



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Annica Franklin

Konstitutionell kontroll

En studie av konstitutionsutskottets granskning
av regeringen 1987-2004

Examensarbete
20 poäng

Bengt Lundell

Förvaltningsrätt, statsrätt, konstitutionellrätt, offentlig rätt

Ht 2005

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	3
1.1 Introduktion	3
1.2 Syfte och problemformulering	3
1.3 Metod och material	4
1.4 Avgränsningar	5
1.5 Disposition	5
2 PARLAMENTARISMEN	6
2.1 Utvecklingen av parlamentarismen	6
2.2 Konstitutionell kontroll	8
2.2.1 Riksdagens ombudsmän	9
2.2.2 Riksrevisionen	10
2.2.3 Misstroendeinstitutet	11
3 KONSTITUTIONSUTSKOTTETS GRANSKNING	12
3.1 Bakgrund	12
3.2 1974 års regeringsform	13
3.3 Statsrådets juridiska ansvar	14
3.4 Utformningen av granskningen	15
3.5 Hur beskrivs konstitutionsutskottets granskning idag?	18
3.6 Förändringar över tiden av granskningen	18
3.7 Sammanfattning	20
4 UNDERSÖKNINGEN	21
4.1 Del 1	21
4.1.1 Allmänt	21
4.1.2 Anmälningar	22
4.1.3 Reservationer	22
4.1.4 Utskottets bedömning	24
4.1.5 Sammanfattning	24

4.2 Del 2	25
4.2.1 Allmänt	25
4.2.2 Fall där utskottet varit enigt och ej framfört något specifikt	26
4.2.3 Fall där ett enigt utskott riktat skarp kritik	26
4.2.4. Fall där (ett oenigt) utskott uttalar viss kritik	27
4.1.1.4 Sammanfattning	30
4.3 Del 3	30
4.3.1 Socialdemokratiska reservationer under socialdemokratisk regering	30
4.3.1.1 Sammanfattning	34
4.3.2 Borgerliga reservationer vid granskning av borgerlig regering	35
4.3.2.1 Sammanfattning	41
5 ANALYS	42
6 SLUTSATSER	45
6.1 Uppfylls syftet med granskningen?	45
6.2 Politisk eller juridisk granskning?	46
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	49
BILAGA A	51

Sammanfattning

Det svenska statsskicket bygger på en grund av parlamentarism, det vill säga att regeringen måste ha förtroende och stöd från folkrepresentationen; riksdagen eller i vart fall dess tolerans. Parlamentarismen har ingen lång tradition i Sverige, utan så sent som under 1900-talet utvecklades denna för att bli införd i den nya grundlagen, regeringsformen som kom 1974. Detta var i samband med att Sverige gick från tvåkammarsriksdag till en enkammarsriksdag.

Parlamentarismens principer innebär även att det skall finnas en konstitutionell kontroll genom exempelvis misstroendeförklarings möjlighet, när regeringen eller ett enskilt statsråd inte längre innehar riksdagens förtroende. Regeringen står även under en annan form av kontroll, som är mindre politiskt inriktad, nämligen konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Detta regleras i 12 kap 1-3 §§ RF, där även ett rent juridiskt ansvar åläggs vid grovt åsidosättande av tjänsteplikt.

Konstitutionsutskottets granskning skall idag vara opolitisk, även om utskottet består av riksdagsledamöter representerade utifrån mandatet i riksdagen. Det har därför ifrågasatts huruvida granskningen verkligen är opolitisk och effektiv. Mitt syfte med denna uppsats är därför att genom en empirisk studie undersöka konstitutionsutskottets granskningsbetänkande från 1987-2004.

Vad jag genom denna studie kom fram till var främst att granskningen är präglad av hur regeringen är sammansatt. Är det en borgerlig regering är de borgerliga partirepresentanterna i utskottet mer försiktiga med att kritisera regeringen. Samma sak gäller när det är en socialdemokratisk regering, då socialdemokraterna väljer att inte kritisera ofta. Inte heller förekommer det att ett parti i utskottet delar på sig och tycker olika i en fråga. Mycket sällan förekommer det också att ett helt enat utskott kritiserar. Uttalad skarp kritik från ett enat utskott förekommer också mycket sällan.

Mycket av resultaten tyder på en politiserad granskning, utifrån partipolitisk tillhörighet.

Förkortningar

GB	Grundlagsberedningen
FU	Författningsutredningen
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
RF	Regeringsformen (1974:152)

1 Inledning

1.1 Introduktion

Parlamentarismens uppkomst var grunden till reglerna om regeringens ansvar inför riksdagen enligt 1 kap 6 § RF. Parlamentarismen och statsrådsansvarigheten hade i viss mån funnits tidigare men genom regeringsformen 1974 lagstodgade man reglerna som skulle säkerställa utvecklingen sedan 1809 års regeringsform kom till.

Parlamentarismen hade utvecklats och kungens makt kom att begränsas. Folkvälde och folkrepresentation liksom toleransförhållandet mellan riksdag och regering blev viktiga förutsättningar för statskicket och demokratin när den nya regeringsformen kom till. Reglerna innebar bland annat att konstitutionsutskottet fick som uppgift att kontrollera och granska statsråden och regeringen enligt 12 kap 1- 3 §§ RF. Dessa regler hade även funnits i den äldre regeringsformen men kom nu att få en annan innebörd.

Parlamentarismens genombrott kom 1917, när kungen accepterade parlamentarismen. Dock kom inte den inte att bli grundlagsfäst i regeringsformen förrän 1974. Parlamentarismen stärktes med tiden och kungen hittade sin nya roll. Med regeringsformen 1974 infördes även ett nytt institut som skulle upprätthålla den politiska ansvarigheten för statsråden. Konstitutionsutskottets uppgift kom därför alltmer att bli en juridisk och administrativ granskning. Detta var i alla fall tanken med de nya bestämmelserna. Innan var granskningen mer politiskt inriktad och fokuserad på att undersöka protokollen.

1.2 Syfte och problemformulering

Den konstitutionella kontrollen är omfattande med flera olika granskningsverksamheter på olika nivåer. Detta för att den statliga förvaltningen har en särställning i och med den maktposition den innehar och därför mer än andra är i behov av en kvalitetssäkring. Även regeringen, som högsta verkställande organ, omfattas av denna kontroll. Detta trots att de redan är ansvariga inför riksdagen. Det är svårt att motivera en granskning av andra myndigheter och organ om inte en ordentlig granskning av regeringen upprätthålls.

Konstitutionsutskottet är ett av de organ som har en kontrollerande uppgift. Kontrollverksamheten består av att de skall undersöka och granska regeringsmedlemmarnas tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Konstitutionsutskottet ger varje år ut minst ett granskningsbetänkande där

hela deras granskning finns med. Den granskningen som utskottet utför skall jag i min tur ha som utgångspunkt för mitt arbete.

Jag skall genom att närmre undersöka granskningsbetänkandena se huruvida *syftet* med granskningen uppfylls och studera om granskningen är *politisk* eller *juridisk*?

1.3 Metod och material

Jag har valt att arbeta med åren 1987 till och med 2004 eftersom jag vill ha en tidsperiod med både borgerlig och socialdemokratisk regering. Min utgångspunkt har varit att utifrån partipolitiska hänsyn i konstitutionsutskottet och utifrån olika regeringar se huruvida granskningen förändras eller avspeglas av detta. Viktigt har även varit att välja en aktuell tidsperiod och en period som har varit händelserik. Jag bestämde mig för att börja min undersökning 1987 eftersom jag ville studera en viss tidsperiod före den borgerliga regeringen och jag valde att sluta med granskningsbetänkandet 2003/04 eftersom jag ville se hur granskningen såg ut idag. Däremellan valde jag att ta bort åren 1999/00 till och med 2001/02 eftersom jag ansåg att jag hade tillräckligt många år med socialdemokratisk regering i ett sträck och eftersom jag hade begränsad tid. Jag ansåg det vara viktigare att ha med några så aktuella år som möjligt.

För att genomföra denna uppsats har jag valt att både göra en empirisk studie i tre delar samt att ha en deskriptiv och en analytisk del. Metoden jag använder mig av i min empiriska studie består av textanalys och innehållsanalys.

Första delen av min uppsats består av en deskriptiv del, där jag redogör för bakgrunden till varför vi har en konstitutionell granskning i Sverige och hur konstitutionsutskottets nuvarande granskning ser ut. Här har jag främst använt mig av förarbeten och doktrin. Delen som följer är empirisk där jag studerat granskningsbetänkandena mer ingående. Hela min empiriska undersökning utgår från att jag undersöker vilken politisk tillhörighet personerna som gör anmälningarna och reservationerna har och även vem som sitter i regering under samma tidpunkt. Själva undersökningen finner man i bilagan till uppsatsen, men resultaten finns i uppsatsens 4-6 kap. Undersökningen är uppdelad i tre delar där första delen innehåller uträkningar av antalet anmälningar och reservationer utifrån partitillhörighet. Andra delen består av beskrivning av granskningsfallen utifrån olika utgångspunkter. Den sista delen innehåller också beskrivning av de granskade fallen men utifrån politisk synvinkel. Här har jag uteslutande använt mig av granskningsbetänkandena.

I betänkandena har jag valt att studera åren 1987/88 till 2003/04. För att välja rätt inriktning på min uppsats och få hjälp med aktuella frågeställningar och övrig information har jag även intervjuat två ledamöter i konstitu-

tionsutskottet. Däremot har jag inte använt intervjuerna som källor i resten av mitt arbete.

I min sista del analyserar jag och drar slutsatser av min empiriska undersökning.

1.4 Avgränsningar

Jag har valt att inte närmre gå in på de andra kontrollerande organen inom statsförvaltningen utan valt att förutom konstitutionsutskottets granskning endast kort beskriva Riksrevisionens och riksdagens ombudsmäns verksamhet, eftersom deras verksamhet har viss anknytning till konstitutionsutskottets.

