² Problemet var att en av dem fyra som tävlade om kontraktet fått hemlig information. Trots kunskap om detta fullföljde regeringen affären och köpte in helikoptrar från det aktuella företaget. Fråga ställdes till försvarsministern på en frågestund. Svaret var inte tillfredsställande och en anmälan lämnades in till KU som konstaterade att det var olyckligt att upphandlingen fördes parallellt med en brottsutredning om spionage som kan ha påverkat nämnda upphandling. Utskottet konstaterade att försvarsdepartementet flera gånger haft kontakt med inblandade myndigheter för att försäkra sig om att ”inget otillbörligt påverkade upphandlingen”.

¹¹⁵⁰ 2004/05:KU20 s 66-72.

¹¹⁵¹ A a s 70-72. För liknande exempel se 2004/05:KU20 s 57-66 eller s 72-75.

¹¹⁵² 2001/01:KU20 s 80-87.

Trots detta lämnade ”likväl materialet i granskningsärendet utrymme för osäkerhet i frågan om vilken betydelse det kan ha haft för upphandlingen om NH Industries hade tillgång till mer information än övriga leverantörer”.¹¹⁵³

Precis som det finns fall där ärendet inlett med en fråga på ett sätt som överensstämmer med min syn på kontrollmakten finns det fall där detta led helt negligerats. Ett talande exempel kan tas från 2003 års vårbetänkande. I en anmälan till KU begärdes en granskning av utbildningsministerns hantering av frågan om barnomsorgsköerna i Göteborgs stad.¹¹⁵⁴ Enligt anmälaren gav skollagen 15:15 regeringen en möjlighet att ”vidta åtgärder om en kommun grovt eller under en längre tid åsidosatt sina skyldigheter”.¹¹⁵⁵ Anmälaren ville att KU skulle granska ”om utbildningsministern brustit i sin tjänsteutövning” då denna inte initierat något ärende enligt SkoL 15:15.¹¹⁵⁶ Utskottets utredning visade att ingen åtgärd vidtagits på grund av att det aktuella stadgandet inte var tillämpligt på regeringen. Det fanns ingen möjlighet för det aktuella statsrådet att ingripa. Granskningen föranledde inget uttalande från utskottet. Om anmälaren istället inlett med att ställa en fråga kunde ärendet ha stannat där. Ärendet var egentligen helt oproblemiskt och borde aldrig ha lett till en KU-anmälan.

Ett annat exempel finns i 2005 års vårbetänkande. En anmälan till KU begärde att KU ”ställer vederbörligt statsråd till ansvar för att ett originalvideoband som visar vraket från Estonia har förstörts”.¹¹⁵⁷ Anmälaren menade att originalvideobanden hade förvarats hos ett företag och att detta företag hade förstört banden.¹¹⁵⁸ Enligt anmälaren hade ansvarigt statsråd ”beordrat, samtyckt eller i varje fall inte förhindrat” att banden förstörts och därmed försvårat utredningen om olyckan.¹¹⁵⁹ Enligt Regeringskansliet hade inte de band som förvarades hos företaget legat till grund för den internationella haverikommissionens slutsatser. Inget statsråd hade begärt att banden hos företaget skulle förstöras. Originalvideobanden förvarades hos Styrelsen för psykologiskt försvar. Granskningen föranledde inget uttalande från utskottet.¹¹⁶⁰ Detta ärende är precis som det tidigare egentligen oproblemiskt och borde ha stannat vid en interpellation eller en fråga. Det visar även på den missuppfattning om utskottets funktion som finns då anmälaren talar om att KU ska ställa statsrådet till ansvar. Anmälan verkar vara ett exempel på hur någon fått information om något och som sedan väljer att agera genom en anmälan till KU utan att göra egna efterforskningar. Ett spørsmål hade varit en naturlig start på detta ärende.

¹¹⁵³ A a s 87.

¹¹⁵⁴ KU 2002/03:KU30 s 68.

¹¹⁵⁵ A st.

¹¹⁵⁶ A st.

¹¹⁵⁷ KU 2004/05:KU20 s 258.

¹¹⁵⁸ A st

¹¹⁵⁹ A st.

¹¹⁶⁰ A a s 259.

Ytterligare exempel på ärenden som borde ha stannat på frågestadiet är ärenden som är helt okomplicerade och det verkar mer handla om att ta en politisk poäng eller kanske om dåligt förarbete. I en anmälan från 1993 begärdes att utskottet skulle granska utnämningen av två verkställande direktörer i ett statligt ägt bolag. Utskottet konstaterar att det är bolagsstyrelsen som utser VD och dessa styrelser faller utanför KU:s granskningsområde.¹¹⁶¹ I en annan anmälan året efter begärs granskning av ett regeringsbeslut om utbildning av värnpliktiga i mobiliserings- och förplägnadstjänst. Enligt anmälaren har regeringen föregripit ett riksdagsbeslut. Utskottet konstaterar dock att en ändring i värnpliktslagen som möjliggjort detta beslut trädde i kraft den 1 juli 1992 och anmälan föranleder därför inget uttalande från KU.¹¹⁶² Dessa ärenden är exempel på ogenomtänkta anmälningar där en fråga hade varit mer än tillräckligt för att klargöra fakta. Det är viktigt att anmälningsinstitutet inte används för att ta politiska poänger av skäl som jag återkommer till nedan.

Som exemplen ovan visar skulle det gynna granskningen om ett ärende initieras med ett spørsmål. Framförallt skulle vinsten ligga i att KU skulle få fokusera sin verksamhet på ärenden som ligger inom ramen för deras verksamhet istället för helt okomplicerade fall.

Rättsläget behöver klargöras

Den andra kategorin av ärenden som kan inledas i KU är de där rättsläget på ett eller annat sätt behöver klargöras, med andra ord praxisrelevanta fall. Det handlar om anmälningar som vill att utskottet granskar inte bara ett enskilt fall utan även också praxis eller rutiner. Ett exempel från millennieskiftet får illustrera detta. En anmälan till KU begärde en genomgång av ärenden som ”varit föremål för information till eller överläggning i Utrikesnämnden”.¹¹⁶³ Anmälaren ville att KU skulle pröva huruvida Regeringskansliet uppfyllt regeringsformens krav i sin handläggning av ärendena. Anmälan ledde till att KU gjorde en genomgång av liknande ärenden som varit uppe i KU och i sitt ställningstagande klargjorde hur utskottet såg på praxis.¹¹⁶⁴ Anmälaren ville

¹¹⁶¹ 1992/93:KU30 s 114 f.

¹¹⁶² 1993/94:KU30 s 170 f.

¹¹⁶³ 1999/2000:KU20 s 6.

¹¹⁶⁴ ”Som utskottet tidigare framhållit har svensk utrikespolitik kännetecknats av det förhållandet att bred politisk enighet rått om inriktningen i stort av de svenska strävandena på detta område, t.ex. beträffande sådana grundläggande frågor som neutralitetspolitiken och alliansfriheten. Ett mycket viktigt organ för överläggningar i utrikespolitiska frågor är därvid Utrikesnämnden där regeringen och representanter för riksdagen kan komma till tals i en atmosfär grundad på ömsesidigt förtroende och samarbete (bet. KU 1975/76:50 s. 36).

Bestämmelserna i 10 kap. 6 § regeringsformen föreskriver dels att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, dels att regeringen före avgörandet av utrikesärenden av större vikt ska överlägga med Utrikesnämnden om det kan ske. Information till partiledare kan i princip inte ersätta sådant samråd med Utrikesnämnden. Förarbetena till regeringsformen tyder på att uttrycket

med andra ord att KU skulle klargöra sin syn på överläggningar med utrikesnämnden och om regeringens handlande överensstämde med denna.

Ytterligare ett ärende inom denna kategori var en anmälan gällande Regeringskansliets rutiner vid upphandling.¹¹⁶⁵ Efter en omfattande genomgång klargör KU i skarpa och kritiska ordalag sin syn på regeringens praxis.¹¹⁶⁶ Utskottet var enigt i sin kritik. Båda dessa exempel visar på anmälningar med ett bredare perspektiv än en enskild händelse. Även om anmälaren tar avstamp i en särskild situation eller händelse vill han eller hon uppmärksamma utskottet på om den praxis som tillämpas inom Regeringskansliet överensstämmer med utskottets syn. Det avgörande för denna kategori av

”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggning inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur.

Vad beträffar kravet i paragrafens första mening på att regeringen fortlöpande ska underrätta Utrikesnämnden avses med detta i första hand att regeringen fortlöpande ska ge Utrikesnämnden en allsidig orientering om förhållandena på det utrikespolitiska området. Bestämmelsen har hitintills tillämpats på så sätt att regeringen har översänt relevanta handlingar till nämnden. Bestämmelsen i andra meningen om utrikesärenden av större vikt innebär ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan.

(...)Utskottet anser dock att regeringen bör uppmärksamma de problem som en brådskande och informell beredning av samordnade utrikespolitiska ställningstaganden innebär, särskilt med avseende på samarbetet inom Europeiska unionen. I detta sammanhang finns det anledning att också uppmärksamma behovet av dokumentation av ställningstaganden som görs. Utskottet har för egen del för avsikt att i ett senare granskningsbetänkande gå närmare in på formerna för beslut i frågor av det slag som här har varit aktuellt.

(...)Utskottet vill avslutningsvis framhålla vikten av att överläggningar med Utrikesnämnden i utrikesärenden av större vikt underläts endast när det finns mycket goda skäl. Även om ärendet är av brådskande natur kan det många gånger finnas möjligheter att i någon form åstadkomma överläggningar med nämnden.” (1999/2000:KU20 s 17 f).

¹¹⁶⁵ A a s 72-92.

¹¹⁶⁶ ”Utskottet vill starkt understryka vikten av att upphandlingslagens bestämmelser följs inom Regeringskansliet och att detta görs med god marginal till de olika gränser som sätts i lagen. Regeringskansliets roll som föredöme för andra myndigheter gör detta särskilt viktigt. Om man inom Regeringskansliet inte klart och otvetydigt hanterat upphandlingarna med utgångspunkt i de gränser som ges i lagen riskeras att upphandlingslagens regler urholkas inte bara inom Regeringskansliet utan också inom andra myndigheter. De ekonomiska vinster som kan uppnås genom att använda också förfaranden som kan uppfattas som mindre enkla riskerar dessutom att gå förlorade.

Granskningen har visat att brådskan i flera fall åberopats som skäl för att använda regler som egentligen kan ses som undantagsregler. De skäl för brådskan som åberopats har som grund omständigheter som Regeringskansliet i princip borde ha kunnat förfoga över om planeringen varit bättre. Dessutom har i några fall tilläggsbeställningar med förhållandevis stora belopp gjorts utöver det ursprungliga avtalet på ett sätt som kan tyda på att den ursprungliga planeringen inte varit tillräcklig. Det kan också ifrågasättas om inte ett nytt regelrätt upphandlingsförfarande borde ha genomförts när det visade sig att tilläggsbeställningarnas värden skulle komma att uppgå till belopp som var stora i förhållande till den ursprungliga upphandlingen. Det som har framkommit under granskningen visar vidare att tjänster i vissa fall har köpts utan att ett regelrätt upphandlingsförfarande genomförts. Det gäller vissa köp i samband med Polenåret. Det gäller också det avtal som slutits med Swedfund om konsulttjänster i samband med IT-satsningen i Östersjöregionen och som i detta hänseende faller särskilt tydligt i ögonen. Otillräcklig dokumentation om vad som förekommit har också medfört att det finns oklarheter som försvårar en bedömning i efterhand. Enligt utskottets mening ger granskningen anledning till kritik mot det sätt som dessa upphandlingar sköts på.” (1999/2000:KU20 s 91).

ärenden är om anmälaren vill att utskottet ska utreda rättsläget och inte bara en enskild händelse. Det finns med andra ord en systematisk ansats i anmälan.

Statsrådet har lämnat regeringen

Den tredje kategorin är ärenden där det inte är möjligt att ställa en fråga eller interpellation då mottagaren inte längre är statsråd. Även här bör viss återhållsamhet råda men har ett statsråd lämnat regeringen är KU den enda möjliga vägen för granskning. Ett exempel från 2008 års vårbetänkande gäller två statsråds ansvar för Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning.¹¹⁶⁷ Båda statsråden hade avgått och var därför inte tillgängliga för fråga eller interpellation. Utskottets granskning ledde till att ett enigt KU kritiserade de båda före detta statsråden för att tillämpningen av ersättningsförordningen under flera år varit bristfällig.¹¹⁶⁸

Ett annat exempel på ett ärende av detta slag är en anmälan om tre före detta försvarsministrars ansvar i fråga om försvarsmaktens agerande som var uppe i 2004 års vårbetänkande.¹¹⁶⁹ Anmälan gällde frågan om de tre försvarsministrarnas kännedom om att svenska försvaret samarbetat med ryska maffian vid inköp av stulet krigsmateriel. Frågan var för övrigt även uppe vid en frågestund rörande den sittande ministern innan anmälan lämnades till utskottet. Anmälan omfattade då även tidigare ministrars hantering av ärendet. Utskottet fann i sin granskning att de berörda statsråden inte ”varit involverade i de frågor som behandlas i anmälningen”.¹¹⁷⁰

I denna kategori av ärenden, som varit få, är det tydligt att ett spørsmål inte är möjligt och därför är KU den enda möjliga vägen. Det kan finnas många skäl att granska avgångna statsråd dels för att få fram information om händelseförlopp, dels för att klargöra praxis eller rutiner.

Extraordinära och omfattande fall

Den fjärde kategori av ärenden är de som är extraordinära och omfattande och av den anledningen inte passar för en interpellation eller fråga. Det handlar om frågor där samhällsintresset gör det lämpligt med en granskning av ett parlamentariskt sammansatt utskott. Exempel på ärenden inom denna kategori är mordet på statsminister Olof Palme och tsunamikatastrofen. Det är oftast fråga om ärenden med omfattande material och där ärendets storlek i sig gör det olämpligt som spørsmål. Därmed inte sagt att det inte går att inleda en sådan granskning med ett spørsmål.

Ärenden av denna typ undersöks inte sällan av särskilda kommissioner tillsatta av regeringen. Flodvågskatastrofen 2004 är ett bra exempel på det-

¹¹⁶⁷ 2007/08:KU20 s 55-70.

¹¹⁶⁸ A a s 70.

¹¹⁶⁹ 2003/04:KU20 s 162-168.

¹¹⁷⁰ A a s 168.

ta.¹¹⁷¹ Det har diskuterats vad KU egentligen har att tillföra genom att göra en egen granskning av ärendet.¹¹⁷² Frågan är om det bara är onödigt dubbelarbete eller om utskottets kontroll har ett egenvärde. Jag menar att det vore olyckligt om regeringen skulle ha möjlighet att bestämma när riksdagens kontrollmakt ska aktiveras. Den undersökning som kommissioner utför bygger på direktiv från regeringen som även bestämmer vem eller vilka som faktiskt utför granskningen. Det är viktigt att riksdagens kontroll är självständig i förhållande till sitt objekt, det vill säga regeringen. Därför ska utskottet inte tveka inför att behandla ärenden som varit föremål för granskning utav en kommission. En annan sak är att den granskning som utförs i riksdagen kan utföras på ett annorlunda sätt om den föregåtts av andra utredningar.