Granskningsbetänkandena från åren 1999/00 till och med 2001/02 har jag även valt att utesluta efter ett metodiskt övervägande som grundar sig på att jag vill ha borgerliga och socialdemokratiska regeringår med och vissa aktuella år. Jag har heller inte haft möjlighet att undersöka alla reservationer under de år jag studerat utan jag har valt ut vissa, utifrån hur jag har systematiserat dem.

1.5 Disposition

För att ge läsaren en djupare förståelse för vad som kommer att behandlas i uppsatsen har jag inledningsvis ett kapitel om parlamentarismen och den konstitutionella kontrollen. Eftersom den konstitutionella kontrollen även består av flera andra delar, har jag valt att kortfattat beskriva riksdagens ombudsmän och Riksrevisionens granskning i kapitel 2. Därefter övergår jag till att beskriva konstitutionsutskottets granskning av regeringen i kapitel 3. Jag ger en historisk bild av hur kontrollen uppkom och förklarar mer detaljerat hur kontrollen ser ut idag. Syftet med dagens granskning kommer att beskrivas, vilket är en viktig del i sammanhanget.

I kapitel 4 börjar min empiriska studie som är uppdelad i tre delar. I kapitel 7 finner man min analys där jag diskuterar mina resultat och i kapitel 8 under *slutsatser* besvarar jag frågorna jag ställde inledningsvis.

2 Parlamentarismen

2.1 Utvecklingen av parlamentarismen

Den parlamentariska principen innebär att regeringen, som är innehavaren av den exekutiva makten, måste ha stöd och förtroende från representationen, eller i vart fall tolerans från denna. Folkrepresentationen och opinionen blir styrande för regeringsbildningen. För att det skall fungera på bästa sätt bör det råda fullständig viljeöverensstämmelse mellan den lagstiftande och den verkställande makten. För att ett sådant förtroendeförhållande skall kunna säkerställas har det blivit som regel att man rekryterar regeringen från representationen eller från andra aktiva politiker och inte från ämbetsmän.¹

Parlamentarism och demokrati har ett samband, men parlamentarismen kan existera även utan demokrati. Naturligtvis finns det även demokrati som existerar utan inslag av parlamentarism, se till exempel på USA:s presidentstyre (med en ministär helt beroende av statschefen och icke-ansvarig inför representationen).

Det definitiva genombrottet av parlamentarismen i Sverige brukar man räkna från 1917 när kungamakten helt accepterade parlamentarismens principer.² Även om utvecklingen hade börjat långt tidigare såg man inte någon total förändring förrän 1974, då den nya regeringsformen kom. Parlamentarismens tankesätt satte dock viss prägel på statsskicket redan innan den nya regeringsformens inträde, men parlamentarismen var självklart inte stabiliserad.³ Exempelvis var kungens ställning och befogenheter långt in på 1960-talet oklara.

Under utvecklingen av parlamentarismen uppkom det parlamentariska kriser som senare fick stor betydelse för författningsdebatten. Systemets legitimitet ifrågasattes och de täta regeringsskiftena och den svaga regeringsmakten kritiserades. Det hävdades att ingen regering kunde göra anspråk på att ha riksdagens förtroende på det sättet som man tänkt sig att parlamentarismen egentligen förutsatte.⁴ Behovet var alltså stort att reformera de gamla reglerna och komma till rätta med problemen. Arbetet med reformen dominerades av de två parlamentariska kommittéerna; författningsutredningen (FU) 1954-63, och grundlagsberedningen (GB) 1966-72.⁵

FU fick i uppdrag att se över demokratins funktionsproblem och tanken var inte från början att skapa en helt ny författning. Svårigheter uppstod dock att

¹ O. Nyman, *Parlamentarismen i Sverige*, 1963, s. 7

² O. Nyman, *Parlamentarismen i Sverige*, 1963, s. 8

³ F. Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 11

⁴ *Ibid* s. 12

⁵ *Ibid* s. 12

behålla 1809 års regeringsform och ändra grundprinciperna, så slutresultatet blev en ny regeringsform som kom att utarbetas i detalj av GB.⁶

Vad kom parlamentarismen att innebära i regeringsformen? Några konkreta reformkrav hade man inte när man började arbeta med en reform redan 1953 men tanken var att modernisera författningen. Man ville göra en översyn av arbetsfördelningen mellan regering och riksdag, modernisera regeringens arbetsformer och se över reglerna om statsrådets ansvarighet. Utredningen borde pröva om man kunde införa ett dagordningsinstitut eller någon annan form för politiskt ansvarsutkrävande. Parlamentarismens grundprinciper och regeringens politiska ansvar skildes åt.

När FU började sin utredning blev det naturligt för den att försöka definiera parlamentarismen. När man beaktar ett statskick som parlamentariskt, avser man (enligt FU) *i första hand att allmänt framhäva den dominerande roll som tillkommer folkrepresentationen*. Man menar med detta att regeringen är beroende av parlamentet genom att parlamentarismen sätter sin prägel på ministärbildningen och på ministärens ställning i förhållande till parlamentet. Det framkommer även genom att parlamentarismen sätter sin prägel på förhållandet mellan statschef och ministär. Det reella inflytandet över regeringsärendena ligger hos ministären och inte hos statschefen. I princip var varje reell beslutanderätt för statschefen en inskränkning i parlamentarismen.⁷ Med parlamentarism avsåg man att regeringen skall utses på grundval av maktförhållandena i riksdagen och inte längre påverkas av kungens önskemål.⁸

Under tiden för FU:s utredning var parlamentarismen allmänt accepterad och syftet var därför att grundlagsfästa parlamentarismen genom regler som avspeglade det faktiska statskicket. Frågor om statschefens ställning och uppgifter, statsrådets entledigande och utnämning och regler om nyval till riksdagen var exempel på vad som berördes.⁹ I författningsförslagets 1 § betecknade man parlamentarism med att riksdagen fick den dominerande rollen inom svensk demokrati. De viktigaste och mest väsentliga politiska besluten tillkom i huvudsak riksdagen och folkomröstningar skulle endast användas i speciella fall. Parlamentarismen kom även att ses som en huvudprincip för att folkrepresentationen skulle ges en dominerande roll. Folksuveränitetens princip kom att bli ledorden för GB vid utarbetandet av den nya regeringsformen, och parlamentarismen innefattades i detta begrepp. Så småningom utvecklades därför principen: *regeringen skall åtnjuta riksdagens förtroende eller åtminstone vara tolererad av riksdagen*, i regeringsformen 1974.¹⁰

Folksuveräniteten kommer fram genom regeringsformens första meningar ”*All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen*

⁶ F. Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 13

⁷ *Ibid* s. 16-17

⁸ *Ibid* s. 12

⁹ *Ibid* s. 18

¹⁰ *Ibid* s. 12

bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.” Parlamentarismen kommer fram genom ”*Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick...*”¹¹

Parlamentarismen försökte man även upprätthålla genom att bland annat införa regler om det nya institutet misstroendeomröstning, som kom att ersätta möjligheten för konstitutionsutskottet att avsätta ett statsråd. Misstroendeomröstning innebär en möjlighet för riksdagsledamöterna att rösta om huruvida ett statsråd inte längre åtnjuter riksdagens förtroende. Fram till idag har det endast använts sex gånger. Tanken bakom, är att det skall vara ett extraordinärt institut. Full enighet rådde i författningsarbetet om att en regering och ett statsråd skall kunna avgå av andra skäl än misstroendeförklaring.

Misstroendeomröstningen var emellertid egentligen det enda helt nya institutet som tillkom, de övriga fyra (riksdagens ombudsmän, riksrevisionsverket, interpellationer och frågor till statsråden och justitieråds och regeringsråds rättsliga ställning) hade funnits tidigare, men reformerades i 1974 års regeringsform.¹²

2.2 Konstitutionell kontroll

I ett statskick med parlamentarism som grund är det naturligt att riksdagen har ett huvuduppdrag att granska regeringens allmänna politik.¹³ Regeringen är enligt 1 kap 6 § RF ansvarig inför riksdagen. Den konstitutionella kontrollen innefattar inte bara regeringen utan även myndigheter. Kontrollen består av konstitutionsutskottets granskning, interpellationer och frågor till statsråden, och även riksdagens ombudsmän (JO), och Riksrevisionens granskning. Till den konstitutionella kontrollen brukar man även räkna regeringsrättens prövning av regeringsbeslutens rättsenlighet, kontrollen av Högsta domstolen och Regeringsrätten genom det straffrättsliga ansvaret.¹⁴

Misstroendeomröstning som också är en kontrollform infördes samtidigt som parlamentarismen grundlagsfästes och ansågs vara en del av parlamentarismens grundprinciper. Regeln om misstroende skall användas när regeringen eller enskilt statsråd inte längre åtnjuter riksdagens förtroende.¹⁵

¹¹ 1 kap 1 § regeringsformen

¹² F. Sterzel, Författningen i utveckling, 2004, s. 210

¹³ Prop. 1973:90, s. 414

¹⁴ H. Strömberg, Sveriges författning, 2004, s. 148

¹⁵ F. Sterzel, Författningen i utveckling, 2004, s. 65

2.2.1 Riksdagens ombudsmän

Ombudsmännen är fyra till antalet och väljs av riksdagen på en fyraårsperiod. Även dessa skall ha riksdagens förtroende (men är opolitiska) annars kan de entledigas. Under ombudsmännens tillsyn står statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, annan som innehar tjänst eller uppdrag som innebär myndighetsutövning, tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk. Statsråd innefattas således inte men väl departementstjänstemännen.¹⁶

Riksdagens ombudsmän skall se till att lagar och författningar efterlevs av dessa organ och att de fullgör sina åtagande. Ombudsmännen skall även enligt 3 § i lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar regeringsformens regler om opartiskhet och saklighet och att medborgarnas grundläggande fri och rättigheter respekteras. De skall även se till så att brister i lagstiftningen avhjälps enligt 4 § samma lag. Finner ombudsmännen anledning till det, får de göra en framställning till riksdagen eller regeringen om författningsändring eller annan åtgärd. Prövningen av riksdagens ombudsmän kan bli aktuellt på olika sätt. Dels kan de själva inspektera, dels sker det genom tidningsnotiser som uppmärksammas av ombudsmännen men även klagomål från enskilda personer kan leda till granskning. Det bör dock observeras att ombudsmännen inte har någon ovillkorlig skyldighet att pröva alla inkomna klagomål, utan de kan lämna dessa utan åtgärd om de finner att saken inte är värd att undersökas.¹⁷

Ett ärende som tas upp av ombudsmännen leder i vanliga fall till ett beslut, där de uttalar sig huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller i övrigt är felaktig eller olämplig, se 6 § lag (1986:765) med instruktioner för riksdagens ombudsmän. Detta kan i sin tur leda till åtal eller disciplinmälan. Ett åtal eller disciplinmälan behöver inte alltid leda till samma resultat som ombudsmännen kommit fram till. Åtal kan väckas när det handlar om brottsliga gärningar som inte avser yttrande- eller tryckfrihetsbrott.

Ombudsmännens inspektioner kan även leda till en mer allmän granskning av myndigheternas praxis och huruvida denna bör förbättras.¹⁸

Riksdagens ombudsmän kan även komma fram till att disciplinpåföljd blir aktuellt och det kan leda till avstängning eller avskedande från tjänsten. Ombudsmännens beslut kan inte överklagas och konstitutionsutskottet har heller ingen möjlighet att ändra beslutet. Dock kan utskottet via riksdagen begära entledigande av ombudsmannen om denne inte åtnjuter riksdagens förtroende.

Ombudsmännen skall årligen lämna en ämbetsberättelse till riksdagen för det gångna året. Ämbetsberättelsen granskas av konstitutionsutskottet.¹⁹

¹⁶ Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1985/86:1, s. 314

¹⁷ H. Strömberg, Sveriges författning, 2004, s. 156-157

¹⁸ Ibid s. 138

Riksdagens ombudsmäns granskning omfattar dock ej statsråden och regeringen men väl tjänstemännen i regeringskansliet och tjänstemännen i departementen. Tjänstemännen kan granskas i den utsträckning där åtgärden gäller ett ärende som tjänsteman och inte som statsråd.²⁰ Beröringspunkterna i den konstitutionella granskningen verkar främst uppkomma i departementen där konstitutionsutskottet skall granska regeringshandläggningen och riksdagens ombudsmän skall granska tjänstemännen. När det gäller riksdagens ombudsmäns granskning finns där likheter med konstitutionsutskottets granskning eftersom båda syftar till en rättskontroll men annars har de inga likheter i arbetssättet.²¹

2.2.2 Riksrevisionen

Riksdagens revisorer och riksrevisionsverket slogs år 2003 ihop till en myndighet, Riksrevisionen. Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och den bedriver oberoende och professionell granskning av all statlig verksamhet. Deras uppdrag handlar om att för medborgarnas räkning granska vart de statliga pengarna går och hur de används. Det övergripande målet för Riksrevisionen är att bidra till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten. De skall alltså förbättra resursanvändningen, göra förvaltningen mer effektiv genom granskning av hela den statliga verksamheten.

Den årliga revisionen innebär granskning av myndigheternas redovisning och förvaltning. God revisionssed skall följas, det vill säga att myndigheterna följer gällande föreskrifter. Riksrevisionen upprättar revisionsberättelser och samlar de viktigaste iakttagelserna i en årlig rapport som lämnas till riksdagen och regeringen.

Riksrevisionens oberoende garanteras i 12 kap 7 § RF. Tre riksrevisorer beslutar efter samråd med varandra vad som ska granskas, hur granskningen ska gå till och vilka slutsatser som skall dras av granskningen.²²

I princip finns där inte så många praktiska beröringspunkter med konstitutionsutskottets granskning.²³ Tittar man på områdena som enligt föreskrifterna skall granskas sker här en del överlappningar. Konstitutionsutskottets granskning bör enligt förarbete även omfatta departementschefernas beslut, regeringshandläggningen i departementen och även generella förvaltningsekonomiska synpunkter, vilket eventuellt kan leda till konflikt med riksdagens ombudsmäns granskning och Riksrevisionens granskning.²⁴

¹⁹ H. Strömberg, Sveriges författning, 2004, s. 140

²⁰ KARNOV, not 314, 2004/2005, s. 22

²¹ F. Sterzel, Riksdagens kontrollmakt, 1969, s. 246

²² www.riksrevisionen.se/templates/Page.aspx?id=2022

²³ F. Sterzel, Författningen i utveckling, 2004, s. 207

²⁴ KARNOV, not 315, 2004/2005, s. 22

Vad gäller Riksrevisionen granskar den precis som konstitutionsutskottet också de förvaltningsekonomiska synpunkterna, men enligt doktrin, skall konstitutionsutskottets granska samma sak så att ingen lucka i granskningen skall uppkomma.

2.2.3 Misstroendeinstitutet

Riksdagen får besluta om misstroendeomröstning mot statsministern (vilket innebär misstroende mot hela regeringen eftersom regeringen då måste avgå) eller mot annat statsråd. Yrkandet måste framställas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter för att få prövas och för beslut krävs absolut majoritet, det vill säga minst 175 ja-röster. Talmannen skall entlediga den som drabbas av en misstroendeförklaring, om inte regeringen inom en vecka förordnar om extra val. Det är alltså parlamentarismen som ligger bakom dessa regler. Användningen av institutet har varit sparsam och det leder till att respekt finns kvar för institutet. Fyra omröstningar har hållits i riksdagen om yrkande om misstroendeomröstning, men alla yrkande har röstats ner. Ytterligare två gånger har hot om misstroendeomröstning lett till regeringens respektive det angripna statsrådets avgång, 1981 och 1988.²⁵

Dessa regler skall vara en yttersta garanti för parlamentarismen men meningen är att regeringen skall avgå innan den utsätts för misstroendeomröstning.²⁶ Å andra sidan menar man att en regering har rätt att anse att den har riksdagens förtroende så länge den inte blir utsatt för misstroendeomröstning.

Frågan kvarstår huruvida regeringen skall vara skyldig att avgå när riksdagen till exempel ger avslag på en viktig proposition för att de inte godkänner regeringens handlingslinjer eller konkreta åtgärder på något väsentligt område. Eller är tanken istället att avgångsskyldigheten föreligger först när riksdagen uttalar sitt misstroende. Om det senare är tanken bakom GB:s utredning föreligger en stor ändring av parlamentarismens materiella innebörd. Propositionen tar inte närmre upp resonemangen.

²⁵ F. Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1999, s. 49

²⁶ *Ibid* s. 45

3 Konstitutionsutskottets granskning

När man talar om kontrollmakten åsyftas inte främst den parlamentariska kontrollen utan den politiska och juridiska ansvarigheten för statsråden. Däremot är misstroendeförklaringsinstitutet en form av parlamentarisk kontroll. Regeringen som högsta verkställande organ har naturligtvis inte bara parlamentariskt ansvar utan även ett ansvar att följa de förvaltningsrättsliga reglerna för sitt arbete. Det är konstitutionsutskottets uppgift att se till att det upprätthålls. Konstitutionsutskottets granskning skall idag vara juridisk och administrativ och rikta in sig på regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning. Det regleras i 12 kap 1-3 §§ RF.

3.1 Bakgrund

Enligt 1809 års regeringsform såg det annorlunda ut. Man hade ett kontrollsystem med fem institutioner²⁷ där konstitutionsutskottet var ett av dessa fem. Konstitutionsutskottet fick 1809 sin uppgift att vid varje riksdag granska statsrådsprotokollen. Som åtgärd hade de två alternativ, att åtala inför Riksrätten och att anmäla till ständerna. Ständerna kunde därefter entlediga statsrådet.²⁸ Granskningen av protokollen skulle ske både utifrån politisk och utifrån juridisk synvinkel. På 1900-talet började dock regeringsformen att bli förlegad och tanken på en ny regeringsform började ta fart. Tanken var bland annat att konstitutionsutskottets uppgift inte längre skulle innebära att se över det politiska ansvaret. 1969 reformerades protokollgranskningen och man drog konsekvenser av hur granskningen hade utvecklats i praxis, med syfte att grundlagsfästa den.²⁹ Till exempel tog man bort utskottets möjlighet till avsked och det ersattes med misstroendeförklaringsinstitutet och åtalsmöjlighet endast om ett statsråd grovt åsidosatt tjänsteplikten.

År 1966 tillsattes en utredning för att utreda huruvida en ny regeringsform eventuellt behövdes. Grundlagsberedningen (GB) påpekade att det inte fanns någon anledning till ny prövning av frågor som har samband med statsrådets politiska ansvar eftersom det redan gjorts en översyn av dessa nyligen.³⁰ De 1969 års beslutade regler angående konstitutionsutskottet flyttades därför endast över till nya regeringsformen.