Ärendet omfattar sekretessbelagt material

Den sista och femte kategorin av ärenden som kan initieras med en KU-anmälan är ärenden som omfattar sekretessbelagt material. Eftersom detta material inte är tillgängligt för riksdagsledamöterna och de inte heller är möjligt för statsrådet att föredra sekretessbelagt material i kammaren är utskottet den bästa möjligheten till granskning av detta material. Ett exempel på ett ärende av denna typ är frågan om viss utrikespolitisk rapportering från 1984.¹¹⁷³ Ärendet handlade om en sekretessbelagd rapport rörande Sveriges agerande vid en protestnot från den svenska regeringen till den sovjetiska angående ubåtskränkningar. Utöver nämnda rapport tog utskottet även del av annan sekretessbelagd information från UD. Viss kritik framfördes från utskottet angående brister i diarieföringen av rapporten.¹¹⁷⁴ Granskningen kring den svenska krigsmaterialexporten kan även nämnas som ett exempel på denna kategori av ärenden.

10.3.2.4 KU i framtiden – Behandling och betänkande

Det är svårt att dra en exakt gräns mellan det allmänna och särskilda betänkandet. Utskottet försöker att abstrahera en generell frågeställning även ur de särskilda ärendena och således gör särskilda ärenden allmänna. Uppdelningen som gjordes 1997 mellan de allmänna och särskilda ärendena bör trots detta enligt mig kvarstå. Anledningen är att den i stort särskiljer utskottets egna initiativ från anmälningarna, vilket leder till att de egna initiativen och den kritik de renderar särskiljs från de ärenden som på ett eller annat sätt kan vara färgade av partipolitiken. Jag tror detta gynnar den allmänna granskningen.

¹¹⁷¹ Se SOU 2005:104.

¹¹⁷² Se t ex Sterzel (2008a) s 516 f.

¹¹⁷³ KU 1983/84:30 s 30 f.

¹¹⁷⁴ A a s 30.

Den allmänna granskningen kan ytterligare utvecklas framförallt vad gäller uppföljning av tidigare granskningar. Ärenden som återkommer gång på gång utan bättring eller lyhördhet för utskottets påpekanden bör ägnas särskild uppmärksamhet. I några av de länder som ingått i min undersökning ska regeringen besvara en skrivelse från utskotten inom en viss tid. Det ger utskotten en starkare ställning gentemot regeringen och stärker den korrigerande funktionen. Mitt förslag är att ge konstitutionsutskottet möjlighet att, vid upprepad kritik utan gensvar, göra en särskild anmälan till riksdagen angående detta. Den kan sedan, i likhet med till exempel Nya Zeeland, vara lämpligt att regeringen blir skyldig att svara på denna anmälan inom en viss tid, till exempel tre eller fyra veckor. Regeringens svar kan sedan debatteras i riksdagen eller möjligen i utskottet med en representant för regeringen på plats. Genom ett sådant förfarande ges särskild offentlighet till upprepade ”förseelser” vilket med stor sannolikhet skulle stärka utskottets preventiva och korrigerande funktion.

En positiv utveckling i betänkandenas utveckling är ärendenas indelning utifrån ämnesområde, till exempel ”statsråds uttalande”, ”regeringens förhållande till riksdagen”, med mera. Genom denna indelning ges utskottet möjlighet till allmänna uttalanden om praxis på olika områden. Jag menar att detta kan utvecklas ytterligare. Utskottet skulle kunna göra tydliga indelningar av anmälningarna i olika kategorier och inleda varje kategori med en genomgång av den praxis som utskottet har inom denna kategori. Genom att göra detta förtydligas utskottets roll som korrigerare. Det handlar då om att tolka händelsen utifrån den praxis som finns, vilket i många fall skulle kunna göras ganska kortfattat. För att betänkandet ska få genomslag är det viktigt att utskottet är tydligt i sina slutsatser och om vilka omständigheter som leder till en viss slutsats. Genom att göra detta skapas tydlighet och utskottets roll som korrigerare skulle stärkas.

Tydlighet i slutsatserna är även ett sätt att minska en eventuell politisering av utskottet. Ställs krav på att utskottet och minoriteten ska vara tydliga i vilka omständigheter som ligger till grund för slutsatserna minskar möjligheten att slentrianmässigt stödja den egna ”sidan”. Det ger även större möjligheter för utomstående att värdera argumenten och själva ta ställning i frågan. Detta skulle stärka granskningens informativa funktion. En parallell kan dras till situationen i Storbritannien där just tydlighet i argumentationen lyfts fram som en av förklaringarna till att utskottens uttalanden fått genomslag.¹¹⁷⁵

En annan frågeställning som vid olika tillfällen diskuterats i litteraturen är frågan om närvaro- och sanningsplikt vid utskottets utfrågningar.¹¹⁷⁶ Sett ur ett internationellt perspektiv är det inte ovanligt med olika former av krav på närvaro och sanningsenliga svar. Införandet av sådana krav gör genast ut-

¹¹⁷⁵ Se ovan vid not 1054.

¹¹⁷⁶ Se ovan vid not 654 och 655.

frågningen mer domstolslik, vilket skulle kunna öppna för krav på juristkompetens hos ledamöterna och ombud för de utfrågade. En första frågeställning är givetvis om det i dagsläget är ett problem att det inte finns närvaro- och sanningsplikt eller om det kan tänkas uppstå problem i framtiden. När det gäller närvaro är det endast i undantagsfall som någon avvisar en kallelse från utskottet och mig veterligen har aldrig en minister vägrat komma. Det finns inte heller någon anledning att tro att detta skulle komma att bli ett problem även om det givetvis är en omöjlighet att sia om.

När det gäller sanningsplikt är det svårare att utvärdera om avsaknaden av en sådan varit ett problem. Jag känner inte till något fall där någon medvetet ljugit för utskottet. Däremot finns det exempel på tillfällen då ett statsråd eller en tjänsteman av olika skäl inte svarat på en fråga. Det har framkommit farhågor om att införandet av sanningsplikt skulle kunna leda till att fler skulle vägra svara på frågor och att hela processen skulle bli mer domstolslik.¹¹⁷⁷ Skulle en sanningsplikt införas måste det kopplas någon form av sanktion till denna för att den ska vara meningsfull. Risken för sanktioner skulle då enligt vissa kunna vara kontraproduktiv och leda till mindre uttömmande svar.

I dagsläget har jag svårt att se ett behov av vare sig närvaro- eller sanningsplikt. När det gäller närvaroplikt är det förenat med stora politiska risker för en minister att vägra närvara vid utskottets utfrågning. Det skulle givetvis bli en offentlig debatt om vad vederbörande har att dölja, en debatt som skulle få ett starkt understöd av oppositionen. Jag ser således inte något behov av krav på närvaro. När det gäller sanningsplikten kan jag se symbolvärdet av att detta införs. Det skulle skapa ett tydligt budskap om vikten av utskottets utfrågningar och i förlängningen om riksdagens ställning. Som jag redan sagt krävs det att det kopplas någon form av sanktion till detta för att det ska bli meningsfullt, annars blir det bara tomma ord. Jag har svårt att se hur en sådan sanktion skulle utformas. I likhet med närvaron skulle det vara förenat med stora politiska risker att tala osanning inför utskottet. Skulle det komma fram att ett statsråd ljugit för utskottet skulle det troligen bli svårt för vederbörande att behålla sin position.¹¹⁷⁸ Det är sannolikt att en misstroendeförklaring skulle väckas och det skulle vara svårt för det berörda statsrådet att försvara sitt handlande. Således anser jag att det i systemet finns inbyggt ett skydd mot osanna utsagor inför utskottet. Med hänsyn till detta ser jag heller inget behov av någon sanningsplikt.

Enligt nuvarande reglering i RF 13:1 är det statsrådets tjänsteutövning som ska granskas av konstitutionsutskottet. I detta ingår deras ledning och styrning av tjänstemännen, vilka inte ligger inom utskottets kompetensområ-

¹¹⁷⁷ Se t ex 2008/09:RFR14 s 33 ff.

¹¹⁷⁸ Vilket osökt för tankarna till förre statsministern C G Ekman som tvingades avgå efter att det framkommit att han ljugit angående en gåva från Kreuger. Lögnen uttalades visserligen inte inför utskottet men den medförde att Ekman tvingades avgå. Se Ohlsson (2010) s 93 ff om detta.

de utan står under JO:s tillsyn (RF 13:6). Under senare år har ett par uppmärksammade ärenden dock till viss del lagt fokus på tjänstemännen, särskilt vid utfrågningar. Det mest uppmärksammade är frågan om Lars Danielssons roll vid flodvågskatastrofen men även agerandet av statsminister Reinfeldts statssekreterare uppmärksammades. Den sistnämnda valde att inte dyka upp till utskottets utfrågning men Danielsson fick utstå ett ingående korsförhör.¹¹⁷⁹

Om denna utveckling skulle visa sig bestående bör frågan om utskottsutfrågningar ska var öppna när tjänstemän utfrågas utredas. I denna fråga får offentlighetsprincipen och samhällsintresset vägas mot tjänstemannens integritet. Offentlighetsprincipen tillgodoses genom att hela utskottsförhöret offentliggörs i efterhand och det står även alla ledamöter fritt att efter utfrågningen upplysa media och andra om vad som sagts. Därmed väger inte offentlighetsprincipen lika tungt i denna avvägning. Detsamma gäller samhällsintresset där liknande argument gör sig gällande. Det är som sagt inte tjänstemännen som granskas och därför gör sig skyddet för deras integritet gällande med en annan kraft än i en diskussion om statsråden. Det är viktigt att det inte blir en attack mot tjänstemännen som en del av ett politiskt spel. Det är inte utskottets uppgift att klandra kanslipersonalen utan de är där endast för att lämna information. Det är istället JO som är ansvarig för tillsynen över tjänstemännen och KU:s granskning får inte bli något ansvarsutkrävande vid sidan av JO eller straffrätten. Med hänsyn till det anförda menar jag att utfrågningar av tjänstemän bör hållas bakom stängda dörrar om inte tjänstemannen själv begär annat. Det kan finnas situationer där tjänstemannen vill ha offentlighet och då ska givetvis denna möjlighet göras tillgänglig. En annan möjlighet är en motsatt konstruktion, det vill säga att öppenhet är huvudregeln och om så begärs ska utfrågningen hållas bakom stängda dörrar. Fördelen med det sistnämnda är att offentlighet blir riktlinjen och att det vid behov görs avsteg från detta. Nackdelen är att det kan vara stigmatiserande för tjänstemannen att begära lykta dörrar. Misstankar om att tjänstemannen har något att dölja skulle bli en tänkbar effekt. Jag förordar dock som sagt det första alternativet. Det ligger även i linje med regleringen i RO 4:13 som har stängda dörrar som huvudregel.

När det gäller KU:s verksamhet är min slutsats att små justeringar i arbetet skulle stärka utskottet och förtydliga dess roll i kontrollmakten. Ett första förslag är att strama upp kraven på en anmälan till utskottet. Genom att ställa krav på att anmälaren klargör varför utskottet ska ta upp frågan och varför inte ett spørsmål varit tillräckligt ges möjligheten att avvisa grundlösa anmälningar. Jag föreslår även att utskottet i sina betänkanden gör tydliga indelningar av anmälningarna för att kunna föra en mer allmän diskussion kring frågeställningarna innan den enskilda anmälan diskuteras. Detta till-

¹¹⁷⁹ Se t ex Danielsson (2007) s 225 ff.

sammans med större transparens i själva argumentationen skulle tydliggöra utskottets roll som korrigerare.

Ett sista förslag är att utfrågningar av tjänstemän inte som huvudregel ska var offentliga. Detta för att klargöra att utskottets roll är att granska statsråden och inte tjänstemännen. Några övertramp på senare tid har enligt mig skapat ett behov av denna markering.

10.3.2.5 Andra möjligheter till korrigerering

I flera av de länder som ingått i min internationella utblick förekommer granskning i fackutskotten. Inom ramen för sitt verksamhetsområde granskar utskotten regeringen och i vissa länder finns även möjligheten för utskotten att göra en framställan till parlamentet som regeringen sedan måste besvara. Jag tror att arbetet i riksdagens utskott med uppföljning och utvärdering i större utsträckning skulle kunna bli en del av den direkta kontrollen av regeringen och även fylla korrigerande funktioner. Sedan januari 2011 regleras detta arbete i RF 4:8 vilket skickar en tydlig signal om att det är något som anses kunna spela en viktigare roll än vad som hittills varit fallet.

I jämförelse med konstitutionsutskottet har övriga fackutskott i mångt och mycket liknande befogenheter. Den väsentliga skillnaden är att det inte i RF föreskrivs någon skyldighet att granska regeringen och statsråden men det finns som sagt en reglering om uppföljning och utvärdering. Fackutskotten har samma möjlighet som KU att hålla utfrågningar (RO 4:13). De har dock inte den utökade tillgång till handlingar som KU har enligt RF 13:1. Sammanfattningsvis finns det i reglerna inga egentliga hinder för fackutskotten att utveckla arbetet med uppföljning och utvärdering till något som skulle kunna fylla en korrigerande funktion.

Utskottsledamöterna verkar inte se denna möjlighet. Låt vara att uppföljning och utvärdering inte vid en första blick framstår som det mest attraktiva politiska alternativet men potentialen finns där. I takt med att utskotten fått allt mindre makt över lagstiftningen och budgeten borde ledamöterna söka andra vägar att påverka regeringen. Ett sätt att göra detta är genom kontroll. I Storbritannien är varje fackutskott knutet till ett visst departement vilket skapar ett naturligt kontrollobjekt. Även om indelningen i Sverige inte lika tydligt är knuten till departementen finns det liknande kopplingar. Alla utskott har som sagt i likhet med KU rätten att kalla statsråden till utfrågning. Genom att särskilt behandla några frågor som identifieras som problemområden och komplettera detta med utfrågningar skulle utskottens arbete med uppföljning och utvärdering kunna bli en vital del av kontrollmakten.

10.3.3 Det tredje trappsteget – ansvarsutkrävande

Resultatet av KU:s granskning kan hanteras på två sätt. Det första är att riksdagen nöjer sig med det som KU kommit fram till och låter saker bero. Den

andra varianten är att en ledamot yrkar om misstroendeförklaring. Utöver detta finns möjlighet för KU att väcka åtal mot ett statsråd.

10.3.3.1 Misstroendeförklaring och juridiskt ansvar idag

Misstroendeförklaring reglerades i samband med den partiella grundlagsreformen för att förtydliga det faktum att Sverige har ett parlamentariskt statskicks. Yrkande om misstroendeförklaring har prövats i riksdagen vid fem tillfällen sedan dess och inget yrkande har vunnit bifall. Däremot har hotet om misstroendeförklaring vid åtminstone två tillfällen bidragit till ett statsråds eller en regerings avgång, regeringen Fälldin II 1981, justitieministern 1988 och eventuellt utrikesministern 2006. Institutet har något paradoxalt haft effekt vid de tillfällen det inte behövt användas. Anledningen är givetvis att det vid de aktuella tillfällena fanns en majoritet i riksdagen som sannolikt var villig att stödja ett yrkande om misstroendeförklaring. Statsrådet har då valt att avgå för att förekomma en eventuell omröstning. Utvecklingen har således blivit att statsrådet eller regeringen väljer att avgå i förhand istället för att förlora en omröstning i kammaren.

Det är svårt att tala om någon tydlig praxis vad gäller användandet och utfallet av institutet förutom det faktum att regering eller statsråd avgår i förebyggande syfte. Det handlar totalt sett om få ärenden och de är alla av olika karaktär vilket gör det svårt att tala om någon form av praxis. Jag tycker dock att det är fel att avfärda institutet enbart på det faktum att det aldrig haft någon faktisk framgång såtillvida att inget yrkande har bifallits. Skulle inte regeringen Fälldin II, justitieministern 1988 och troligen utrikesministern 2006 avgått självmant skulle de troligen ha blivit fällda i kammaren. Det är därför felaktigt att säga att institutet inte haft någon effekt.

Jag tror inte det framgent kommer att bli någon förändring av praxis. Ett statsråd eller en regering kommer att avgå före en omröstning om det står klart att ett yrkande om misstroendeförklaring har majoritet i riksdagen. Det går att jämföra med situationen i Danmark där en liknande praxis har uppstått. Det är ur ett rent politiskt perspektiv betydligt mer fördelaktigt att själv bestämma över sitt öde än att förlora en omröstning i riksdagen. Detta gör sig särskilt gällande i frågor om statsråd. Det ligger i statsministerns intresse att inte göra en prestigeförlust i riksdagen utan att själv visa handlingskraft och avlägsna det oönskade statsrådet. Det ger även möjlighet att ge andra orsaker till avgången för att i viss mån dölja att hotet om misstroendeförklaring varit den avgörande faktorn.

Till skillnad från misstroendeförklaring har inte det juridiska ansvaret varit aktuellt sedan 1974 års RF infördes. Senast ett riksrättsåtal prövades var 1854. Det är därför inte konstigt att diskussioner kring möjligheten att åtala statsråd lyst med sin frånvaro. Det vore dock ett misstag att se konstruktionen som obsolet. Det räcker att vända blicken mot våra nordiska grannar för att inse att frågan kan bli aktuell. Som jag visat har både Danmark och Finland haft fällande domar i riksrätt på 1990-talet och så sent som i februari

2011 diskuterades frågan om riks rätt i det finska Grundlagsutskottet. Även i Storbritannien var frågan om riks rätt uppe nyligen och där fanns uppfattningen att riks rätten spelat ut sin roll, vilket undersökningar i samband med denna diskussion visade att den inte hade.

Idag prövas åtal mot statsråd enligt RF 13:3 i Högsta domstolen. Valet att inte ha en särskild domstol för riks rätt i Sverige gjordes av rent pragmatiska skäl. Eftersom det troligen aldrig skulle bli aktuellt fanns ingen anledning att skapa en specialdomstol. Jag hade gärna sett en mer principiell diskussion kring betydelsen av att ha en särskild domstol och om politiska inslag i domstolen skulle vara önskvärt eller inte. Jag återkommer till denna diskussion nedan.

Även diskussionen i förarbetena kring vilka brott som faller under regleringen i RF 13:3 är märklig. Mutbrott och brott mot tystnadsplikt ansågs inte falla inom tillämpningsområdet. Anledning var att dessa handlingar inte kunde ses som ett led av tjänsteutövningen. Det ingick inte i tjänsten att ta muta eller läcka hemlig information. I sak är det riktigt även om det är svårt att skilja dem åt. Detta kommer att diskuteras mer ingående nedan.

Misstroendeförklaring och åtal är riksdagens enda möjligheter att utkräva ansvar av regeringen eller ett enskilt statsråd. De är således de enda instituten som har ansvarsutkrävande funktion i meningen att det faktiskt kan tvinga ett statsråd eller en regering att avgå. Misstroendeförklaring och det juridiska ansvaret har i min modell även och kanske främst en preventiv funktion. När det gäller misstroendeförklaring har det visat sig att stadgandet som sådant får till effekt att ett statsråd eller regering som inte längre har riksdagens förtroende avgår från sin post. Också det juridiska ansvaret torde i viss mån fungera preventivt.

10.3.3.2 Det tredje trappsteget – alternativen

Eftersom parlamentets förtroende för regeringen är grunden för parlamentaris men finns det i alla statskick av denna typ en möjlighet för parlamentet att avsätta en regering som förlorat detta förtroende. Denna möjlighet ser dock lite annorlunda ut i olika länder. Det finns dels möjligheten att såsom i Sverige yrka om en misstroendeförklaring, dels olika fasta förtroendeomröstningar under året. En mellanvariant är den finska där misstroendet manifesteras genom en motiverad övergång till dagordning efter en interpellation. Att, såsom i Nya Zeeland, ha fasta förtroendeomröstningar ger en kontinuerlig kontroll av parlamentets förtroende men det ger inte möjlighet att avsätta regeringen som en följd av en särskild händelse.

I de nordiska länder som ingår i min internationella utblick är det en politisk instans som bereder och beslutar om åtalet och en delvis juridisk, delvis politisk domstol som sedan dömer. I Sverige är det en politisk instans som beslutar om åtalet och en juridisk som dömer. En annan skillnad är att det i Sverige till skillnad från våra grannländer är Högsta domstolen och inte en särskilt inrättad riks rätt som handlägger åtalet. Min internationella undersök-

ning har även visat att i de länder som har ett riksrettsförfarande är det parlamentet som tar beslut om åtal även om det kan beredas i ett särskilt utskott.

En annan skiljelinje i de länder jag undersökt är förekomsten av en särskild ansvarighetslag. Med det menas en särskild strafflag som reglerar de brott som ett statsråd kan bli fälld för när det kommer till handlingar utförda inom tjänsten.

10.3.3.3 Misstroendeförklaring – förslag

I kapitel sju om misstroendeförklaring lyfter jag fram två särskilda problem; betydelsen av yrkande av flera partier var för sig och frågan om små partiers möjlighet att väcka frågan. När det gäller den förstnämnda aktualiserades detta i samband med ett yrkande mot regeringen av Socialdemokraterna 1980. Vid detta tillfälle valde S och VPK att yrka misstroendeförklaring var för sig. Talmannen prövade därför de båda yrkandena var för sig och fann att S yrkande hade stöd av de nödvändiga trettiofem ledamöterna medan VPK inte hade det. VPK:s yrkande avvisades därför. Beslutet om avvisande kritiserades av VPK som menade att det skulle kunna uppstå en situation där flera små partier yrkade misstroendeförklaring men att de inte var för sig kom upp i de nödvändiga trettiofem ledamöterna. Effekten av detta skulle bli att frågan inte prövas trots att det finns tillräckligt stöd för ett yrkande i kammaren.

Frågan är principiellt intressant, framförallt med tanke på att endast två av riksdagens nuvarande åtta partier på egen hand når de nödvändiga 35 mandaten. Det skulle således kunna uppstå en situation där flera olika småpartier yrkar misstroendeförklaring, men var för sig då de till exempel inte är överens om motiveringen eller av andra skäl inte vill bli förknippade med varandra. Enligt RO 5:5 ska varje yrkande avgöras för sig och då kan det uppstå en situation liknande den som VPK beskrev. Ett yrkande om misstroendeförklaring ska inte motiveras och därför är skiljaktigheter i fråga om motiveringen utan betydelse. De senaste yrkandena om misstroendeförklaring har gjorts gemensamt trots att motiveringarna har varierat. Yrkandet görs gemensamt men därefter klargör en representant per parti sin inställning till yrkandet. Det har med andra ord utvecklats en praxis som gör att skiljaktigheter enbart i fråga om motivering inte borde hindra att ett yrkande om misstroendeförklaring prövas.

Däremot kan det fortfarande finnas situationer där partier, som av olika skäl inte vill bli förknippade med varandra, yrkar misstroendeförklaring var för sig. Problemet blir då som sagt att yrkanden ska avgöras var för sig och talmannen inte har möjlighet att avvakta ytterligare ett eventuellt yrkande. Jag tror det är förknippat med svårigheter att lösa problemet lagtekniskt. Det skulle kunna gå att i RO föra in en bestämmelse som ger talmannen möjlighet att avvakta fler yrkanden. Partierna är dock medvetna om att det krävs 35 mandat för att få frågan prövad och då även medvetna om vad det innebär att på egen hand ställa ett yrkande. Det kan till och med finnas situationer där

ett parti vill göra en markering utan att för den sakens skull vilja få yrkandet prövat. Med hänsyn till svårigheterna att lösa frågan på ett tillfredställande sätt, insikten hos partierna och även den restriktivitet som bör finnas i dessa frågor anser jag inte att det behövs några förändringar.

Den andra frågeställningen rörde små partiers möjlighet att väcka frågan om misstroendeförklaring. Enligt RF 13:4 krävs det stöd av 35 ledamöter för att ett yrkande om misstroendeförklaring ska prövas. När VPK yrkade misstroendeförklaring 1982 hade partiet inte tillräckligt många mandat för att frågan skulle prövas. Denna situation väcker frågan om ett parti som inte når 35 mandat ska ha möjlighet att på egen hand lyfta frågan om misstroendeförklaring. Situationen som sådan är som sagt mer aktuell idag då sex av riksdagens partier inte når de behövliga 35 mandaten.

För att en misstroendeförklaring ska vinna bifall krävs enligt RF 13:5 att 175 ledamöter röstar för yrkandet. Rent krasst krävs det således att flera partier går samman i frågan för att den ska vinna bifall. Kravet på stöd från 35 ledamöter blir ett första test för yrkandets hållbarhet. Om inte ens 35 ledamöter ställer sig bakom yrkandet blir det svårt att se hur yrkandet sedan skulle kunna vinna bifall i kammaren. Risken om reglerna skulle förändras är att det kommer bli fler yrkanden av ren demonstrationskaraktär vilket inte är önskvärt. Vill ett parti demonstrera sin uppfattning eller sitt missnöje med regeringen finns det andra vägar tillgängliga, såsom debatt eller interpellation. Jag tycker därför inte det finns anledning att frånga den nuvarande ordningen.

Misstroendeförklaringsinstitutet är ansett som en sista utväg för riksdagen när alla andra möjligheter är uttömda. Det är riksdagens möjlighet att utkräva ett personligt ansvar eller avskeda hela regeringen. Men innan riksdagen tar till denna möjlighet ska frågan vara utredd och diskuterad. Att som i fallet med Göran Persson 1996 väcka misstroendeyrkande efter ett kontroversiellt uttalande är förhastat och skulle troligen inte ha skett om frågan inletts som spörsmål eller möjligen som en debatt. En slutsats av det som hände 1996 är att det saknas ett sätt att formellt manifestera politiskt missnöje. Interpellation och debatt ansågs tydligen inte tillräckliga och frågan hör inte heller hemma i KU då det egentligen inte var något som var oklart i ärendet och det rörde inte någon felaktig praxis. Misstroendeförklaring blir då den sista utvägen. Det saknas ett sätt för riksdagen att formellt visa sitt missnöje utan att vilja att regeringen ska avgå.

I början av 1900-talet förekom så kallade massinstämmanden som innebar att alla som instämde i föregående talaresh slutsats reste sig upp och deklarerade detta. Det förekom tillfällen då över hundra personer instämde. I samband med dessa demonstrationer framkom ett krav på ett så kallat dagordningsinstitut som innebär att riksdagen har möjlighet att exempelvis efter en interpellationsdebatt göra ett uttalande om regeringen. Det blir en så kallad motiverad övergång till dagordningen i likhet med den danska och i viss mån den finska varianten. Genom detta kan riksdagen markera ett missnöje mot

ett statsråd eller regeringen utan att kräva någon avgång. Sen kan ett sådant beslut i vissa situationer likställas med en misstroendeförklaring om kritiken är hård och tillräckligt många ledamöter ställer sig bakom det.

Sett till den praxis som finns gällande misstroendeförklaring visar inte bara yrkandet riktat mot statsministern 1996 utan åtminstone även de som framfördes 1998 och 2002 att det inte var frågan om att vilja avsätta statsrådet eller regeringen. Det handlade istället om markeringar av politisk karaktär. Mer än hälften av de framförda yrkandena om misstroendeförklaring var således inte menade att avsätta någon. Det visar på ett behov av någon form av massinstämmande eller dagordningsinstitut. Det är misstroendeförklaring och i viss mån omröstning om KU:s betänkande som finns att tillgå. Visserligen finns det ingenting som hindrar riksdagsledamöterna att resa sig upp för att visa sitt stöd till föregående talare. Rent faktiskt finns det därför inga hinder mot att massinstämmanden används. De är dock inte formellt reglerade och har inte utnyttjats som en möjlighet på flera decennier.

Fördelen med massinstämmanden är att det är relativt formlöst och dessutom kan användas av en minoritet för att göra markeringar. Nackdelen är att det finns en risk att detta kommer att användas till alla möjliga politiska markeringar. Dagordningsinstitutets fördel är att det är formaliserat och därmed ger tydlighet i markeringarna. En majoritet står bakom vilket ger tyngd. Nackdelen är att en minoritet då inte kan göra formella politiska markeringar.

Ett möjligt sätt att reglera massinstämmanden skulle vara att koppla dem till något, exempelvis interpellationer eller en särskild form av debatt. Det gjordes under ett några år försök med en så kallad allmän debattimme. Den innebar att en ledamot som anmält sig i förväg fick möjlighet att lyfta valfri fråga. En sådan debatt skulle kunna avslutas med någon form av massinstämmanden i debattörens slutsats. På Nya Zeeland finns så kallade ”general debates” som ger oppositionen möjlighet att ta upp frågor i valfritt ämne. Dessa debatter används för att attackera regeringen. Detta motsvarar till viss del den allmänna debattimmen med skillnaden att den är mer inriktad på kritik mot regeringen. En allmän debattimme med detta tema skulle kunna vara en ingång till massinstämmanden, vilket skulle samla dem till ett tillfälle. Därmed försvinner risken för att varenda politisk tvistefråga skulle rendera instämmanden i kammaren.

10.3.3.4 Det juridiska ansvaret i framtiden

Även om det i diskussionen kring det juridiska ansvaret finns en underton som antyder att det aldrig kommer bli aktuellt är det ingen som anser att det ska avskaffas. Om det skulle uppstå en situation där ett statsråd begår brott i tjänsten skulle det vara stötande om han eller hon inte skulle kunna ställas till svars. Det verkar även finnas en konsensus om att det är viktigt att det finns särregler för statsråden i förhållande till andra medborgare. Anledningen till detta är att en minister kan tänkas ställas inför situationer som kräver

snabba beslut under extrema omständigheter. Exempel på detta är terroristattacker eller naturkatastrofer där statsråden ibland förväntas agera på sätt som kanske inte är helt i överensstämmelse med reglerna. Detta är bakgrunden till utformningen av RF 13:3.

En första fråga är hur åtal väcks och om den nuvarande ordningen är funktionell. Idag är det KU som väcker åtal och JO som utför det. Tanken bakom att ett politiskt organ beslutar om åtal är att det har större möjlighet att ta hänsyn till de situationer som statsråden kan tänkas ställas inför. Att det är utskottet och inte kammaren som tar beslutet motiveras med att en diskussion om åtal eller inte är olämplig att föra i kammaren. I min internationella utblick har jag visat att det är vanligt med en politisk instans som beslutar om åtal men att det i de länder jag har behandlat är parlamentet som tar åtalsbeslutet. Dock bereds ärendena i ett utskott eller dylikt. Sett ur ett demokratiskt perspektiv kan det ses som märkligt att den allvarligaste sanktionen i riksdagen inte underställs kammaren för beslut. Jag inser att det vore olyckligt med en allmän debatt om åtalsfrågan. Såsom påpekades under grundlagsarbetet i Finland blir en sådan diskussion lätt domstolslik vilket inte passar i kammaren. Därför bör beredningen av ett åtal ske i ett utskott eller liknande. Däremot bör det faktiska åtalsbeslutet av demokratiska skäl tas i riksdagen utan debatt. Lagtekniskt kan detta lösas genom att det i RF 13:3 föreskrivs att åtalsbeslutet tas av riksdagen och att detta beslut inte får föregås av överläggning i kammaren. Med denna ordning tillgodoses dels kraven på en god beredning, dels de demokratiska kraven på själva beslutet.