²⁷ De fem institutionerna var: JO, Riksrätten, Opinionsnämnden, Tryckfrihetskommitté och Konstitutionsutskottet. F Sterzel, *Författningen i utveckling*, 2004, s.208-209

²⁸ F. Sterzel, *Författningen i utveckling*, 2004, s. 213-214

²⁹ E. Holmberg, N. Stjerquist, *Vår författning*, 2000, s. 203

³⁰ Prop. 1973:90, s. 414

3.2 1974 års regeringsform

I och med parlamentarismens accepterande och antagandet av nya regeringsformen 1974, inrymde man konstitutionsutskottets granskning i 12 kap 1-3 §§ RF. Konstitutionsutskottet skulle på riksdagens vägnar fortlöpande granska ämbetsutövningen och den borde utgöras av granskning och redovisning av administrativ praxis. En avpolitisering av granskningen var tanken i den nya regeringsformen och inriktningen skulle istället vara administrativ och juridisk granskning.³¹ I utskottets granskningsbetänkande borde upptagas vad utskottet ansåg förtjäna uppmärksamhet men som inte är av beskaffenhet att juridiskt eller politiskt ansvar ifrågasattes för statsrådet.³² Det tycktes lämpligt att konstitutionsutskottet varje år tog upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mer ingående, systematisk granskning. Reservationsrätt skulle föreligga, både majoritet och minoritet skall utveckla skälen för sitt ställningstagande. Innehållet i granskningsbetänkandena skulle inte alltid behöva föranleda någon åtgärd av riksdagen, men denna borde ha rätt att göra framställning till regeringen i anledning av vad utskottet anförde.³³ Syftet bakom reglerna blev nu att utskottet skulle granska regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning. Statsrådets tjänsteutövning innebär även deras arbete som departementschefer och regeringsärendenas handläggning innefattade den del som handhas av tjänstemännen i departementet.³⁴ GB har framhållit att regeringens administrativa praxis borde granskas enbart av konstitutionsutskottet och inte av riksdagens revisorer (numera riksrevisionen) Jag återkommer till detta i kap 3.7.

De handlingar som enligt förarbetena borde bli föremål för en särskild prövning, enligt 12 kap RF var endast sådana som ingår som led i själva utövningen av statsrådstjänsten och som alltså kan vara styrda av politiska motiv och värderingar. Granskningsbestämmelsen omfattade inte alla brott som kunde begås under tjänsteutövningen utan endast de handlingar som var förbundna med uppgifterna och befogenheterna som tillkom en regeringsledamot.³⁵ Det borde innefatta även departementschefernas beslut och konstitutionsutskottet kunde alltså kontrollera ministerstyret. Även handläggningen av tjänstemän i regeringskansliet omfattades av granskningen.³⁶ Granskningen borde även innefatta förvaltningsekonomiska synpunkter och på så sätt undvek man att det uppstod en lucka i granskningen.³⁷

I och med parlamentarismen riktades utskottets granskning in på departementens tillämpning av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna istället för att vara politiskt och juridiskt inriktad.³⁸ Granskningsverksamheten bor-

³¹ F. Sterzel, *Författningen i utveckling*, 2004, s. 214

³² Konstitutionsutskottet 1967:34, s. 2

³³ F. Sterzel, *Riksdagens kontrollmakt*, 1969, s. 38

³⁴ E. Holmberg, N. Sternquist, *Grundlagarna – med tillhörande författningar*, 1980, s. 402

³⁵ KARNOV, not 313, s. 22

³⁶ KARNOV, not 314, s. 22

³⁷ KARNOV, not 315, 2004/05, s. 22

³⁸ E. Holmberg, N. Sternquist, *Grundlagarna – med tillhörande författningar*, 1980, s. 402

de i större utsträckning än tidigare riktas in på undersökning och redovisning av allmän praxis vid handläggningen av regeringsärendena.³⁹

Man ansåg det knappast lämpligt att göra de allmänna straff och processrättsliga reglerna tillämpliga på statsrådets handlande i ämbetet på grund av att de i sin tjänsteutövning ofta ställs i situationer som inte har samma mot- svarighet som för andra tjänstemän. Även därför ansåg man att åtalet skulle prövas av annan än en allmän åklagaren.⁴⁰

Den politiska ansvarigheten har modifierats, den skulle inte längre innebära protokollgranskning utan inrikta sig på att klarlägga administrativ praxis. Genom att kunna meddela riksdagen skall olämplig praxis kunna påtalas i en form som inte innebär politiskt misstroende mot regeringen.⁴¹

3.3 Statsrådets juridiska ansvar

I 12 kap 3 § RF regleras statsrådets juridiska ansvar. Endast om konstitutionsutskottet finner att ett statsråd grovt åsidosatt sin tjänsteplikt kan det leda till åtal. Begås mindre fel har utskottet istället som möjlighet att meddela riksdagen det och vidare kan det eventuellt leda till misstroendeförklaring.⁴²

Ett brott begånget i tjänsten kan tänkas vara tjänstefel enligt 20 kap 1 § brottsbalken eller ett vanligt brott som innefattar åsidosättande av tjänsteplikt. Statsrådet måste grovt ha åsidosatt sin tjänsteplikt för att kunna dömas till ansvar enligt de särskilda reglerna i 12 kap RF. För att kunna åtalas enligt de reglerna krävs att handlingen står i strid med annan grundlagsbestämmelse eller lag eftersom 12 kap 3 § RF inte fungerar som en självständig straffbestämmelse.⁴³ Åtal mot statsråd för brott i tjänsteutövning kan endast beslutas av konstitutionsutskottet och det är även det som bedömer huruvida brottet är grovt (även om HD får göra den bedömningen också).⁴⁴

Utanför 12 kap 3 § RF faller emellertid vissa handlingar som inte anses ingå i tjänsteutövningen även om de innebär åsidosättande av tjänsteplikt. Till exempel om ett statsråd i sitt privata umgänge tar mutor så åtalas han i vanlig ordning för detta brott. Brott som ett statsråd företar under tjänsteutövning men som inte har samband med hans funktion som statsråd faller också utanför 12 kap 3 § RF. Till exempel kan det vara narkotikahandel på tjänstetid. För detta brott åtalas han också på vanligt vis.

³⁹ Konstitutionsutskottet 1967:34, s.3

⁴⁰ Prop. 1973:90, s. 418-419

⁴¹ N. Andrén, Samhälle och riksdag del II, 1966, s. 190

⁴² H. Strömberg, Sveriges författning, 2004, s. 149

⁴³ E. Holmberg, N. Sternquist, Grundlagarna – med tillhörande författningar, 1980, s. 419

⁴⁴ H. Strömberg, Sveriges författning, 2004, s. 150

Vid mindre fel i statsrådstjänsten finns inget straffrättsligt ansvar utan endast politiskt. Så i de fall där utskottet inte bedömer felet i tjänsteutövningen som grovt kan det inte heller åtalas för på annat sätt.

När 1974 års regeringsform trädde i kraft infördes misstroendeförklaringsinstitutet och ersatte därmed reglerna om konstitutionsutskottets möjlighet till avsked av statsråd. Statsråden faller inte heller under lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och disciplinansvar- och avskedande reglerna. Brottsbalken ger heller ingen möjlighet till avsättning eller avsked. För övrigt gäller istället reglerna om entledigande av statsråd enligt 6 kap RF. Man räknar alltså med att statsrådet avgår på eget eller på statsministerns initiativ om han dömts för ett allvarligt brott.⁴⁵ Detta blir alltså innebörden av att endast politiskt ansvar utkrävs när det handlar om annat än grovt åsidosättande av tjänsteplikt.

I 1974 års regeringsform menar man att ministrarna inte i samma omfattning som andra ämbetsmän kan få ledning i lagen för sitt arbete. Det kan därför finnas behov av en gräns mellan straffritt och straffbart på ett annat sätt och man har därför ett särskilt juridiskt ansvar för statsrådets tjänsteutövning.⁴⁶

3.4 Utformningen av granskningen

Enligt 12 kap 2 § RF åligger det konstitutionsutskottet att minst en gång om året avge ett granskningsbetänkande till riksdagen. Riksdagen kan sedan med anledning av betänkandet göra framställning till regeringen. Sedan den nya regeringsformen kom 1974 och denna regel infördes har den emellertid aldrig använts.⁴⁷

I betänkandet tas ärendena upp i viss uppdelning och utskottet redovisar sin bedömning. Reservationer kan antecknas och detta blir tillsammans bakgrunden till en debatt i kammaren. Råder det delade meningar finns möjlighet till omröstning i kammaren.⁴⁸

Granskningen kan alltså ske från olika utgångspunkter men utövas främst ex officio.⁴⁹ Granskningen kan bygga på anmälningar från andra utskott eller från riksdagsledamöter, 12 kap 1 § RF. När nya regeringsformen infördes var tanken att inte bara riksdagsledamöterna och utskotten skulle kunna väcka frågor till utskottet utan även vem som helst. Med den begränsningen att utskottet inte måste ta upp frågan.⁵⁰ Idag är det istället så att utskottet är

⁴⁵ E. Holmberg, N. Stjernquist, Vår författning, 2000, s. 205

⁴⁶ E. Holmberg, N. Stjernquist, Grundlagarna – med tillhörande författningar, 1980, s. 405

⁴⁷ KARNOV, not 319, 2004/05, s. 22

⁴⁸ KARNOV, not 318, 2004/05, s. 22

⁴⁹ H. Strömberg, Sveriges författning, 2004, s. 41

⁵⁰ E. Holmberg, N. Stjernquist, Grundlagarna – med tillhörande författningar, 1980 s. 403

skyldigt att ta upp frågor till granskning på begäran av annat utskott eller av riksdagsledamot men ingen annan kan väcka ett granskningsärende.⁵¹

För sin granskning har utskottet rätt att få ta del av regeringens alla handlingar, även de som hemligstämplats och behövs det kompletterande upplysningar kan utskottet kalla till sig både statsråd och berörda tjänstemän för utfrågning. Även privatpersonen kan utfrågas men bara om de själva vill. Sedan 1988 är många av utfrågningarna offentliga men det är upp till utskottet att besluta huruvida den skall vara offentlig.⁵²