En gemensam nämnare i de nordiska länder jag undersökt är att åtalen prövas i en specialdomstol kallad riksätten. I Sverige valdes denna konstruktion bort på grund av pragmatiska skäl. Det innebär att det är en helt juridisk instans, Högsta domstolen, som dömer i dessa ärenden. I de länder som har en riks rätt är delar av domstolen politiskt utsedd. Oftast handlar det om hälften jurister och hälften politiskt utsedda. Undantaget är Norge som har fem jurister och sex av Stortinget utsedda ledamöter.

Samma skäl som gör sig gällande när det gäller politiska inslag i åtalsbeslutet är giltiga i fråga om politiskt inslag i domstolen. Det ger en möjlighet för domstolen att ta hänsyn till den speciella situation som ett statsråd befinner sig i. Dessutom skapas en demokratisk förankring i domstolen som ger riksdagen insyn och möjlighet att påverka utvecklingen. Eftersom utkrävandet av det juridiska ansvaret är en del av riksdagens kontrollmakt är det naturligt att riksdagen även är en del av domstolen. Däremot kan hävdas att det visserligen är bra att en politisk instans som KU kan ta särskilda hänsyn och underlåta åtal men att statsrådet i själva domstolsprocessen ska dömas på samma sätt som andra medborgare. Noterbart är att när Sverige hade en särskild riks rätt reglerad i GRF § 106 fanns det inget politiskt inslag i domstolen. Det finns även en poäng i att ett statsråd döms på samma grunder som en vanlig medborgare, det handlar om likhet inför lagen. Att ha en juridisk instans som dömer tar även bort risken för en dom av politiska skäl. Det

finns alltid en risk att åtalet är politiskt betingat och i de fallen hindras, om dömande instans är opolitisk, en dom av samma skäl.¹¹⁸⁰ Enligt min mening finns det inte tillräckligt starka skäl som talar för en förändring av den nuvarande regleringen i RF 13:3, Jag menar att de politiska hänsynen kan tas under beredningen i KU och vid beslutet i riksdagen.

I förarbetena till 1974 års RF konstaterades att brott mot tystnadsplikt och mutbrott föll utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen i RF 13:3. Anledningen till det var att mutor och sekretessbrott ansågs ligga utanför tjänsteutövningen. Så är visserligen fallet men ett fullföljande av det resonemanget skulle leda till att inget brottsligt handlande faller inom tjänsten med följderna att stadgandet i RF 13:3 blir meningslöst. Både tagande av muta och brott mot tystnadsplikten har ett sådant samband med tjänsteutövningen att bör falla inom tillämpningsområdet för regleringen.¹¹⁸¹

Det ska för det första göras klart att den nuvarande ordningen inte är till fördel för statsrådet. För att RF 13:3 ska tillämpas krävs det att brottet innebär ett grovt åsidosättande av tjänsteplikten. Det finns således en åtalströskel inbyggd i stadgandet. För de brott som faller utanför stadgandet åtalas och döms statsrådet som en vanlig medborgare. Bakgrunden till stadgandet är att undvika åtal av politiska skäl och då ansågs endast de handlingar som ingår i tjänsteutövningen skyddsvärda.

För det andra kan konstateras att motsvarande brott i de nordiska länderna faller in under regeln. Den senaste riksrättsdomen i Finland rörde just tagande av muta. För det tredje talar systematiska skäl för att de aktuella brottstyperna ska falla in under tillämpningsområdet. I BrB 20:2 framgår att definitionen av en muta är en ”otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning”. Mutan har således en direkt koppling till tjänsten. I BrB 20 kap behandlas tjänstebrotten och förutom tjänstefel och mutbrott ingår även brott mot tystnadsplikten. Starka skäl talar således för att de aktuella brottstyperna ska falla in under stadgandet i RF 13:3. Det faktum att det innebär att det införs en åtalströskel för dessa brott förändrar inte detta. Min slutsats är att mutbrott och brott mot tystnadsplikten anses ha ett sådant samband med tjänsteutövningen att det bör falla in under tillämpningsområdet för RF 13:3.

Kontrollprocessen, enligt min modell, blir sammanfattningsvis en trappa med tre steg och med möjlighet att hoppa över steg ett eller två under vissa förutsättningar. Det som är särskilt viktigt är att kontrollmakten ska aktiveras genom interpellation och fråga. Dessa ska fungera som ett filter för att undvika att övriga institut belastas i onödan av frågor som kunnat lösas på annat sätt. Därmed skapas en tydlig systematik i kontrolltrappan.

¹¹⁸⁰ Se t ex Jermsten (1992) s 87 som påpekar att den nuvarande konstruktionen är en ”garanti mot att ett fiendligt inställt KU fullt ut utnyttjar sin rätt att besluta åtal mot statsråd i rent politiska syften”.

¹¹⁸¹ Jmf det resonemang som förs av Lundin (2004) s 164 not 39. Han konstaterar att lagstiftarens tankegångar ”framstår som dunkla”.

10.3.4 Ett nytt inslag i trappan – kontroll av delegerad normgivning

En av riksdagens huvudsakliga uppgifter enligt RF 1:4 är att stifta lag. Under lång tid har det dock i realiteten varit så att riksdagen på olika sätt valt att delegera denna centrala kompetens till andra organ. Detta har skett genom att använda olika former av ramlagar eller lagar som innehåller en delegation till regeringen att stifta ytterligare normer inom ramen för det ämne som lagen rör. Denna utveckling leder till att en allt större del av regelverket utformas av regeringen, eller myndighet under den, istället för direkt av riksdagen. Det är en oundviklig utveckling. Det finns ingen möjlighet för riksdagen att stifta lag i alla detaljfrågor. Tiden och kunskapen räcker inte till. Dessutom sker det på olika områden så snabba förändringar att det inte är lämpligt med detaljreglering i riksdagen.

I ljuset av denna utveckling är det viktigt att riksdagen har kontroll över vad som händer efter det att en lag är stiftad. Riksdagens roll i RF är att vara folkets främsta företrädare. För att detta ska vara mer än bara retorik och för att ge lagstiftningen legitimitet är viktigt att riksdagen har någon form av kontroll över de regler som, så att säga, stiftas i lagens namn. Med det menar jag en möjlighet för riksdagen att kontrollera om den delegerande normgivningen följer formkrav, ändamålet med lagen och inte går utanför delegationen eller det meddelas förordning eller föreskrift om något som ska regleras i lag.

Det finns i RF 8:6 en möjlighet för riksdagen att uttryckligen i lagen kräva att föreskrifter som regeringen beslutat med stöd av ett bemyndigande i lag ska underställas riksdagen för prövning. Detta verkar inte vara något som sker särskilt ofta i praktiken även om det finns exempel på detta.¹¹⁸² Således finns möjligheten men den används inte i praktiken med någon regelbundenhet eller systematisk inriktning.¹¹⁸³

Att det idag inte finns någon systematisk granskning av den delegerade normgivningen är en brist. Jag har i den internationella utblicken visat på två exempel av en sådan granskning och jag menar att något liknande bör infö-

¹¹⁸² Bull & Sterzel (2010) s 202 f som nämner Smittskyddslagen (2004:168) 9:2 som exempel.

¹¹⁸³ Observera Regelrådet, som enligt dir 2008:57 s 3 har till uppgift att ”granska utformningen av författningsförslag med nya eller ändrade regler som kan få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Granskningen ska göras med utgångspunkt i det av regeringen uppsatta målet att minska företagens administrativa kostnader, hänförliga till statliga regelverk.” När det ”avger ett skriftligt yttrande ska rådet ange om det, utifrån de utgångspunkter rådet har att beakta, kan rekommendera de föreslagna reglernas utformning eller inte. Om rådet inte rekommenderar de föreslagna reglernas utformning, kan rådet föreslå en alternativ utformning av reglerna som enligt rådets bedömning är bättre lämpad med hänsyn till att reglerna ska uppnå sitt syfte på ett enkelt sätt till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företagen.” (Se dir 2008:57 s 4). Det är således inte fråga om en systematisk granskning av den typ jag diskuterar utan en granskning inriktad på effektiviseringar för näringslivet.

ras i Sverige. Vikten av uppföljning utav riksdagens beslut betonas ofta och jag menar att dessa argument gör sig gällande även i denna fråga. För att anknyta till de funktioner jag diskuterat i avhandlingen, skulle en kontroll av delegerad normgivning vara viktig dels ur ett informativt perspektiv, dels ur ett korrigerande. Ur ett informativt perspektiv är det viktigt att riksdagen vet på vilket sätt regeringen använder den delegerade makten. Ur ett korrigerande att riksdagen har möjlighet att kontrollera och reagera på hur regeringen använder denna makt. Det är även viktigt ur ett demokratiskt perspektiv att riksdagen har möjlighet att hävda sin suveräna ställning som folkets främsta representant.

Enligt min uppfattning finns det tre alternativ till hur denna granskning kan organiseras. Det första är att låta frågan falla inom konstitutionsutskottets verksamhetsområde, exempelvis som en del av den allmänna granskningen. Det andra alternativet är att sprida uppgiften på samtliga fackutskott. I det fallet skulle det enskilda utskottet följa upp lagstiftning inom sitt eget ämnesområde. Den tredje varianten är att lägga uppgiften på ett utskott som enbart har den delegerade normgivningen som sin arbetsuppgift.

Fördelen med det första alternativet är att det finns en konstitutionell grundkompetens och en erfarenhet av liknande granskning i KU, vilket skulle göra det lättare att snabbt få igång en kontroll av aktuellt slag. Det är även utifrån nuvarande arbetsfördelning naturligt att en uppgift av denna typ faller inom ramen för KU:s allmänna granskning av regeringen. Ytterligare en fördel är att kontrollen blir koncentrerad till ett utskott, vilket ökar möjligheterna till en enhetlig bedömning. En annan fördel är att denna granskning kan ske inom ramen för den nuvarande regleringen i RF 13:1 och lagstiftningsåtgärder därför inte behövs. Nackdelen är att det kan komma att handla om en betydande arbetsuppgift. Mängden föreskrifter, förordningar och andra regleringar som följer på delegation eller subdelegation är oräkneliga och det är en omfattande uppgift att granska dessa. Risken är att det skulle drabba andra delar av KU:s granskning negativt eller att den skulle bli så begränsad att den får lite värde.

Det andra alternativet har fördelen att det utskott som granskar normgivningen även har kunskap om det område som regleringarna rör. Det skulle underlätta uppgiften att till exempel bedöma om regleringen uppfyller lagens syfte eller inte. En spridning mellan utskotten skulle även innebära att det inte blir ett enskilt utskott som får hela uppgiften, vilket skulle kunna drabba andra delar av utskottsarbetet. Nackdelen är att det finns risk för skillnader i bedömningar vilket skulle försvaga den korrigerande funktionen. Andra tänkbara risker kan vara att olika utskott skulle prioritera uppgiften olika mycket och att en spridning av uppgiften leder till att ingen tar ansvar för den. I likhet med det första alternativet skulle inte heller denna lösning kräva några lagstiftningsåtgärder. Uppgiften borde rymmas inom uppföljnings- och utvärderingsarbetet som regleras i RF 4:8 och RO 4:18.

Det tredje alternativet innebär att ett nytt utskott skapas för att ansvara för uppgiften. Detta skulle betyda att det åtminstone krävs förändringar i RO men troligen även i RF. Fördelen med en sådan lösning är att uppgiften samlas i ett utskott, vilket skulle medföra en enhetlighet i bedömningarna och därmed stärka den korrigerande funktionen. Det skulle även ge möjlighet till mer allmänna iakttagelser som annars skulle kunna missas som till exempel systematiska felaktigheter i normgivningen. En annan fördel är att det skulle byggas upp en särskild kompetens i dessa frågor. Nackdelen är att ytterligare ett utskott skulle behöva ledamöter. Risken är att utskottet framstår som tekniskt och långt från den dagsaktuella politiken och därför inte skulle vara attraktivt bland riksdagsledamöterna. Detta skulle kunna påverka genomslaget för arbetet och auktoriteten av dess uttalanden.

Det finns således för- och nackdelar med samtliga alternativ. Avskräckt av erfarenheterna från utskottens arbete med uppföljning och utvärdering kan jag inte förorda alternativ två. Jag tror risken är att denna nya uppgift i likhet med uppföljningsarbetet skulle försvinna i det löpande arbetet. Fördelen med alternativ ett är att det dels finns en inarbetad infrastruktur för denna typ av granskning, dels att den inte skulle innebära någon lagstiftningsåtgärd. Uppgiften skulle vara en naturlig del av den allmänna granskningen. Frågan är hur omfattande uppgiften skulle vara och om den skulle tränga undan annat granskningsarbete alternativt själv bli undanträngd och därför inte få något värde. Det tredje alternativet innebär inga risker av det slaget men skulle innebära att formerna för granskningsarbetet skulle behöva byggas upp från grunderna. Det skulle i och för sig innebära att verksamheten anpassas utifrån den uppgift som ska utföras. De fördelar som kommer av att arbetet koncentreras till ett utskott uppnås i detta alternativ liksom i det första. Det skulle dock krävas lagstiftningsåtgärder och eventuellt grundlagsändringar för att införa ett utskott av denna typ, särskilt om det ska ges några särskilda befogenheter. Det skulle även innebära en inte försumbar kostnad att bygga upp ytterligare ett utskottskansli.

Innan jag tar ställning till vilket av alternativ ett och tre som bör förordas vill jag ge en bild av hur ett utskott för kontroll av delegerad normgivning skulle kunna utformas. En gissning är att det skulle få namnet delegationsutskottet, DU. I likhet med konstitutionsutskottet bör dess ordförande hämtas från oppositionen för att skapa förutsättningar för en aktiv granskning. Uppgiften skulle vara att granska all delegerad normgivning samt de föreskrifter som antas av regeringen. Det sistnämnda för att kontrollera att regeringen inte överträder de ramar som restkompetensen ställer upp och därmed skulle inkräkta på det område som ska regleras av riksdagen. Utskottets uppgift skulle endast vara att granska antagna föreskrifter och skulle således inte ha någon del i själva beslutsprocessen. Det bör övervägas om det inte, i likhet med det nya zeeländska exemplet, bör vara möjligt för allmänheten och organisationer att lämna klagomål till utskottet. Anledningen till detta är att den största delen av föreskriftsmassan finns på myndighetsnivå och det är

svårt för ett utskott att ha överblick över alla dessa föreskrifter. Det är därför bra om utskottet kan få hjälp av allmänheten och organisationer att uppmärksamma tveksamheter i gällande föreskrifter.

Det bör uttömmande framgå av RO på vilka grunder som utskottet granskar normgivningen. Detta är viktigt för att ge utskottet en tydlig ram att arbeta utifrån. Jag tror även att det bidrar till att minska en eventuell politisering av utskottet. Genom kriterier som är tydligt kopplade till formkrav blir det svårt att göra partipolitik av granskningen. Det ska således inte vara fråga om någon form av bedömning av om det är en bra eller dålig reglering. En möjlig lista över grunder för granskningen, inspirerad av de utländska exemplen, kunde innefatta att kontrollera att regleringen inte:

1. går utöver den befogenhet som bemyndigandet ger eller strider mot bemyndigandet
2. är i strid med syftet eller de allmänna målen med bemyndigandet
3. reglerar det som enligt RF ska regleras i lag
4. strider mot de fri- och rättigheter som regleras i RF eller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
5. utesluter rättslig prövning utan uttryckligt stöd i bemyndigandet
6. har retroaktiv verkan utan uttryckligt stöd i bemyndigandet
7. har beslutats i strid med behörig ordning
8. är bristfällig i sin utformning eller av något annat skäl kräver förtydligande i form eller mening
9. på annat sätt strider mot svensk rätt eller svenska internationella åtaganden

Resultatet av granskningen skulle lämpligen redovisas en eller två gånger per år i likhet med KU. Betänkandet skulle då bli en viktig del av den informativa funktionen och bör därför utformas på ett sätt som främjar tillgängligheten av informationen. Detta kan göras genom att presentera statistik eller särskilda återkommande problem med den delegerade normgivningen. Detta kan uppnås om betänkandet till exempel redovisas tematiskt istället för kronologiskt. I betänkandet bör utskottet även inledningsvis redovisa särskilt viktiga iakttagelser och förslag till ändrade rutiner vid lagtextskrivning för att undvika problem i framtiden. Genom detta skapas en tydlig koppling till den korrigerande funktionen.¹¹⁸⁴

Detta är ett förslag på den grundläggande formen för utskottet och dess arbete. I både Nya Zeeland och Kanada har motsvarigheten till DU rätten att göra framställningar om brister eller fel i reglering upptäckts. Dessa framställningar kan dels ställas till föreskrivande myndighet med krav på frivillig rättelse, dels ställas till parlamentet med en begäran om att den aktuella re-

¹¹⁸⁴ Jmf till exempel med JO:s betänkande. Se ovan not 950.

gleringen ska ogiltigförklarande. I båda länderna har regeringen vid en framställan om ogiltigförklarande en viss tid på sig att reagera och kräva att parlamentet avvisar utskottets förslag.

Om förslaget om ett delegationsutskott skulle införas i Sverige bör det övervägas om det ska ges särskilda befogenheter. Dessa kan utformas på olika sätt. En första möjlighet är att låta utskottet, om det i granskningen upptäckt felaktigheter eller tveksamheter, få rätten att göra en framställan till regeringen eller den myndighet som utfärdat föreskriften om det inte är regeringen. I denna skulle utskottet motivera sitt ställningstagande och ge myndigheten möjlighet att svara på detta antingen genom att ändra/dra tillbaka föreskriften eller att försvara den. Erfarenheterna från de länder jag undersökt är att de allra flesta fall löses genom en framställan av detta slag.

Om myndigheten eller regeringen inte tar intryck av utskottets synpunkter bör det övervägas vad som bör ske. En möjlighet skulle vara att ge utskottet rätten att göra en särskild anmälan till riksdagen. Regeringen skulle då få exempelvis 15 arbetsdagar på sig att svara på utskottets anmälan och försvara föreskriften. Detta skulle sedan ge möjlighet för riksdagen att ta ställning till föreskriften och om det finns anledning att genom lag ogiltigförklara den. Detta förslag är långtgående och skulle kunna jämföras med en form av normprövning i riksdagen. Ett problem med den normprövning som regleras i RF 11:14 och RF 12:10 är att den endast möjliggör prövning i ett konkret fall. Det finns således ingen möjlighet att väcka talan om ogiltigförklarande av en norm utan koppling till ett konkret ärende. Den möjlighet jag ovan skissat för det föreslagna DU är ett komplement till den konkreta normprövningen och ger möjlighet till insikt framförallt i de föreskrifter som utges av förvaltningsmyndigheterna.

Jag lyfter ovan ett eventuellt problem gällande att utskottet inte skulle bli särskilt attraktivt bland riksdagsledamöterna och att det skulle kunna bli svårt att hitta ledamöter som frivilligt vill sitta i ett utskott som granskar delegerad normgivning. Detta skulle kunna påverka kvaliteten av dess arbete. Erfarenheten visar att aktiviteten i utskotten och kvaliteten i arbetet kan vara personberoende. Ett exempel på detta, som framkom i den historiska genomgången av KU:s arbete, är Hedins betydelse för utskottet. Min internationella utblick visar att utskott motsvarande det föreslagna DU har stor respekt. I Nya Zeeland har en före detta domare från högsta domstolen suttit som ordförande vilket gav utskottet stor legitimitet. Ett delegationsutskott skulle ge en möjlighet att formellt kritisera regeringen vilket borde locka oppositionen. Möjligen kommer utskottet initialt inte att locka de största namnen men detta skulle sannolikt förändras när dess roll och möjligheter satt sig.

Utskottet skulle i den föreslagna formen fylla en informativ, korrigerande och preventiv funktion. Informativ genom att lyfta fram information om hur det ser ut. Korrigerande genom att föreslå ändrade rutiner och genom sina

förslag på rättelse. Preventiv genom att utskottet genom sin existens förhoppningsvis bidrar till bättre föreskrifter.

Jag presenterade ovan tre möjliga alternativ till hur en kontroll av delegerad normgivning skulle kunna utformas. Att låta fackutskotten sköta kontrollen inom ramen för sitt ämnesområde avfärdade jag med hänvisning till erfarenheterna från arbetet med uppföljning och utvärdering. De andra två alternativen var att antingen göra uppgiften till en del av KU:s allmänna granskning eller att införa ett nytt utskott med uppgift att kontrollera delegerad normgivning. Hur utformningen av ett sådant utskott skulle kunna se ut har jag diskuterat ovan.

Min slutsats är att det för det första finns skäl att undersöka hur omfattande arbetsuppgiften skulle vara och närmare analysera effekterna av att ge riksdagen möjlighet att ogiltigförklara regleringar. Mitt förslag är att initialt ge KU uppgiften att inom ramen för den allmänna granskningen systematiskt kontrollera den delegerade normgivningen. Samtidigt bör möjligheterna att införa ett särskilt utskott med denna uppgift utredas. Genom KU:s granskning skulle omfattningen av arbetet klargöras och genom utredningen ges möjlighet till en grundlig analys och diskussion kring ett eventuellt delegationsutskotts utformning och befogenheter.

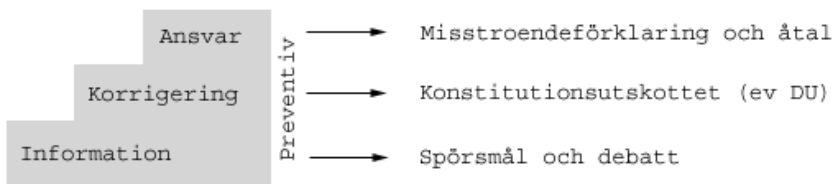
10.4 Sammanfattande kommentarer

En av de saker som framträder när riksdagens kontrollmakt analyseras är bristen på systematik i diskussionen. Det finns få eller inga redovisade tankar om varför kontrollmakten finns eller hur de olika kontrollinstrumenten ska förhålla sig till varandra. De diskussioner som förs är inriktade på ett instrument i taget och helheten lyser med sin frånvaro. Jag har i denna avhandling visat att det går att se en systematik kring de olika institut som utgör riksdagens direkta kontroll av regeringen och hur de olika delarna av helheten förhåller sig till varandra. Jag har även visat hur kontrollmakten hänger ihop med demokrati och konstitutionalism och vilka tankar som därmed ska vara bärande vid konstruktionen av densamma. Genom denna diskussion har jag satt in den svenska kontrollmakten i sitt sammanhang och visa hur små justeringar i de befintliga reglerna skapar en tydlig systematik och rollfördelning kring kontrollinstitutet.

Basen för min systematik är kontrolltrappan som visualiserar hur kontrollmakten bör användas. Det första trappsteget är informationsinsamlandet, att ta reda på hur saker och ting förhåller sig. Information är grunden för beslutsfattande. Vi fattar våra beslut utifrån de fakta som är kända för oss vid beslutstillfället. Ju fler fakta vi har desto bättre underbyggt blir oftast beslutet. Därför är det första trappsteget inte bara basen för all kontrollverksamhet utan även en nödvändighet. När informationsinsamlandet slutförts kan, om skäl för detta finns att hitta i informationen, nästa trappsteg bestigas, nämligen

gen korrigerig. Om informationen visar på brister i praxis eller rutiner krävs en fördjupad undersökning kring orsakerna till detta och vilka alternativ som är möjliga för att korrigera situationen. Därefter kan beslut tas om vilka justeringar som är möjliga för att åtgärda de problem som upptäckts. Skulle den fördjupade undersökningen komma fram till att felet inte ligger i praxis eller rutiner kan det vara nödvändigt att avlägsna problemet. Då tas klivet upp på det översta trappsteget, ansvarsutkrävandet. På detta trappstag tas kort och gott beslutet att avlägsna problemet för att undvika fortsatta bekymmer.

Grunden för min diskussion i detta kapitel har varit den kontrolltrappa som presenterades i kapitel tre. Den visualiserar den systematik jag menar bör finnas i den direkta kontrollen av regeringen. För att åstadkomma denna systematik krävs i huvudsak endast justeringar i nuvarande regelverk och synsätt för att tydliggöra deras roll i systemet:



Figur 3 – Kontrolltrappan (med DU)

De förslag till förändringar jag diskuterat i denna avhandling är ägnade att förtydliga de olika instrumentens roll i trappan och genom detta skapa en mer systematisk kontroll. När det gäller spörsmålen föreslår jag interpellationsinstitutet förändras för att koppla detta tydligare till den övriga kontrollmakten. Interpellation bör därför ställas i ärende som rör statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Jag föreslår införandet av en ny frågeform, skriftlig fråga för muntligt svar för att komplettera de redan befintliga frågetyperna. Jag anser även att de skriftliga frågorna kan publiceras på en särskild portal på riksdagens hemsida för att öka deras betydelse och spridning. Dessutom kan de aktuella debatterna användas i större utsträckning inte minst när det ställs flera frågor inom samma ämne.

Konstitutionsutskottets roll kan tydliggöras genom några mindre förändringar. Jag föreslår att det vid en anmälan till utskottet bör redogöras varför spörsmålet inte gett de svar som önskats eller varför anmälaren inte valt att inleda med ett spörsmål. Jag understryker vikten av tydlighet i betänkandena för att läsaren lätt ska förstå vilka omständigheter som vägt tyngst när utskottet kommit till sin slutsats. Jag menar även att utskottet systematiskt bör följa upp tidigare granskningar och även kunna ges möjlighet att göra en särskild anmälan till riksdagen i ärenden där regeringen trots flera påpekan-

den inte hörsammat utskottet. En möjlighet är att regeringen därefter får försvara sig i kammaren. Det bör även övervägas om inte utfrågningar med tjänstemän som huvudregel ska hållas bakom stängda dörrar.

Utformningen av misstroendeförklaringen är enligt mig ändamålsenlig. Den fyller sin funktion som nödutgång när allt annat är uttömt. Möjligheten att använda massinstämmanden som en markering av missnöje utan att kräva regeringens avgång kan övervägas. Jag menar även att den nuvarande synen på det juridiska ansvaret bör justeras något så att mutbrott och brott mot tystnadsplikten faller inom tillämpningsområdet för RF 13:3.

Jag föreslår även att KU inom ramen för den allmänna granskningen bör kontrollera delegerad normgivning. Samtidigt bör möjligheten att införa ett särskilt utskott för denna uppgift utredas. Detta utskott skulle ha möjlighet att granska all delegerad normgivning och alla föreskrifter antagna av regeringen. Kontrollen skulle inte röra frågan om det är en bra eller dålig föreskrift utan endast behandla formella aspekter och kriterierna för granskningen bör tydligt framgå av RO. Skulle felaktigheter i normgivningen upptäckas finns möjligheten att utskottet skulle få begära rättelse av regeringen eller den normgivande myndigheten. Eventuellt kan det även övervägas om utskottet, då dess synpunkter inte hörsammas, borde få möjlighet att göra en särskild framställan till riksdagen som regeringen sedan får svara på.

Genom dessa förändringar skapas en tydligare rollfördelning mellan de olika kontrollinstrumenten och en större tydlighet kring de olika institutens funktion. Det blir lättare att följa ett ärende och riskerna för politiska demonstrationer genom missbruk av instituten minimeras. Det skapas en tydlig systematik i kontrollmakten och helheten blir synlig.

10.5 Avslutande ord

Riksdagens direkta kontrollmakt har vuxit fram utan en trädgårdsmästares styrande hand. Den har tillåtits att växa fritt och utan tanke på vad som växer upp var och åt vilket håll plantorna drar iväg. Detta har skapat en vildvuxen flora av kontrollinstrument utan en klar struktur i rabatten. Jag har i denna avhandling visat hur små beskärningar och omplanteringar kan skapa en systematik och ordning i planteringen. Den enda större nyplantering som eventuellt kan göras är ett utskott för kontroll av delegerad normgivning. Jag gör dessutom en del ordentliga beskärningar i interpellationsinstitutet och utökar odlingen av frågor med en ny sort.

Kontrollen är i mångt och mycket ett redskap för oppositionen att kritisera och attackera regeringen. Detta är betydelsefullt eftersom majoriteten inte har någon större drivkraft att hitta fel hos de egna. Det är därför viktigt att det finns tydliga regleringar kring kontrollen för att en majoritet inte regelmässigt ska kunna köra över minoriteten. En annan del av oppositionens användande av kontrollmakten är att det till viss del förbereder den att rege-

ra. Genom kontrollen fås insyn i regeringsarbetet vilket ger oppositionen kunskap om rikets styre, något som skapar möjligheten att kunna ta över makten.

Kontrollmakten är ett vertyg för riksdagen att ta fram information om hur regeringen styr riket och hur de enskilda statsråden handlar. Denna ger sedan riksdagen möjlighet att agera om den upptäcker fel eller brister. Informationen är även grundläggande för medborgarnas upplysta förståelse, det vill säga möjligheten för dem att analysera situationen och ta ställning i frågan om sina egna preferenser. Den informativa funktionen är således grundläggande för demokratin. Därför är det viktigt inte bara att informationen kommer fram utan även att den förmedlas. Riksdagen måste bli bättre på att nå ut med kontrollmaktens resultat för att medborgarna ska ha bättre möjligheter att utvärdera makthavarna.

Jag vill även framhålla riksdagens ansvar att agera i enlighet med de resultat som kontrollmakten producerar. Om till exempel ett enligt KU kritiserar regeringen för att tiden mellan att en lag träder i kraft och kommer ut från tryck är för kort, måste riksdagen förlänga tiden fram tills den träder ikraft. Föreslår regeringen den 1 mars och detta enligt riksdagen är ont om tid måste således ikraftträdandedatumet flyttas fram. Riksdagen kan inte skylla allt på regeringen utan måste i dessa frågor agera mer självständigt.

Det pågår en internationell diskussion om att parlamentens makt minskar i takt med internationalisering och förstärkningar av regeringsmakten. I ljuset av denna utveckling framstår det alltmer som att det är kontrollen av regeringen som är parlamentens huvudsakliga uppgift. Budgetarbetet är visserligen politiskt viktigt och en chans för oppositionen att föra fram sin politik och sina prioriteringar, men i praktiken har riksdagen inte särskilt mycket makt i frågan. Inte heller i lagstiftningsarbetet är riksdagens roll mycket mer än genomlysning på vägen fram till ett beslut i enlighet med regeringens förslag. Det ska framhållas att den situation som just nu råder i riksdagen med en de facto minoritetsregering har ökat riksdagens makt på detta område och regeringen har flera gånger fått se sina förslag bli nedröstade. Detta till trots, framstår alltmer kontrollmakten som riksdagens huvuduppgift.