Regeringskansliären är dock inte regeringsärenden, i det hänseendet att utskottet inte har rätt att få ut alla handlingar i samband med granskningen, enligt 12 kap 1 § RF, men utskottet har emellertid rätt att få tillgång till handlingarna i regeringskansliären enligt vanliga regler om rätt för myndigheter att ta del av andra myndigheters handlingar.⁵³

Tidigare var granskningen begränsad till det senaste året och vad konstitutionsutskottet därefter lämnade oanmärkt ansågs vara orörligt. Statsråden kunde alltså inte vidare göras ansvariga. Efter 1969 finns emellertid ingen sådan preskriptionstid. Vid brottsligt förfarande i statsrådstjänsten gäller de allmänna preskriptionsreglerna i 35 kap brottsbalken.⁵⁴

Konstitutionsutskottet verkar ha en viss tradition i hur de rent språkligt uttalar sig i granskningsbedömningarna. Det har en viss gradering i sin kritik. Vill man verkligen uttala att ett fel har gjorts använder man sig av ordet *kritik*, och handlar det om ännu allvarligare fel, använder man sig till exempel av orden *allvarlig kritik*. Detta har utskottet endast använt ett fåtal gånger under de år jag undersökt. Ligger kritiken på en lägre nivå använder utskottet sig av orden *viss kritik*. I många granskningar ligger dock kritiken på en ännu lägre nivå och då uttalar de att det finns *vissa brister* eller att de borde ha *iakttagit vissa principer bättre*. Många gånger blir dock utskottets bedömning ingen alls, det vill säga att, efter de har redogjort för omständigheterna har de inget att kommentera.

Konstitutionsutskottet består av 17 ledamöter som speglas av riksdagens sammansättning. Ordföranden i utskottet kommer alltid från oppositionen. Idag består konstitutionsutskottet av

8 s	3 m
1 c	1 mp
1 kd	1 v
2 fp	

⁵¹ KARNOV, not 317, 2004/05, s. 22

⁵² www.riksdagen.se/templates/R_Page____3580.aspx

⁵³ KARNOV, not 316, 2004/05, s. 22

⁵⁴ Grundlagarna – med tillhörande författningar, 1980, s. 403

Socialdemokraterna får aldrig under dessa 14 år jag undersökt, egen majoritet i utskottet eftersom de under sina regeringsperioder aldrig bildat egen majoritetsregering. Unikt under dessa 14 år är även att tre mindre partier kommer och går i riksdagen och alltså även i utskottet. Från och med året 1994/95 finns dock miljöpartiet alltid representerat i utskottet emedan det tidigare endast var enstaka år som miljöpartiet fanns representerat. Även kristdemokraterna är till och från representerade i utskottet. Vänsterpartiet saknar endast representanter i utskottet under tre år (1991/92, 1992/93 och 1993/94). Även ett helt nytt parti dyker upp under endast tre år, nämligen ny demokrati.

Tidigare sammansättning av konstitutionsutskottet har varit: (markeringen indikerar vem som var ordförande)

1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
7 s	7 s	7 s	8s	7 s	7s
3 m	3 m	3 m	3 m	4 m	4 m
2 fp	2 fp	2 fp	2 fp	1 fp	1 fp
2 c	2 c	2 c	2 c	1 c	1 c
1 vpk	1 vpk	1 vpk	1 v		
	1 mp		1 mp		
				1 kds	1 kds
				1 nyd	1nyd
1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
7 s	8 s	8 s	8 s	8 s	6 s
4 m	4 m	4 m	4 m	4 m	4 m
1 fp	2 fp	2 fp	2 fp	2 fp	1 fp
1 c	1 c	1 c	1 c	1 c	1 c
	1 v	1 v	1 v	1 v	2 v
	1 mp	1 mp	1 mp	1 mp	1 mp
1 kds					2 kd
1 nyd					
2002/03	2003/04				
8 s	8 s				
3 m	3 m				
2 fp	2 fp				
1 c	1 c				
1 v	1 v				
1 mp	1 mp				
1 kd	1 kd				

3.5 Hur beskrivs konstitutionsutskottets granskning idag?

Granskningen är så att säga tvådelad, där den ena delen går ut på att kontrollera att ministrarna följt reglerna för regeringens arbete och på andra sätt handlat lämpligt. (Den delen bygger på ledamöternas KU-anmälningar.) Den andra delen är en allmän granskning. Konstitutionsutskottet går då igenom olika handlingar från Regeringskansliet för att se om regeringen följt lagar och praxis vid handläggningen av regeringsärendena.

Normalt sett är konstitutionsutskottets granskning inriktad på att inte hänga ut enskilda statsråd till ansvar och den är i hög grad inriktad på regeringens sätt att tillämpa regeringsformen och främst de komplicerade reglerna om normgivning. Utskottet har också särskilt undersökt om regeringen vid beslut om förordningar har hållit sig inom de gränserna i 8 kap regeringsformen och i riksdagens delegationsbeslut. Även 8 kap 18 § RF (lagrådsparagrafen) granskas.⁵⁵

Konstitutionsutskottet kan i sina betänkanden kritisera en minister men har ingen befogenhet att straffa eller kräva avgång. Tanken bakom granskningen är istället att kritiken skall leda till att regeringen ändrar sitt arbetssätt. Uppmärksamheten kring debatten och betänkandet spelar stor roll. Debatten slutar därför alltid med att betänkandet läggs till handlingarna och ärendet är avslutat. Vid brott i arbetet finns möjlighet att väcka åtal, vilket är ytterst ovanligt och har ej förekommit i modern tid.⁵⁶

Kritik har även riktats mot att konstitutionsutskottets granskning har förskjutits åt en politisk kontroll med hänsyn till hur vissa granskningsbetänkande har sett ut. Detta saknar förankring i förarbetena och är precis den motsatta meningen med förändringen av reglerna 1974.⁵⁷

1980 ansåg man inte heller att granskningen egentligen hade ändrat karaktär särskilt mycket (efter införandet av den 1974 års regeringsform) och granskningen var fortfarande delvis politiserad.⁵⁸

3.6 Förändringar över tiden av granskningen

Åren från 1987 till och med 1993/94 gavs endast ett granskningsbetänkande ut per år (vilket enligt 12 kap regeringsformen är ett minimum). Det betänkandet baseras i princip helt på konstitutionsutskottets kanslis val av ärende och i början av betänkandet hittar man först den administrativa delen av

⁵⁵ E. Holmberg, N. Sternquist, Vår författning, 2000, s. 203

⁵⁶ www.riksdagen.se/templates/R_Page___3580.aspx

⁵⁷ F. Sterzel, Författningen i utveckling, 2004, s. 216-217

⁵⁸ E. Holmberg, N. Sternquist, Grundlagarna – med tillhörande författningar, 1980, s. 404

granskningen. Exempel på ärenden som här förekommer är regeringens organisation och sammansättning, redovisning av regeringsärendena, remisserna till lagrådet och författningsutgivningen med mera. Den andra delen av granskningsbetänkandet består av olika handläggningsärenden som statsråd eller regeringen har varit involverade i. Det kan till exempel handla om utnämningssärende eller asylärende som är vanligt återkommande fall som granskas.

Från och med år 1994/95 delar man tydligt upp granskningen i en administrativ granskning och en del som består (nästan uteslutande) av anmälningar från riksdagsledamöter. Från och med året efter kommer granskningsbetänkandena ut två gånger per år. Ett administrativt granskningsbetänkande och ett granskningsbetänkande som bygger på anmälningar från riksdagsledamöter. Här finns alla anmälningarna med i bilagan och inne i själva granskningsbetänkandet omnämns huruvida granskningen är anmäld eller inte.

Reservationer finns nästan uteslutande endast till den senare typen av ärende (det vill säga till dem som anmäls). Dock kan man finna någon enstaka reservation till ett administrativa granskningen. Huruvida granskningarna anmäls i alla fallen är lite oklart. I bilagan till betänkandet framgår i vissa fall att granskningen är anmäld, dock anges inte alltid riksdagsledamotens partitillhörighet. Här bifogas inte heller alltid själva brevet med anmälan.

Tittar man på statistiken över antalet anmälningar från och med 1994/95, så ligger moderaterna relativt stabilt på en anmälningfrekvens mellan 31 % och 42 %. Dock finns där en topp på 55 % år 1998/99 och en botten på 26 % år 2002/03. Vad dessa två siffror kan bero på är svårt att säga, men 1998/99 var året precis efter ett val, men det var även 2002/03. Socialdemokraternas anmälningar börjar i topp på 22 % 1994/95 när socialdemokraterna åter sitter i regering, för att sedan sjunka till mellan 0 och 5 %.

Antalet anmälda fall varierar också över tiden med en topp på 32 st det första året (1994/95) för att sedan stanna på mellan 19-22 st med undantag år 1997/98 som är ett valår och 24 st anmälningar år 2003/04 som är precis efter ett valår.

Granskningsår 1994/95 innehåller många anmälningar, 32 st och de allra flesta av dessa anmälningar, 24 st, riktar sig mot den tidigare borgerliga regeringen och 8 st anmälningar riktar sig mot den sittande socialdemokratiske regeringen. Hela 12 anmälningar kommer mot den borgerliga regeringen kommer från socialdemokrater och vänsterpartister vilket är ett rekord för både socialdemokraterna och vänstern som de övriga åren ligger relativt lågt med anmälningar, särskilt socialdemokraterna.

Konstitutionsutskottets granskning har under åren även gått från att vara politiskt ansvarsutkrävande till att istället rikta in sig på en allmän rättskontroll.

3.7 Sammanfattning

Konstitutionsutskottets granskning skall omfatta främst en administrativ och juridisk granskning av statsråden, regeringen och regeringskansliet. Granskningen behöver inte leda till faktiska sanktioner utan handlar mycket om att regeringen skall ändra sitt arbetssätt vid brister i detta. Tanken bakom granskningen är även att den skall vara tillgänglig för folket. Debatterna är till exempel många gånger offentliga och ofta är konstitutionsutskottets granskning mycket omtalad.

Skillnad i antalet anmälningar och varifrån anmälningar kommer varierar beroende på vem som sitter i regering, vem som precis har suttit i regering och huruvida det är valår.

Misstroendeinstitutet har som främsta uppgift att verka för parlamentarismens syfte. Riksdagen utkräver statsrådets ansvar genom omröstning. Syftet med denna kontroll är inte heller den avgörande för regeringens dagliga verksamhet eftersom institutet används så sällan. Snarare kan man dra slutsatsen att institutet främst verkar genom att möjligheten finns. De få gånger det används har riksdagen aldrig röstat igenom ett misstroende och två gånger har statsråd avgått vid hot om misstroendeomröstning.

4 Undersökningen

4.1 Del 1

4.1.1 Allmänt

Konstitutionsutskottets granskning består av två delar som jag tidigare redogjort för. Som i resten av mitt arbete har jag valt att undersöka den icke-administrativa delen av granskningen, det vill säga den som numera består av anmälningar från riksdagsledamöter. Vad som gjorde min undersökning svårare var att de första åren ända fram till och med 1993/94 var informationen om vem som anmälde ett granskningsärende inte helt fullständig. Det framgick nämligen inte alltid vilket parti riksdagsledamoten som hade anmält tillhörde och i alla fall fanns inte heller anmälningsbrevet med i bilagan. De första år som jag har undersökt utkommer endast *ett* granskningsbetänkande per år och man gör i detta ingen större skillnad på administrativ granskning och den övriga granskningen.

När jag undersöker de första åren har jag valt att börja undersökningen varje år där det börjar göras reservationer. Den första delen av varje års granskning är mer eller mindre av administrativ karaktär och här görs aldrig några reservationer (inte heller senare förekommer det reservationer bland den administrativa granskningen). Jag antar därför att där reservationerna tar vid, slutar på sätt och vis den administrativa granskningen. Även om naturligtvis den administrativa granskningen också är intressant är denna mer eller mindre återkommande och bestäms av konstitutionsutskottets kansli. Jag anser därför att den resterande granskningen är ett bättre försök på att mäta huruvida granskningen har vissa politiska tendenser.

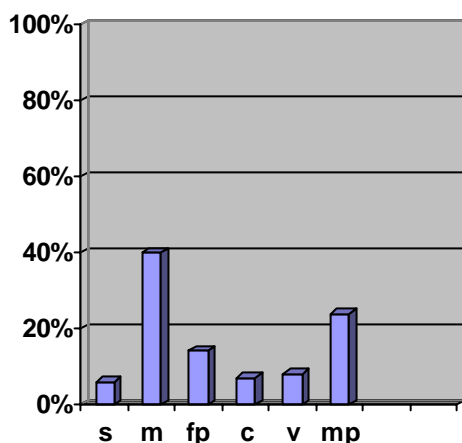
Min undersökning går ut på att jag noterat utifrån politisk tillhörighet:

- 1) vem som anmälde ärendet till granskning
- 2) vad utskottets slutliga bedömning var (det vill säga om kritik eller andra klagomål uttalades)
- 3) och vem eller vilka som reserverade sig

Jag har sedan räknat ut i antal och i procent hur många reservationer och anmälningar varje parti gör i förhållande till det totala antalet anmälningar (granskningsfall) per år och då endast utgått från de så kallat icke-administrativa granskningarna.

4.1.2 Anmälningar

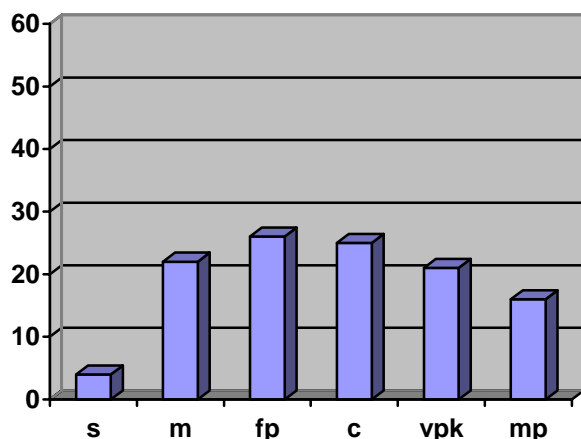
Undersöker man anmälningarna (under 7 år) med början 1994/95, (eftersom det är första året man finner fullständiga uppgifter om anmälningarna) ligger socialdemokraterna på en väldigt låg siffra, ett genomsnitt för de 7 åren är 6 %. Granskningsbetänkandet år 1994/95 innehåller både granskningar av socialdemokratisk regering och borgerlig. Hela 22 % av anmälningarna står socialdemokratiska riksdagsledamöter för under detta år. Moderaterna står för 40 % i snitt under dessa 7 år, miljöpartiet för 24 %, folkpartiets anmälningar utgör 14 %, centerns utgör 7 % och vänstern 8 %. Totala antalet anmälningar är 167 på de 7 åren. Kristdemokraterna och nydemokrati utesluter jag ur detta diagram eftersom de ej varit med i riksdagen alla åren.



Figur 4.2
Anmälningar i procent i genomsnitt per år under tiden 1994/94 till och med 2003/04.

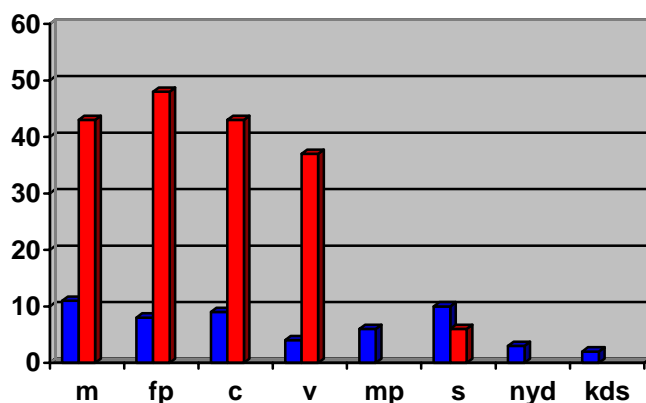
4.1.3 Reservationer

Från 1987/88 där jag har valt att börja min undersökning och fram till och med 1990/91 har reservationerna under dessa fyra år totalt varit, från m 22 st (43 % i genomsnitt per år), fp 26 st (48 %), c 25 st (43 %), mp 16 st (35 %), v 21 st (37 %), s 4 st (6 %). (Summan av antalet procent blir här större än 100 eftersom jag jämför ett partis reservationer med det totala antalet granskade fall och eftersom flera partier kan reservera sig mot samma fall.) Totala antalet ärende under dessa fyra år var 61 st. Det totala antalet reservationer var 114 st.



Figur 4.3.1
 Det totala antalet reservationer i antal under åren 1987 till och med 1990/91. Totala antalet fall under dessa 4 år är 61 st.

Genomsnittlig fallmängd under de fyra åren är 16 fall per år. De tre nästkommande granskningsbetänkandena är det borgerlig regering och man märker bland annat förändringar genom att de anmälda fallen (ej den administrativa delen av granskningen) är betydligt färre. Här ligger genomsnittet på 10 fall varje år. Reservationerna från m, fp, c, mp och kd har minskat något, s står däremot för ett genomsnitt på 37 % av reservationerna per år. Som nytt parti står även nyd för ett genomsnitt av 16 % av reservationerna per år. M och c och kd står för 11 % vardera, fp 14% mp och v 0%.



Figur 4.3.2
 Antalet reservationer i genomsnitt i procent under fyra år. De ljusare staplarna visar det antalet reservationer per parti i genomsnitt per år under en fyra års period med socialdemokratisk regering mellan 1987/88 till och med 1990/91. Dessa staplar är samma som de i diagrammet ovan. De mörkare visar antalet per parti i genomsnitt per år under den 3 åriga borgerliga regeringstiden 1991/92-1994/95.

Om man sedan fortsätter att undersöka reservationerna står s nu fem år framåt för 0 % av reservationerna, m står för ett genomsnitt på ca 26 %. Fp står för 25 %.

Jag har även undersökt två senare år 2002/03 och 2003/04 där s reserverar sig mot ett genomsnitt av 9 % av fallen varje år. M, fp c kd är kvar på ett genomsnitt på 40 %, mp 25 %, v 4 %.

Tittar man på alla dessa 7 åren tillsammans har vi en total genomsnittlig fallmängd på 24 fall per år, där reservationerna ligger på ett genomsnitt på 30% för m , 29% för fp, c 19% och 3% för s, v 15%, mp 25%.

4.1.4 Utskottets bedömning

Tittar man på de år som jag undersökt finner man inte särskilt mycket variation bland utskottets uttalande. I de allra flesta fall gör utskottet inget uttalande. I ganska många fall innehåller dock uttalandet ett påpekande om hur handläggningen kan förbättras och vad de bör tänka på. Väldigt sällan uttalar direkt kritik. I de fall jag undersökt uttalar man direkt kritik i elva fall och man uttalar viss kritik (alltså en svagare variant av kritik) i ytterligare åtta fall. I ett par fall uttalar man direkt att inget fel gjorts men för det mesta konstaterar man bara att handlandet var ok.

4.1.5 Sammanfattning

Vad gäller anmälningarna är det kanske allmänt känt att oppositionen är flitiga på att anmäla, men skillnaden är ganska stor under de 7 år jag undersökt (de enda åren i min undersökning där anmälningar förekommit). Under dessa år har det varit socialdemokratisk regering och självklart hade jag gärna sett att jag hade kunnat jämföra anmälningarna med en tid av borgerlig regering men så är inte fallet. Så vad man kan konstatera är att siffran för anmälda fall från socialdemokratiska riksdagsledamöter är betydligt lägre än för de andra partierna. I genomsnitt står socialdemokratiska riksdagsledamöter endast för 6 % av anmälningarna medan m står för 39 %, och mp för 21 %, fp 10 % och c för 7 % och v 10 %.