Jag har i denna avhandling visat hur mindre justeringar i synsätt och regleringar kan ge en tydligare och mer effektiv kontroll av regeringen. Om den direkta kontrollmakten ses som en helhet skapas förutsättningar för ett mer ändamålsenligt användande. Genom att förstå varje instituts roll och funktion kan dessa användas vid rätt tillfällen och därmed få ett större genomslag. Men nog sagt, låt oss nu odla vår trädgård.

Summary

Introduction

Murder on the street, anti-submarine warfare in the Stockholm archipelago, an infamous spy who escapes, devastating natural disasters, airplane crashes and hostage dramas. The linkage between these events is not Stieg Larsson or any other best-selling author. It is Parliament's review of the government.

Review of the government is not just formal rules in the constitution or something that only affects government and parliament. It deals with all kinds of issues, large and small, regional and national and also public and special interests. It is important in our understanding of parliamentary control of power to look beyond the rules and pay attention to the actual results.

Democracy, among other things, is a tool for determining who should be in power. With power comes responsibility which requires both information about actions taken by those in power, and mechanisms for effective accountability. Even though elections usually are emphasized in matters of accountability, the possibility for the elected representatives to review and take action against the government and its exercise of power is central in our constitution. This thesis demonstrates the opportunities that members of parliament have at their disposal to control and to hold government accountable. These are interpellations, questions, the review of the Committee on the Constitution, specific debates, the vote of confidence, and the prosecution of ministers. Together they form a system of rules that constitutes the basis for parliamentary control of power and also for this thesis.

The last time a minister was prosecuted in Sweden was in 1854. However, by looking over the border to our Nordic neighbors, one realizes that the issue may become relevant even in Sweden. In Denmark, a minister was sentenced in 1995 to four months conditional imprisonment for the unlawful denial of residence permits to Tamil refugees. In Norway impeachment was last discussed in 1979 and in Finland a minister was sentenced in 1993 to conditional imprisonment for breach of official secrecy and bribery. As late as February 2011 the Finnish Constitution Law Committee discussed whether the former prime minister should be impeached for alleged misconduct in breaching rules on disqualification. There is no reason why Sweden couldn't end up in a similar situation as our neighboring countries. Therefore

it is important that mechanisms are in place ready to be used if the situation arises.

The last time parliamentary control of power was discussed in more detail was in 1969 when Fredrik Sterzels book "Riksdagens kontrollmakt" was published. Since then the discussion has either been in journals and anthologies or focused on a specific part of the power of control such as the Ombudsman or the audit institution. There is thus a great need to address the parliamentary control of power in a more comprehensive context, allowing the relationship between different institutions of review to be illuminated. Another thing missing is a debate on policy: there is an absence of discussion concerning what control of power means and what functions it has.

I want this thesis to contribute to the discussion about the role and function of the parliamentary review in the Swedish Instrument of government (IoG). It is important to consider all forms of parliamentary control of power to optimize the performance of the control system as a whole. It is also important to see the linkage between review and democratic and constitutional values in order to understand its role and significance. Ever since democracy was "invented" there have been various forms of institutional arrangements designed to ensure that those elected work within the limits of their mandate.

In this thesis I have analyzed the parliamentary review of government with a partly new approach. I place the discussion within a theoretical framework of accountability and thereby put the review in context. This creates a deeper understanding of the power of control and its function and significance.

A summary of the thesis

I will mention a few things about the book's structure. After a brief introduction in *chapter one* the study begins in *chapter two* with a discussion about key concepts on which this thesis is based. I present and discuss my interpretation of concepts such as democracy, constitutionalism and accountability.

Democracy is a contested concept with several definitions. I highlight the key distinctions between different schools and how the concept of democracy has evolved since it arose in ancient Athens. In this thesis I use a formal definition of democracy and therefore the main discussion will deal with this.

I thereafter analyze a different concept, constitutionalism, which is multifaceted and, despite the fact that there is a consensus on the word's root meaning, has various interpretations. A brief historical review of various designs of constitutionalism complements the theoretical discussion. Finally in this section there is a discussion about how constitutionalism relates to democracy. This discussion also deals with the concept of parliamentarism.

Regarding accountability, I problemize the concept and highlight what responsibility means in a political context. Political responsibility has an individual character and its characteristics will be emphasized. It is important to keep in mind that public law appears in a political environment which places special demands on the interpretation of different actions from the actors.

Finally in chapter two, I discuss the reasons for a review of government. What needs is it supposed to satisfy, and what values should it protect? This links the reviewing powers to the fundamental values previously described in the sections on democracy and constitutionalism. The aim of this chapter is to discover the purpose of review of government.

In *chapter three* I discuss the functions of the review of the government. The aim is to describe the functions that power to control have to play. After an initial description of the difference between the direct and indirect power to control, I present the four functions or capacities of review of the government. These are informative, corrective, accountability and preventive capacity. This is what I call the “function ladder”. It is this discussion, related to the one in chapter two, that is the basis for the final analysis of the Swedish control power and the discussion *de lege ferenda*.

When it comes to the different institutions of review, the thesis is concentrated on those that are regulated in chapter 13 of the IoG. The various sections are structured similarly. First, a historical background of how the institution has evolved followed by a presentation of the current regulation together with comments from the literature. After a description of practice, I make some concluding remarks.

Interpellations and parliamentary questions are discussed in *chapter four*. In addition to the historical background I also present an empirical study consisting of an analysis of more than four thousand questions and interpellations. In the concluding remarks I discuss whether this institution has a role to play in the review of government or if there are simply too many questions to make a difference.

In *chapter five* I describe firstly the history of the Committee on the Constitution, divided in to two parts, legal and political responsibility. This is followed by a description of the current regulation regarding both legal responsibility and political scrutiny. In connection with this, comments from the literature are highlighted. I have also made an empirical study of the practice of the committee and it is presented in *chapter six*. The study covers all reports between 1975 and 2009/10. The presentation of the empirical data concludes with a discussion about what falls within and outside the scope of the committee's scrutiny.

The last institution of control in chapter 13 of the IoG, the vote of confidence, is presented in *chapter seven*. Like the previous institutions I first examine its historical background followed by a brief description of its use. Then, I make a few comments on the existing literature before I discuss if the vote of confidence is obsolete or not.

Although this thesis focuses on the control institutions that are part of chapter 13 IoG, it is important to note that there are several other ways to review government. The most important of these are presented in *chapter eight*. These are specific debates, committee monitoring and evaluation and the parliaments relation to the Audit institution and Ombudsman. This presentation is less comprehensive than the previous three and its aim is simply to complete the picture.

Before the concluding discussion, an international outlook is presented in *chapter nine*. The aim is to present examples of other solutions to parliamentary review. I discuss models, which I then use in the final discussion regarding the Swedish power to control. There are six countries included in the outlook, Denmark, Norway, Finland, Canada, Great Britain and New Zealand. I present both solutions to control that already exist in Sweden such as questions and debates, and solutions that do not exist such as control of delegated regulations.

In the final discussion in *chapter ten*, I firstly summarize my earlier discussion of the role and functions of parliamentary review of government before I analyze the various institutions in Sweden. The analysis is based on the function stairs that I presented in chapter three. I first discuss the current design of the review mechanisms and then the changes that, according to my opinion and the results of the study, should be made to optimize their role and functions. I stress the importance of looking at parliamentary review as a system and not as independent options. Finally, I also suggest the introduction of a committee for scrutiny of delegated regulations.

Conclusions

In this thesis I suggest that the parliamentary review of the government should be organized a bit differently from today. More or less all cases on parliamentary review should be initiated as an interpellation or question. The information obtained through these institutions should resolve most cases. If the questioner or anyone else in parliament is dissatisfied with the response given by the minister, he or she has the option to report the minister, or the government as a whole, to the Committee on the Constitution. The investigation carried out by the committee presents the issue from a different point of view than the report given by the government, or its agencies, in the matter. Should the committee consider that the government has acted improperly the committee may by its statements correct the practices used. If the response given by the committee is not enough to satisfy the MP or parliament then he or she has the possibility to request a vote of confidence and thus accountability.

This is what the “function ladder” represents. First information, then correction of practice and finally accountability. These three features provide

a fourth, namely, the preventive. The presence of the three steps affects the government and its ministers' conduct, thus creating a preventive function.

The proposals put forward in this thesis include a change in the rules concerning interpellations, which means that they will be more clearly linked to the review of the Committee on the Constitution. One purpose of this change is to reduce the number of interpellations. To compensate for this I suggest that more question times are held and that a new form of question is introduced, that is the possibility to ask a question in writing while the answer is given orally by the minister in parliament. I also propose the implementation of a new rule in the Standing Orders of the Riksdag, which makes it possible for the Speaker to dismiss a question similar to a question already raised.

Concerning the Committee on the Constitution I propose that a notice to the committee given by a MP should contain an introduction with a reference to the constitutional issue at hand and explaining in what way the answer given by the minister isn't satisfactory. I also suggest that the committee should strive for greater clarity in their reports so that their function concerning correction of practice is made more visible.

Regarding accountability I don't propose any major changes when it comes to the vote of confidence. However, regarding the legal responsibility, I propose a special court for impeachments. I also suggest that the scope of the regulation concerning legal accountability put forward in the preparatory works should be extended. Finally, I suggest that the introduction of a committee for the scrutiny of delegated regulations should be considered.

There is a political and doctrinal debate over the value of parliamentary review, and the importance of the various elements that make up the control power. Regarding the parliamentary questions one side finds these to be an important and natural part of democracy and the other side calls them an irrelevant part of the review. The Committee on the Constitution is, on the one hand said to be hopelessly politicized and on the other hand, an important and balanced part of the power of control. My aim is to disperse the confusion surrounding this subject and by studying the empirical data on the various institutions provide a deeper understanding of their significance.

This thesis has several aims and the most important is to examine the Riksdag's review of the government in a partly new context. I want to bring a principled and theoretical dimension in the analysis of both the various elements that make up the Riksdag's control power, and the whole that these elements create. With this I contribute to the discussion on parliamentary review and construct a systematic model for the understanding of the Riksdag's direct control of power. The analysis of the individual institutions of review also aims to create a more realistic picture of the institutions.

Appendix 1 – Riksdagsordningen 6 kap

6 kap. Interpellationer och frågor till statsråd

Interpellationer

1 § En interpellation ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering. Talmannen beslutar att en interpellation får framställas. Om talmannen anser att en interpellation strider mot grundlag eller denna lag, ska han eller hon vägra tillstånd till att interpellationen framställs och ange skäl för detta beslut. Om kammaren ändå begär att interpellationen ska få framställas ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra tillstånd till interpellationen om utskottet har förklarat att den inte strider mot grundlag eller denna lag.

En interpellation besvaras av ett statsråd inom två veckor från det att den överlämnats till statsrådet. Om kammaren under tvåveckorsperioden gör ett uppehåll i sitt arbete, förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet.

Om ett svar inte lämnas inom den tid som har angetts i andra stycket, ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. Meddelandet får inte följas av överläggning.

En interpellation faller om den inte har besvarats vid det riksmöte då den väcktes. Lag (2009:176).

Tilläggsbestämmelser

6.1.1

En interpellation ges in till kammarkansliet. Talmannen anmäler utan dröjsmål vid ett sammanträde med kammaren beslut att interpellationen ska eller inte ska få framställas. Om talmannen har medgett att interpellationen får framställas, överlämnar talmannen utan dröjsmål interpellationen till statsrådet.

Talmannen fastställer efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna den dag under ett riksmöte då interpellationer senast får ges in till kammarkansliet för besvarande före ett uppehåll i kammararbetet som är längre än en månad.

Interpellationen ska redovisas i riksdagens protokoll. Lag (2009:176).

6.1.2

Talmannen bestämmer efter samråd med statsrådet och interpellanten vid vilket sammanträde svaret skall lämnas. Meddelande om detta lämnas utan dröjsmål på det sätt som talmannen bestämmer och tas upp på föredragningslistan.

Svaret på en interpellation får delas ut till ledamöterna i förväg. Lag (2003:180).

6.1.3

När ett statsråd besvarar en interpellation får svaret lämnas i ett anförande som räcker längst sex minuter. Statsrådet kan därutöver få ordet för ytterligare tre anföranden, varav de första två får räcka längst fyra minuter vardera och det tredje längst två minuter.

Interpellanten kan få ordet för högst tre anföranden, varav de första två får räcka längst fyra minuter vardera och det tredje längst två minuter.

Andra talare kan få ordet för högst två anföranden, varav det första får räcka längst fyra minuter och det andra längst två minuter. Lag (1998:734).

Frågor

2 § En fråga kan vara muntlig eller skriftlig. Den skall ha ett bestämt innehåll.

Muntliga frågor

3 § En muntlig fråga framställs vid en frågestund som anordnas i kammaren. Den besvaras omedelbart av ett statsråd.

Talmannen beslutar om vem som skall få ordet vid en frågestund. Talmannen får besluta om en begränsning av anförandena till längst en minut. Lag (2003:180).

Tilläggsbestämmelse

6.3.1

En frågestund anordnas varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder för annan handläggning än bordläggning.

Om arbetsförhållandena i riksdagen kräver det, får talmannen för en viss vecka besluta att frågestunden anordnas på en annan dag än en torsdag eller att frågestunden ställs in.

Regeringskansliet anmäler till kammarkansliet senast på fredagen i veckan före frågestunden vilka statsråd som kommer att vara närvarande. Meddelande om detta lämnas utan dröjsmål på det sätt som talmannen bestämmer. Lag (2003:180).

Skriftliga frågor

4 § En skriftlig fråga får vara försedd med en kort inledande förklaring. Talmannen beslutar att en skriftlig fråga får framställas. Om talmannen anser att en skriftlig fråga strider mot grundlag eller denna lag, skall han eller hon vägra tillstånd till att frågan framställs och ange skäl för detta beslut. Om kammaren ändå begär att frågan skall få framställas skall talmannen hänvisa saken till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra tillstånd till frågan om utskottet har förklarat att den inte strider mot grundlag eller denna lag.

En skriftlig fråga besvaras skriftligen av ett statsråd. Lag (2003:180).

Tilläggsbestämmelser

6.4.1

En skriftlig fråga ges in till kammarkansliet. Talmannen anmäler utan dröjsmål vid ett sammanträde med kammaren beslut att frågan ska eller inte ska få framställas. Om talmannen har medgett att frågan får framställas, låter talmannen utan dröjsmål statsrådet få del av frågan.

Det skriftliga svaret lämnas till kammarkansliet som överlämnar svaret till den ledamot som ställt frågan.

De skriftliga frågor som under en vecka getts in senast klockan 10 på fredagen besvaras senast klockan 12 på onsdagen i följande vecka.

Under längre uppehåll i kammarens arbete än en månad får talmannen besluta att svaren lämnas inom fjorton dagar efter det att frågorna framställts. Talmannen fattar sitt beslut efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna. Om ett svar inte lämnas inom denna tid, ska statsrådet meddela kammarkansliet när frågan kommer att besvaras eller att den inte kommer att besvaras. Lag (2009:176).

6.4.2

Skriftliga frågor liksom statsrådets svar på frågorna skall redovisas i riksdagens protokoll. Lag (2003:180).