Vad gäller reservationerna ser man samma tendenser här, att variationerna är beroende på vilken regering det är. Är det socialdemokratisk regering och alltså flest socialdemokrater i utskottet reserverar sig socialdemokratiska ledamöter i väldigt liten utsträckning, endast runt 3-4 %, medan de övriga partierna ligger i genomsnitt mycket högre under samma tidsperiod. M, fp, c ligger runt 20 % -40 % och även v 15-34 % i snitt och mp med 17-25 % under socialdemokratisk regering. I princip samma sak förekommer när det

är borgerlig regering, då de borgerliga partierna m, c, kd står för ett snitt på 14 % vardera, fp 21 % och socialdemokraterna står för 54 % i snitt.

Tydligt är alltså att förändringar sker beroende på vilket parti som sitter i regering och alltså vilket parti som har flest ledamöter i utskottet. Naturligtvis vill jag gå in och påpeka att siffrorna är hämtade från endast en treårsperiod med borgerlig regering och dels är det här väldigt stora variationer i mängden granskade fall. Ledamöterna i konstitutionsutskottet vars parti även sitter i regeringsställning är generellt inte särskilt benägna att reservera sig. Detta gäller i synnerhet socialdemokraterna som näst intill aldrig reserverar sig vid egen regering och reserverar sig betydligt mer vid borgerlig regering. En aspekt är att det har betydelse vad utskottet faktiskt säger i sitt uttalande och även vad reservationerna innehåller. Jag skall undersöka även detta i nästa kapitel.

Vad man även bör uppmärksamma är att partier med flera ledamöter i princip aldrig delar sig på det sättet att *en* ledamöter reserverar sig medan resten av partimedlemmarna håller på utskottsmajoritetens bedömning

4.2 Del 2

4.2.1 Allmänt

Min andra del av den undersökningen går ut på att jag undersökt utskottets bedömning och reservationerna närmre. Jag har strukturerat upp granskningsbetänkandena i olika grupper för att göra det mer överskådligt. Jag har valt att utifrån två utgångspunkter (enigt och oenigt utskott) göra tre undersökningar. Först har jag valt att utgå från fall där utskottet varit helt enligt och dessa har jag delat upp i fall där utskottet inte kommer fram till något speciellt och fall där de riktar skarp kritik. Sedan har jag utgått ifrån fall där utskottet riktat en mildare variant av kritik. Här är alltså utskottet inte helt enligt. Jag har valt detta upplägg eftersom jag tycker det är intressant att se när utskottet är enligt och när de är oenigt och hur utskottet uttalar sig i dessa fall. De fall där utskottet har varit eniga har jag undersökt de fall som utgör de två ytterligheterna det vill säga när utskottet uttalar skarp kritik och när utskottet inte säger något särskilt. I den sista delen av denna undersökning har jag istället utgått från utskottets bedömning i de fall när de uttalar den svagare formen och undersökt de fallen.

4.2.2 Fall där utskottet varit enigt och ej framfört något specifikt

1987/88	5 ggr
1988/89	3 ggr
1989/90	3 ggr
1990/91	1 g
1991/92	8 ggr
1992/93	1 g
1993/94	6 ggr
1994/95	12 ggr
1995/96	12 ggr
1996/97	9 ggr
1997/98	15 ggr
1998/99	11 ggr
2002/03	13 ggr

I ett stort antal fall har utskottet varit eniga men dessa uttalande har inte varit av stor betydelse eftersom utskottet inte uttalat något specifikt. Man ser en trend på att från och med år 1994/95 att utskottet är enade i ett större antal fall, men å andra sidan innebär det ett större antal fall där man ej uttalar något särskilt. Det finns inga reservationer att undersöka eftersom utskottet varit helt enigt och vad gäller utskottets bedömning finns de redogjorda i bilagan.

4.2.3 Fall där ett enigt utskott riktat skarp kritik

Inte i ett enda fall har ett enigt utskott, (utan reservationer) uttalat skarp kritik. Med skarp kritik menar jag den allvarligaste formen av kritik som utskottet kan uttala och intressant är här att se att konstitutionsutskottet inte kunnat enas i ett enda sådant fall. Utskottets uppgift är att granska och utskottet borde i fler fall kunna stå enade när de riktar skarp kritik.

4.2.4. Fall där (ett oenigt) utskott uttalar viss kritik

1988/89	2 ggr
1989/90	1 g
1990/91	1 g
1994/95	1 g
1996/97	1 g
1997/98	1 g
2003/04	1g

Dessa år har utskottet uttalat viss kritik, den svagare formen av kritik mot regering eller statsråd. Eftersom uttalad kritik inte förekommer särskilt ofta är det intressant att undersöka dessa fall närmre och se mot vem eller vilka kritik riktas och i fall reservationer förekommer. Här följer en studie av utskottets bedömning och reservationerna när utskottet uttalar svagare kritik.

Kritik mot socialdemokratisk regering – inga reservationer

1988/89:30 nr 16 Rättspsykiatriska undersökningar

Utskottet: Missförhållanden har rått i den rättspsykiatriska verksamheten sen 1930-talet, främst med långa väntetider. Socialstyrelsen är chefsmyndighet men ytterst ansvarig är regering och riksdag. Riksdagen har följt förslagen angående medelsanvisning från regeringen. Större uppmärksamhet genom till exempel utredning av den rättspsykiatriska verksamheten borde ha gjorts för länge sen, så att åtgärder kunde ha vidtagits menar utskottet. Detta gäller nuvarande regering och tidigare regeringar.⁵⁹

Reservation: Inga.

1988/89:30 nr 21 Rörelsehindrade elevers gymnasiestudier

Utskottet: Menar att kraven som riksdagen framfört gällande rörelsehindrade ungdomars gymnasiestudier inte uppfyllts på ett tillfredsställande sätt från socialdemokratisk regering. Mer kraftfulla åtgärder borde ha vidtagits från ansvarigt håll för att bringa frågan till en skyndsam lösning.⁶⁰

⁵⁹ KU 1988/89:30, s. 78-80

⁶⁰ KU 1988/89:30, s. 96-97

Reservationer: Inga.

1989/90: 30 nr 12 Utländska fartyg i svensk kustfart

Utskottet: Enligt 10 kap 1 § regeringsformen ingås förbindelse med annan stat av regeringen. Enligt 2 § får regeringen ej ingå bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen godkänt det, om det förutsätter att lag ändras, upphävs eller stiftas eller det är ett ärende i övrigt som riksdagen skall besluta om.

I detta fall handlar det om ett beslut av sjöfartsverket angående en tidigare överenskommelse. Beslutet överklagas och nytt beslut fattas av den socialdemokratiska regeringen. I detta fall kan utskottet godta förklaringen i promemorian att beslutet är ett besked om regeringens ändrade inställning i tolkningsfrågan och inte en ny överenskommelse. Utskottet kan dock inte underlåta att anmärka att beslutet fått i väsentliga delar en felaktig utformning.⁶¹

Reservationer: Inga reservationer.

Brist i beredningen och informationen i regerings ärende

1990/91:30 nr 3 Brist på dokumentation angående vapenexport – kritik mot socialdemokratiskt regering

Utskottet: Brist på handlingar och dokumentation rörande ett krigsmaterial-exportsärendes avslutning. Vad gäller handlingarna från ansökan om utförelse till Singapore av aktuell materiel menar utskottet att det är svårt att utreda hur handläggningen faktiskt gått till, men finner det meningslöst att så här 11 år efter försöka reda ut förhållandena då. Därför delar utskottet medborgarkommissionens slutsats att ärendets handläggning tyder på en anmärkningsvärd brist på vaksamhet inom Regeringskansliet.⁶²

Reservationer: Inga reservationer.

1996/97:25 nr 12 Avtal mellan försvarets materielverk och Volvo Aero – kritik mot socialdemokratiskt statsråd

Utskottet: Strukturavtal borde tecknas när regeringen tog beslut. Försvarsminister Thage G Pettersson har inte gjorts uppmärksam på de förhållande som rådde. Utskottet menar att det kan finnas skiftande bedömningar av hur långt ett statsråds ansvar skall sträcka sig vid brist i handläggningen av stör-

⁶¹ KU 1989/90:30, s. 105-106

⁶² KU 1990/91:30, s. 53-54

re och mindre frågor inom ett departement. Thage G Pettersson menar själv att departementschefen i sista hand måste bära ett politiskt ansvar för departementsverksamhet. I detta perspektiv menar utskottet att den socialdemokratiska försvarsministern inte kan undgå viss kritik för brister i beredningen av regeringsärendet.⁶³

Reservationer: Inga reservationer.

1997/98:25 nr 6 Utebliven redovisning från regeringen – kritik mot socialdemokratisk regering

Utskottet: Regeringen har skyldighet att lämna information i EU frågor inom respektive utskotts ämnesområde, om utskottet begär det. Regeringen kan ej vägra av sekretess eller lämplighets skäl. När en begäran om information inte innehåller begränsningar innebär det att all tillgänglig information skall lämnas som begärs under en utfrågning. Ansvarigt statsråd i den socialdemokratiska regeringen har brutit i detta fall.⁶⁴

Reservationer: Inga reservationer.