Källförteckning

Offentligt tryck Sverige

Propositioner

- Proposition 1968:27, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändringar i regeringsformen, m. m.
Proposition 1973:90, Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
Proposition 1984/85:190, om försök med nya arbetsformer i riksdagen
Proposition 1986/87:99, om ledning av den statliga förvaltningen
Proposition 1987/88:22, om vissa grundlagsfrågor m.m.
Proposition 2001/02:190, Riksrevisionen
Proposition 2009/10:80, En reformerad grundlag

Statens offentliga utredningar

- SOU 1935:21, Utredning angående införandet av ett dagordningsinstitut m.m.
SOU 1944:8, Betänkande med förslag angående revision av riksdagens arbetsformer
SOU 1947:79, Betänkande med förslag angående riksdagens arbetsformer och därmed sammanhängande frågor.
SOU 1963:17, Sveriges statsskick – Del 2. Motiv – Förslag till regeringsform
SOU 1967:26, Partiell författningsreform – Betänkande av grundlagberedningen
SOU 1972:15, Ny regeringsform. Ny riksdagsordning.
SOU 1990:44, Demokrati och makt i Sverige – Maktutredningens huvudrapport
SOU 2000:1, En uthållig demokrati!
SOU 2005:104, Sverige och tsunamin – Granskning och förslag
SOU 2007:41, Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994-2006 – Regeltillämpning och författningspolitiska alternativ
SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning
SOU 2008:125, En reformerad grundlag – Del 1

Talmanskonferensen/Riksdagsstyrelsen

- 1993/94:TK1, Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av Riksdagsutredningens principbetänkande och förslag om författningsändringar
1995/96:TK1, Skrivelse från talmanskonferensen med förslag till reform av spörsmålstinstituten
1997/98:TK1
1999/2000:TK1, Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation
2000/01:RS1, Riksdagen inför 2000-talet
2002/03:RS1, Moderniserad riksdagsordning
2005/06:RS3, Riksdagen i en ny tid
2009/10:RS4, Uppföljning av Riksrevisionsreformen

Konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden

- KU 1967:34, Konstitutionsutskottets memorial i anledning av granskning av de i statsrådet förda protokollen
- KU 1975:15, Konstitutionsutskottets betänkanden med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1975/76:50, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1976/77:44, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1977/78:35, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1978/79:30, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1979/80:50, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1980/81:25, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1981/82:35, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1982/83:30, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1983/84:30, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1984/85:35, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1985/86:25, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1986/87:33, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1987/88:40, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1988/89:30, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- KU 1989/90:30, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1990/91:KU30, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1991/92:KU30, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1992/93:KU30, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1993/94:KU30, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1994/95:KU30, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1995/96:KU30, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1996/97:KU25, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1997/98:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

- 1997/98:KU25, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1998/99:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1998/99:KU25, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1999/2000:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 1999/2000:KU20, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2000/01:KU2, Granskning av vissa frågor i samband med regeringens Sydafrikasatsning
- 2000/01:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2000/01:KU20, Granskningsbetänkande
- 2001/02:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2001/02:KU20, Granskningsbetänkande
- 2002/03:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2002/03:KU30, Granskningsbetänkande
- 2003/04:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2003/04:KU20, Granskningsbetänkande
- 2004/05:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2004/05:KU20, Granskningsbetänkande
- 2005/06:KU2, Granskning av regeringens handläggning av vissa avvisningsärenden m.m.
- 2005/06:KU8, Granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004
- 2005/06:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2005/06:KU20, Granskningsbetänkande
- 2006/07:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2006/07:KU20, Granskningsbetänkande
- 2007/08:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2007/08:KU20, Granskningsbetänkande
- 2008/09:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2008/09:KU20, Granskningsbetänkande
- 2009/10:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
- 2009/10:KU20, Granskningsbetänkande

Konstitutionsutskottets övriga betänkanden

- KU 1931:13, Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion angående införande av ett dagordningsinstitut i vår författning
- KU 1952:24, Konstitutionsutskottets betänkande med förslag till skrivelse om en revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella ansvarighet.

KU 1954:19, Konstitutionsutskottets betänkande med förslag till vissa åtgärder för rationalisering av riksdagsarbetet m.m.
KU 1968:20, Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av proposition med förslag till partiell författningsreform m. m.
KU 1980/81:21, om riksdagens arbetsformer
KU 1984/85:36, om riksdagens arbetsformer, m.m. (prop. 1984/85:190)
KU 1985/86:30, om riksdagens arbetsformer, m.m.
KU 1986/87:14, om försök med nytt frågeinstitut, m.m.
KU 1986/87:29, om ledningen av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99 och 100 [delvis] jämte motioner)
KU 1986/87:34, om pågående försök med ett nytt frågeinstitut, m.m.
KU 1987/88:18, om offentliga utskottsutfrågningar (prop. 1987/88:22, delvis)
KU 1987/88:43, om riksdagens arbetsformer (prop. 1987/88:22 delvis)
1988/89:KU37, Riksdagens arbetsformer
1989/90:KU36, Riksdagens arbetsformer
1990/91:KU42, Riksdagens arbetsformer
1991/92:KU37, Vissa ändringar i riksdagsordningen
1992/93:KU16, Riksdagens val av vissa organ
1993/94:KU18, Reformera riksdagsarbetet
1994/95:KU2, Reformera riksdagsarbetet (vilande grundlagsbeslut m.m.)
1995/96:KU18, Reform av spörsmålsinstituten
1999/2000:KU19, Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation samt ny förvaltningsorganisation för riksdagen
2001/02:KU6, Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen
2002/03:KU15, Moderniserad riksdagsordning
2005/06:KU21, Riksdagen i en ny tid
2009/10:KU17, Uppföljning av riksrevisionsreformen
2009/10:KU19, En reformerad grundlag
2009/10:KU21, Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen

Riksdagens protokoll

Protokoll 2004/05:68 Onsdagen den 2 februari
Protokoll 2007/08:32 Onsdagen den 28 november

Interpellationer

1994/95:97, av Maggi Mikaelsson (v) till jordbruksministern om skogsskador som orsakats av rotsnurr
1994/95:121, av Ragnhild Pohanka (mp) till näringsministern om rotsnurr
1998/99:49, av Chris Heister (m) till socialministern om nationell vårdgaranti
1998/99:100, av Gudrun Lindvall (mp) till miljöministern om jakten på enkelbeckasin
2006/07:354, Interpellationsinstrumentet som en del av kontrollmakten
2008/09:3, Skogsindustrin, jobben och regionalpolitiken

Frågor

1998/99:25, av Berit Jóhannesson (v) till försvarsministern om hanteringen av vapen inom försvaret
1998/99:38, av Owe Hellberg (v) till näringsministern om vänstertrafik på ”Tidernas väg”
1998/99:460, av Rigmor Ahlstedt (c) till socialministern om förbud mot amalgam
2006/07: 150, Böter för utländska lastbilschaufförer och åkerier

2006/07: 161, Uppföljning av böter
2006/07: 457, De fängslade bulgariska sjuksköterskorna i Libyen
2006/07:496, Straffmätning när utvisning till följd av brott inte kan verkställas

Övrigt offentligt tryck

Utredningar från riksdagen, 1995/96:URD2, Konstitutionsutskottets seminarium den 7 mars 1996. KU:s granskning – juridik och/eller politik
Ds 2002:58, "Huru skall statsvercket granskas?" – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll
Pressmeddelande, Talmannens månadsbrev februari: Konsten att bli bönhörd, Fredag 18 februari 2005
2006/07:URF3, Forskning och framtid, uppföljning och utvärdering, Arbetsgruppen för genomförande av Riksdagskommitténs förslag
Riksdag & Departement 2007/11, 7 svar: *Bör sanningsförsäkringen införas vid KU:s utfrågningar?*
Dir 2008:57, Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörd
Rapport från riksdagen 2008/09:RFR14, Konstitutionella kontrollfrågor
Parlamentarisk handbok 2010

Utländskt offentligt tryck

Danmark

Folketingets arbejde og opgaver - Folketingets kontrol med regeringen, Folketinget, 23 augusti 2007

Folketingets medlemmer – Ministre i modvind, Folketinget, 30 november 2009

Finland

RP 1/1998, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland*, 1998

GrUB 5/2008 rd, *Berättelse om regeringens åtgärder under år 2007*, 10 december 2008

GrUB 1/2010 rd, *Berättelse om regeringens åtgärder under år 2008*, 11 februari 2010

GrUB 10/2010 rd, *Anmälan enligt 115 § i grundlagen från justitiekanslern i statsrådet om undersökning av lagligheten i förre statsministern Matti Vanhanens ämbetsåtgärd*, 16 februari 2011

GrUB 15/2010 rd, *Berättelse om regeringens åtgärder under år 2009*, 9 mars 2011

Kanada

Committees - Practical Guide, 9 ed, Clerk of the House of Commons, 2008

Norge

Dokument nr. 12:14 (2003-2004), *Grunnlovsförslag fra Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Siri Hall Arnøy, Olov Gunnar Ballo og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven §§ 17, 49, 73, 74 og 76-78 med sikte på å oppheve inndelingen av Stortinget i to avdelinger (Odelstinget og Lagtinget)*

Innst. S. nr. 100 (2006-2007), *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsförslag fra Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Siri Hall Arnøy, Olov Gunnar Ballo og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven §§ 17, 49, 73, 74 og*

76-78 med sikte på å oppheve inndelingen av Stortinget i to avdelinger (Odelstinget og Lagtinget)

Nya Zeeland

Making a Complaint to the Regulations Review Committee, Office of the Clerk of the House of Representatives, 2007

Storbritannien

Parliamentary Privilege - The Need for a Review. Parliamentary Privilege Joint Committee First Report, 9 June 1997

The Ministerial Code: Improving the Rule Book, Public Administration Committee Third Report, 7 February 2001

Shifting the Balance – Select Committees and the Executive, Select Committee on Liaison, First Report, 2 mars 2000,

Litteratur

Agell, Anders, *Rättsdogmatik eller konstruktiv rettsvetenskap*, I: Festskrift till Stig Strömholm, Frändberg, Å, Göranson, U, Håstad, T (red), Iustus Förlag AB, 1997

Agell, Anders, *Rationalitet och värderingar i rettsvetenskapen*, SvJT 2002, s 243-260

Ahlbäck Shirin, *Att kontrollere staten – Den statlige revisionens roll i den parlamentariske demokratien*. Acta Universitatis Upsaliensis, 1999

Alvesson, Mats & Skoldberg, Kaj, *Tolkning och refleksjon – Vetenskapsfilosofi og kvalitativ metode*, Studentlitteratur, 1994

Andenæs, Johs, *Statsforfatningen i Norge*, 9 u, Universitetsforlaget AS, 2004

Andersson, Håkan, *Barthesianske meditationer*, I: Hyldeskrift till Jørgen Nørgaard, Jurist- og Økonomiforbundets Förlag, 2003

Andersson, Håkan, *24 preludier utan fuga – Stilövningar samt förberedande tanker om den glade vetenskapen*, I: *Konsten att Rettsvetenskap*, Asp, P & Nuotio, K (red), Iustus Förlag AB, 2004

Andrén, Nils, *Dechargeinstituttet*, I: Samhälle och riksdag - Band II (s 157-197), Almqvist & Wiksell, 1966, [cit Andrén (1966a)]

Andrén, Nils, *Interpellationer og enkle spørsmål*, I: Samhälle og riksdag - Band II (s 201-260), Almqvist & Wiksell, 1966, [cit Andrén (1966b)]

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S, *Two Faces of Power*, I: *The American Political Science Review* 1962, s 947-952

Bengtsson, Bertil, *Om konstitutionsutskottets lagprøving*, I: Om våre rettigheter IV, Rättsfonden, 1990

Berggren, Nils-Olof, *JO og politiken*, I: JO – Lagarnas vaktare, Ekroth, J & Swanström, K (red), Riksdagens ombudsmän – JO, 2009

Birgersson, Bengt Owe, Westerståhl, Jörgen, *Den svenske folkestyrelsen*, 4 u, Allmänna förlaget, 1989

Bodin, Jean, *On Sovereignty*, Cambridge University Press, 1992

Bradley, Anthony W, Ziegler, Katja & Baranger, Denis, *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, I: *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Ziegler, K, Baranger, D & Bradley, A W (ed), Hart Publishing, 2007

Brusewitz, Axel, *Statsrådets ansvarighet*, I: Riksdagen, band XV, Stockholm 1938

- Bull, Thomas, *Mötes- och demonstrationsfriheten – en statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, Iustus Förlag AB, 1997
- Bull, Thomas, *Riksdagen som grundlagstolkare*, I: Grundlagens makt – Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm, Smith, E (red), SNS Förlag, 2002
- Bull, Thomas, *Maktindelning i den svenska författningen?*, I: Festskrift till Anders Fogelklou, Frändberg, Å, Hedlund, S & Spaak, T (red), Iustus Förlag AB, 2008
- Bull, Thomas & Bremdal, Patrik, *Parlamentarisk kontroll av regeringen – en forskningsöversikt*, I: 2008/09:RFR14 s 86-110
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, SNS Förlag, 2010
- Christensen, Søren, Daugaard Jensen, Poul Erik & Lindkvist, Lars, *Makt, beslut och ledarskap – Om märkbar och obemärkt makt*, SNS Förlag, 2011
- Cowley, Phillip & Stuart, Mark, *Parliament: More Revolts, More Reform*, Parliamentary Affairs, vol 56(2), 2003, s 188-204
- Dahl, Robert A, *The Concept of Power*, I: Behavioral Science 2:3. 1957, s 201-215
- Dahl, Robert A, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, 1961
- Dahl, Robert A, *Demokrati som procedur*, I: Idéer om demokrati, Tidens förlag, 1992
- Dahl, Robert A, *Demokratin och dess antagonister*, Ordfront förlag, 1999
- Danielsson, Lars, *I skuggan av makten*, Bonnier Pocket, 2007
- Daudi, Philippe, *Maktens diskurs: Om begreppets genealogi och maktutredningens möjligheter*, I: Maktbegreppet, Petersson, O (red), Carlssons bokförlag, 1987
- Davidsson, Lars, *Konstitutionsutskottets granskning – konstitutionellt värn eller politiskt redskap*, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet, 1998
- Dewing, Michael, *Parliamentary Committee Review of Regulations*, Library of Parliament, 2005.
- Ekroth, Jesper, *Några reflektioner angående konstitutionsutskottets granskning av regeringen*, I: Makt utan motvikt – Om demokrati och konstitutionalism, Berggren, N, Karlsson, N & Nergelius, J (red), City University Press, 1999
- Ekroth, Jesper, *JO-ämbetet – En offentligrättslig studie*, Juridiska institutionen Stockholms universitet, 2001
- Ekroth, Jesper, *Konstitutionsutskottets granskning av regeringens agerande i samband med tsunamikatastrofen i Sydostasien – Vilka slutsatser kan dras för konstitutionsutskottets del?*, FT 2006 s 255-287
- Elster, Jon, *Marknaden och torget: tre slags politisk teori*, I: Idéer om demokrati, Tidens förlag, 1992 [cit Elster (1992a)]
- Elster, Jon, *Konstitutionalism och demokrati*, I: Idéer om demokrati, Tidens förlag, 1992 [cit Elster (1992b)]
- Essen, Ulrik von, *Något om JO:s påverkan på lagstiftningen*, I: JO – Lagarnas väktare, Ekroth, J & Swanström, K (red), Riksdagens ombudsmän – JO, 2009
- Fahlbeck, Erik, *Riksrättsinstitutet i 1809 års författning*, Uppsala, 1924
- Fiskesjö, Bertil, *Konstitutionsutskottets granskning av regeringen*, I: Statsvetenskapens mångfald – Festskrift till Nils Stjernquist, Stenelo, Lars Göran (red), Lund University Press, 1987
- Fiskesjö, Bertil, *Konstitutionsutskottets granskning av regeringen*, I: Maktskifte – Regeringarna Fälldin och den politiska miljön i 1970-talets Sverige, Åsling, Nils G. (red), Ekerlids Förlag, 2001
- Forsey, Eugene, *How Canadians Govern Themselves*, 7 ed, Library of Parliament, 2010

- Foucault, Michel, *The Subject and Power*, I: Power – Essential Waorks of Foucault 1054-1984 – Volume 3, Faubion, J D (ed), Penguin Books, 1994
- Foyer, Lars, *Konstitutionsutskottet och offentligheten*, I: Brobyggare – En vänbok till Nils Andrén, Leifland, L m fl (red), Nerenius & Santerus Förlag AB, 1997
- Gay, Oonagh, *Impeachment*, Standard Note: SN/PC/2666, 2004
- Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen, *Demokratins ideal möter verkligheten*, I: Demokrains mekanismer, Gilljam, M & Hermansson, J (red), Lober AB, 2003
- Gordon, Scott, *Controlling the State – Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, Harvard University Press, 1999
- Hadenius, Axel, *Demokrati – En jämförande analys*, Liber AB, 2006
- Held, David, *Demokrati modeller – Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, 2 u, Daidalos AB, 1997
- Hellner, Jan, *Metodproblem i rättsvetenskapen – Studier i förmögenhetsrätt*, Jure, 2001
- Hermansson, Jörgen, *Introduktion: Varför demokrati*, I: Idéer om demokrati, Tidens förlag, 1992
- Hermansson, Jörgen, *Vad är det som är bra med demokratin?*, I: Demokrains mekanismer, Gilljam, M & Hermansson, J (red), Lober AB, 2003
- Hesslén, Gunnar, *Riksdagens revisorer*; I: Sveriges Riksdag Band 16, Stockholm 1935
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, *Vår författning*, 13 u, Norstedts Juridik AB, 2003
- Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliasson, M, & Regner, G, *Grundlagarna – Regeringsformen Successionsordningen Riksdagsordningen*, 2 u, Norstedts Juridik AB, 2006
- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn, *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, 2 u, Studentlitteratur, 1997
- Holmqvist, L, Leijonhufvud, M, Träskman, P-O & Wennberg, S, *Brottsbalken – En kommentar, Del II (13-24 kap), Brotten mot allmänheten och staten m.m.*, Studentutgåva 2, Norstedts Juridik AB, 2000
- Holmström, Barry, *Domstolar och demokrati – Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*, Acta universitatis Upsaliensis, 1998
- Hornblower, Simon, *Creation and Development of Democratic Institutions in Ancient Greece*, I: Democracy – The Unfinished Journey 508 BC to AD 1993, Dunn, J (red), s 1-16, Oxford University Press, 1992
- Husa, Jaakko, *Nordic Reflections on Constitutional Law – A Comparative Nordic Perspective*, Peter Lang GmbH, 2002
- Isberg, Magnus, *Hur Riksrevisionen kom till – en konstitutionell reformprocess med unika drag*; I: Riksdagens revisorer under två sekler. Riksdagens revisorer, 2003
- Isberg, Magnus, *Riksdagsförvaltningen 1971-2002 – Enkammartiden - Konstitutionsutskottet, KU*, Sveriges Riksdag, 2005
- Isberg, Magnus, *Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994-2006 - Regeltillämpning och författningpolitiska alternativ*, I: SOU 2007:41
- Jermsten, Henrik, *Konstitutionell nödrätt*, Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 1992
- Johansson, Anna, *Narrativ teori och metod*, Studentlitteratur, 2005
- Joseph, Philip A, *Delegated Legislation in New Zealand*, Statute Law Review, vol 18(2), 1997, s 85-103
- Joseph, Philip A, *Constitutional & Administrative Law in New Zealand*, 3rd ed, Thomson Brookers, 2007

- Kidd, Doug, *Legislature v Executive: The Struggle Continues – observations on the work of the Regulations Review Committee*, New Zealand Centre for Public Law, Occasional paper no 3, 2001
- Kumlin, Staffan, *Finns det någon ansvarig?*, I: Demokrains mekanismer, Gilljam, M & Hermansson, J (red), Lober AB, 2003
- LaRue, Lewis H, *Constitutional Law as Fiction – Narrative in the Rhetoric of Authority*, The Pennsylvania State University Press, 1995
- Legrand, Pierre, *European Legal Systems are not Converging*, I: International and Comparative Law Quarterly, vol 45, 1996
- Lindholm, Rolf H, *Bristande respekt för grundlagarna*, FT 2002 s 43-55
- Locke, John, *Andra avhandlingen om styrelseskicket – En essä angående den civila styrelsens sanna ursprung, räckvidd och mål*, Bokförlaget Daidalos AB, 1996
- Loughlin, Martin, *The Idea of Public Law*, Oxford University Press, 2003
- Lukes, Steven, *Power – A Radical View*, Macmillan, 1974
- Lukes, Steven, *Power and the Battle for Hearts and Minds*, I: Millenium: Journal of International Studies,, vol 33(3), 2005, s 477-493
- Lundin, Olle, *Riksdagsledamöternas och statsrådets rättsliga ansvar*, I: Konstitutionell Demokrati, Petersson, O & Smith E (red), s 154-171, SNS Förlag, 2004
- Lundström, Mats, *Politikens moraliska rum – en studie i F.A. Hayeks politiska filosofi*, Acta Universitatis Upsaliensis, 1993
- Lundström, Mats, *Tre demokratibegrepp i svensk statskunskap*, I: Demokratins konstitutionella val, Berggren, N, Karlsson, N & Nergelius, J (red), s 165-226, City University Press, 2001
- Lutz, Donald S, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, 2006
- Madison, J, Hamilton, A, Jay, J, *The Federalist Papers*, Penguin Books, 1987
- McGee, David, *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3 ed, Office of the Clerk of the House of Representatives, 2005
- Melin, Mats, *JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden*, I: JO – Lagarnas väktare, Ekroth, J & Swanström, K (red), Riksdagens ombudsmän – JO, 2009
- Mill, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, Serenity Publishers, 2008
- Milliken, Peter & Hays, Dan, *Inside Canada's Parliament – An Introduction to How the Canadian Parliament Works*, Library of Parliament, 2002
- Montesquieu, C.L. Baron de, *Om lagarnas anda*, Ratio, 1998
- Morris, Caroline & Malone, Ryan, *Regulations Review in the New Zealand Parliament*, Macquarie Law Journal, vol 4, 2004, s 7-31
- Mundebo, Ingemar, *Hur styrs staten? – Resultat av resultatstyrning*, Stockholm Studies in Politics, Stockholm universitet, 2008
- Murphy, Gavin, *Extended Parliamentary Power over Regulations in Canada*, Statute Law Review 26(3), 2005
- Naumann, Christian, *Sveriges statsförfattnings-rätt*, Fjerde bandet, 2 u, P.A. Norstedt & söner, 1884.
- Nergelius, Joakim, *Konstitutionellt rättighetsskydd – Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, Fritzes Förlag AB, 1996
- Nergelius, Joakim, *Kontrollmakten i 12 kap. regeringsformen – några reflektioner*, I: Festskrift till Fredrik Storz, Iustus Förlag AB, 1999
- Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, 2 u, Studentlitteratur, 2010
- Norton, Philip, *Parliament in British Politics*, Palgrave Macmillan, 2005
- O'Brian Gary, *Origins of the Confidence Convention*, Canadian Parliamentary Review, vol 7(3), 1984
- Ohlsson, Per T, *Carl Gustaf Ekman*, Albert Bonniers Förlag, 2010

- Olsen, Johan P, *Demokrati på svenska*, Carlssons Bokförlag, 1990
- Palmer, Geoffrey, *Deficiencies in New Zealand Delegated Legislation*, Victoria University Wellington Law Review, no 1 1999, s 1-47
- Palmer, Geoffrey, *Law Reform and the Law Commission in New Zealand After 20 Years – We Need to Try a Little Harder*, New Zealand Centre for Public Law, Occasional paper no 18, 2006
- Palumbo, Antonino, *Introduction – Political Accountability Reconsidered: Debates, Institutions, Rationale*, I: Political Accountability, Bellamy, R & Palumbo, A (ed), Ashgate Publishing, 2010
- Peczenik, Aleksander, *Juridikens metodproblem*, 2 u, Almqvist & Wiksell Förlag AB, 1980
- Peczenik, Aleksander (med Aarnio, Aulis & Bergholtz, Gunnar), *Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära*, Norstedts Förlag, 1990
- Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? – Om demokrati, rättsäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Norstedts Juridik, 1995
- Petersson, Olof, *Introduktion*, I: Maktbegreppet, Petersson, O (red), Carlssons bokförlag, 1987
- Petersson, Olof, *Riksdagen som granskare*, I: Makt – om Sveriges demokratiska underskott, Rankka, M & Segerfeldt, F (red), Timbro Förlag, 2006
- Petersson, Olof, *Den offentliga makten*, SNS Förlag, 2007
- Petersson, Olof, *Vår demokrati*, SNS Förlag, 2009
- Rangwala, Glen & Plesch, Dan, *A Case to Answer - A first report on the potential impeachment of the Prime Minister for High Crimes and Misdemeanours in relation to the invasion of Iraq*, House of Commons, 2004
- Rogers, Robert & Walters, Rhodri, *How Parliament Works*, 6th ed, Pearson Education Limited, 2006
- Ross, Alf, *Varför demokrati?*, Santérus förlag, 2003
- Rousseau, Jean-Jacques, *Om samhällsfördraget – eller Statsrättens grunder*, Bokförlaget Natur och Kultur, 1994
- Sajó, András, *Limiting Government – An Introduction to Constitutionalism*, Central European University Press, 1999
- Saward, Michael, *Rekonstruktiv Demokrati – Current Thinking and New Directions*, I: Democracy, Saward, M (ed), Routledge, 2007
- Sejersted, Fredrik, *Kontroll og konstitusjon*, J.W. Cappelens Forlag a.s., 2002
- Singh, Rabinder & Gearty, Conor, *In the Matter of an Impeachment of the Prime Minister Arising from the War against Iraq*, Legal Opinion, 2004
- Smith, Eivind & Peterson, Olof, *Konstitutionell demokrati som begrepp och som ideal*, I: Konstitutionell Demokrati, Petersson, O & Smith E (red), s 7-41, SNS Förlag, 2004
- Starbäck, C. G., *Berättelser ur svenska historien*, tionde bandet, F. & G. Beijers förlag, 1886 [cit Starbäck (10)]
- Starbäck, C. G., *Berättelser ur svenska historien*, elfte bandet, F. & G. Beijers förlag, 1886 [cit Starbäck (11)]
- Stavang, Per, *Parlamentarisme og folkestyre – Utvalde statsrettslege emne*, 4 u, Alma Mater Forlag AS, 2002
- Sterzel, Fredrik, *Riksdagens kontrollmakt*, P.A. Norstedt & söners förlag, 1969
- Sterzel, Fredrik, *Kontrollmakten i 1974 års svenska författning*, SvJT 1988 s 679-704
- Sterzel, Fredrik, *Konstitutionsutskottets granskning – juridik och politik*, I: Rättsvetenskapliga studier tillägnade C. Hemström (s 274-294), De Lege - Juridiska fakulteten i Uppsala Årsbok 1996, Iustus Förlag, 1996
- Sterzel, Fredrik, *Författning i Utveckling – Konstitutionella studier*, Iustus, 1998
- Sterzel, Fredrik, *Parlamentarismen i författningen*, 2 u, Norstedts Juridik AB, 1999

- Sterzel, Fredrik, *Granskningsmakten*, I: Svensk författningspolitik, Mattson, I & Petersson, O (red), SNS Förlag, 2003
- Sterzel, Fredrik, *Riksdagens revisorer – den konstitutionella utvecklingen*, I: I: Riksdagens revisorer under två sekler. Riksdagens revisorer, 2003 [cit Sterzel (2003b)]
- Sterzel, Fredrik, *Statsrådets ansvar och kontrollen av regeringen*, I: Festskrift till Johan Hirschfeldt, Eka, A & Heckscher, S (red), Iustus Förlag AB, 2008 [cit Sterzel 2008a]
- Sterzel, Fredrik, *Perspektiv på kontrollmakten*, I: Festskrift till Anders Fogelklou, Frändberg, Å, Hedlund, S & Spaak, T (red), Iustus Förlag AB, 2008 [cit Sterzel 2008b]
- Stoker, Gerry, *Why Politics Matter – Making Democracy Work*, Palgrave Macmillan, 2006
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Sveriges författning*, Studentlitteratur, 2004
- Strömholm, Stig, *Användning av utländskt material i juridiska monografier – Några anteckningar och förslag*, SvJT 1971 s 251-263
- Strömholm, Stig, *Rätt, rässkällor och rättstillämpning – En lärobok i allmän rättslära*, 5 u, Norstedts Juridik AB, 1996
- Suksi, Markku, *Finlands statsrätt*, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, 2002
- Söderblom, Robert, *KU som offentlig utfrågare m.m.*, SvJT 1990 s 232-237
- Tarchys, Daniel, "Huru skall statsvercket granskas?" – *Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll*, Ds 2002:58
- Taube, Caroline, *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania*, Iustus Förlag AB, 2001
- Taxell, Lars Erik, *Demokrati*, Åbo Akademis Förlag, 1987
- Tingsten, Herbert, *Utredning angående införandet av ett dagordningsinstitut m.m.*, I: SOU 1935:21
- Togeby, L, Andersen, J G, Christiansen, P M, Jørgensen, T B, Vallgård, S, *Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultater fra magtudredningen*, Aarhus Universitetsforlag, 2003
- Tomkins, Adam, *The Struggle to Delimit Executive Power in Britain*, I: The Executive and Public Law – Power and Accountability in Comparative Perspective, Craig, P & Tomkins, A (ed), Oxford University Press, 2006
- Vile, M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2nd ed, Liberty Fund, 1998
- Warnling-Nerep, Wiweka, Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane, *Statsrättens grunder*, 3u, Norstedts Juridik AB, 2010
- Wennberg, Bertil, Mattson, Ingvar & Nielsen, Peder, *Konstitutionsutskottets granskning av regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvägskatastrofen 2004 – en replik till Jesper Ekroth*, FT 2008 s 410-408
- Westerståhl, Jörgen, "Svensk politik" (anm av Olof Petersson), I: Statsvetenskaplig Tidskrift 1994, s 97-101
- Wockelberg, Helena & Ahlbäck Öberg, Shirin, *Ansvarsfullt ansvarsutkrävande – om bruk och missbruk av KU*, I: Statsvetare ifrågasätter - Uppsalamiljön vid tiden för professorsskiftet den 31 mars 2008, Gustavsson, S, Hermansson, J & Holmström, B (red), Acta Universitatis Upsaliensis, 2008
- Zahle, Henrik, *Grundloven – Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, Jurist- og Økonomiforbundets Förlag, 2006
- Zweigert, K & Kötz, H, *An Introduction to Comparative Law*, 3rd ed, Oxford University Press, 1998

Internetresurser

<http://www.dn.se/nyheter/politik/littorin-drunknar-i-fragor-1.704763>. (hämtad 2010-09-02), *Littorin drunknar i frågor*, DN.se

http://www.ne.se.ezproxy.its.uu.se/lang/adolf-hedin?i_h_word=Sven+Adolf+Hedin (hämtad 2011-03-24), *Adolf Hedin*, ne.se

<http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Sporreinstituttene/> (hämtad 2011-03-16), *Spørsmål – Statistikk - Antall besvarte spørsmål*, Stortinget.no