2003/04:20 nr 4 Beredning av proposition – kritik mot socialdemokratisk regering

Utskottet: Har propositionerna uppfyllt kraven på beredning och utgjort tillräckligt underlag för riksdagens beslut? Det anges i vissa av propositionerna att det inte fanns anledning till att inhämta yttrande och upplysningar. Utskottet menar att propositionen inte motsvarat de krav man normalt bör ställa på en proposition. Utskottet saknade bland annat regeringens analys av andra tänkbara lösningar. Utskottet menar även att man borde ha inhämtat remissynpunkter. Utskottet konstaterar därför att den socialdemokratiska regeringen inte uppfyllt kravet på beredning enligt 7 kap 2 § regeringsformen.⁶⁵

Reservationer: Inga.

Statsrådsuttalanden – kritik mot borgerligt statsråd

1994/95: 30 nr 6 Uttalande ang. underrättelseverksamhet på 1950-talet

⁶³ KU 1996/97:25, s.159-160

⁶⁴ KU 1997/98:25, s. 47

⁶⁵ KU 20023/04:20, s.132-135

Utskottet: Carl Bildt har gjort uttalanden som varit olämpliga och även svepande och allmänt hållet angående underrättelseverksamheten mot Sovjetunionen på 1950-talet. På olika håll har man därför lagt till en vidare in-
nebörd än vad som var statens ståndpunkt. En statsministers uttalande i fråga som rör förhållande till främmande stat bör - även om det avser ngt som ligger långt tillbaka i tiden- övervägas noga och utformas så att det ej ger upphov till onödiga missförstånd. Utskottet menar att Carl Bildts agerande ej motsvarar kraven. Han kan därför inte undgå viss kritik.⁶⁶

Reservationer: Vill ha följande innehåll i utskottets uttalande:

Den sovjetiska noten var befogad och att det svenska uttalandet får man se i bakgrund av det rådande politiska klimatet och den praxis som tillämpades vid sådana incidenter. Carl Bildt har inte offentliggjort några saker som ej tidigare har lämnats ut.⁶⁷

4.2.1.4 Sammanfattning

Flertalet av anmälningarna riktar kritik mot socialdemokratiska statsråd eller socialdemokratisk regering. Endast ett fall riktar sig mot ett borgerligt statsråd. Under 14 år förekommer det endast åtta anmälningar till konstitutionsutskottet där utskottet kommer fram till att viss kritik skall riktas vilket är ett lågt antal jämfört med antalet anmälningar. Kan det bero på att utskottet är ovilligt att uttala kritik eller kan det bero på att många anmälningar inte grundar sig på reella felaktigheter?

Intressant kan även vara att se vilka år som kritiken förekommer. Här förekommer endast ett fall när vi har en borgerlig regering de övriga fallen är under socialdemokratisk regering vilket innebär att utskottet består av 7-8 st socialdemokrater vilket är strax under hälften av utskottets totala antal medlemmar.

4.3 Del 3

4.3.1 Socialdemokratiska reservationer under socialdemokratisk regering

Jag har studerat utskottets bedömning och reservationerna i fall under socialdemokratisk regering där socialdemokrater har reserverat sig. Under de 10 år med socialdemokratisk regering som jag undersökt förekommer endast sju reservationer (på 209 fall) från socialdemokrater i utskottet. Eftersom det i dessa fall alltid är socialdemokrater som reserverar sig (det vill säga alla socialdemokrater i utskottet är enade) så blir utskottets uttalande bestående av övriga partier.

⁶⁶ KU 1994/95:30, s. 106

⁶⁷ KU 1994/95:30, s. 265-266

Reservationerna från socialdemokraterna har i tre fall inneburit att de helt motsatt sig kritiken och i tre fall har man uttalat en svagare form av kritik och i ett fall har man helt enkelt bara beklagat händelsen. I två av de tre fall när utskottet gett *direkt kritik* har socialdemokraterna förnekat denna kritik.

Utskottets uttalande i samma fall innebär *direkt kritik* i tre av dessa fall och de andra fyra utskottsuttalandena innehåller missnöje mot regeringens agerande men ingen *direkt kritik* uttalas.

Nedan följer en uppräknig och beskrivning av dessa sju fall.

1988/89:30 nr 12

1988/89:30 nr 12

1988/89:30 nr 19

2002/03:30 nr 1.4

2003/04:20 nr 1.3

2003/04:20 nr 1.5

2003/04:20 nr 1.6

1988/89:30 nr 6 Lagstöd för uppdrag

Utskottet: Brevet är ett rekommendationsbrev från justitieministern till statsrådet Ebbe Carlsson. Brevet innebar ett uppdrag till Ebbe Carlsson som ett led i utredningen av mordet på Olof Palme. Enligt rättegångsbalken har inga andra myndigheter än åklagare och polis rätt att leda förundersökning. Det finns även en bestämmelse i 7 kap 3 § regeringsformen om kollektivt beslutsprocess i regeringen. Utskottet menar att såvitt framgår av utredningen har ingen annan i regeringskansliet, statsråd eller tjänsteman haft kännedom om brevet förrän det blivit känt i pressen. Sammanfattningsvis saknar uppdraget grund, och man har alltså handlat i strid med 11 kap 7 § regeringsformen. Justitieministern Anna Greta Leijon förtjänar därför allvarlig kritik.⁶⁸

Reservationer: Vill istället ha detta innehåll i uttalandet:

Huruvida Anna Greta Leijon gett Ebbe Carlsson ett uppdrag kan inte enbart grundas på formuleringen i brevet. Statsrådets egen uppfattning måste också tillmätas betydelse om innebörden av och avsikten med brevet. Anna Greta Leijon har uppgett att det inte var fråga om att ge ett uppdrag. Avsikten med rekommendationsbrevet var att underlätta för Ebbe Carlsson att få kontakt med de brittiska myndigheterna. Granskningen har inte visat att Anna Greta Leijon haft för avsikt att genom brevet ge ett uppdrag. Däremot är det klart att brevet formulerats så att för en utomstående måste det uppfattas som ett uppdrag. Anna Greta Leijon har brustit i omsorgen och kan inte undgå kritik.⁶⁹

⁶⁸ KU 1988/89:30, s.52-55

⁶⁹ KU 1988/89:30, s. 102-103

Brist på information och dokumentation

1988/89:30 nr 7 Justitieminister tillräckligt aktiv med underrättelse till förundersökning?

Utskottet: Åklagarna undanhölls information angående statsrådet Ebbe Carlssons verksamhet i utredningen av Palme mordet. Anna Greta Leijon träffade även Ebbe Carlsson själv utan att åklagarna fick information. Hon underlät även att upplysa om upprättandet av rekommendationsbrevet och informerade inte heller om detta i efterhand. Utskottet menar att hon inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att informera åklagarna om Ebbe Carlssons verksamhet på ett tidigare stadium.⁷⁰

Reservationer: Vill istället ha detta innehåll i uttalandet:

Har Anna Greta Leijon något ansvar för att förundersökningsledningen inte blivit informerad? Räckte Anna Greta Leijons erinringar till rikspolischefen? Anna Greta Leijon själv menar att hon hade skäl för att inte informera åklagarna eftersom detta skulle vara att inta rikspolischefens ställning. Hon har utgått från att rikspolischefen skulle informera. Det har hävdats att det skulle vara svårt för henne att informera utan att överskrida de gränser vad gäller myndighetsutövning, enligt 11 kap 7 § regeringsformen. Utskottet menar dock att hon bort kunna informera förundersökningsledarna om att rikspolischefen hade information att ge.⁷¹

1988/89:30 nr19 Brist på dokumentation vid regeringens befattningsmed PK-bankens förvärv av Carnegie Fondkommission AB

Utskottet: Det finns oklarheter huruvida regeringen överenskommit med den egentlige säljaren om att denne i sin tur skulle sälja ut aktier. Det är otillfredsställande att dokumentationen inte är tillräcklig. Utskottet menar att regeringen inte klargjorde från början att de tänkte underställa riksdagen frågan om minskning av statens ägarandel i banken. En åtgärd av detta slag bör alltid underställas riksdagen.⁷²

Reservationer: Håller inte med utskottets bedömning. Oklart exakt vad de inte vill ställa sig bakom.⁷³

2002/03:30 nr 4 Omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden.

⁷⁰ KU 1988/89:30, s. 59

⁷¹ KU 1988/89:30, s. 104

⁷² KU 1988/89:30, s. 90

⁷³ KU 1988/89:30, s. 113

Utskottet: Regeringen hade informerat EU-nämnden om existensen och innehållet i ett tankepapper, sk non-paper. I Regeringskansliets promemoria framhålls som utmärkande att överlämnaren av ett tankepapper kan förvänta sig att mottagaren inte återoppar innehållet vid förhandlingar. Trots att beteckningen non-paper menar att man inte i fortsättningen är bunden av sitt förslag, så förde regeringen fram ett förslag som saknar förankring i nämnden. Regeringen menade att det endast var personliga åsikter man förde fram. Utskottet menar att man måste kunna förutsätta att åsikterna som regeringens företrädare för fram uttrycker ståndpunkter som Sverige som medlemsstat intar. Statsministern och utrikesministern kan inte undgå kritik för bristande samråd och förankring i denna fråga.⁷⁴

Reservationer: Beklagligt att pappret kom att spridas i EU kretsen utan att ha diskuterats i nämnden eller utskottet. Inget övrigt uttalande.⁷⁵

2003/04:20 Nr 6 Regeringens samråd med EU-nämnden

Utskottet: Huruvida ett brev om försvarsfrågor borde föregåtts av samråd i EU nämnden? Utskottet menar att utrikesministern tydligt borde upplyst EU-nämnden om innehållet i brevet, så att nämnden kunde ge synpunkter på detta.⁷⁶

Reservationer: Utrikesministern har samrått med och informerat EU-nämnden i erforderlig utsträckning.⁷⁷

Orimlig tidsåtgång för ärendeutredning

2002/03:30 nr 14 Regeringens agerande avseende riksdagens beslut om Utlänningsnämnden.

Utskottet: Regeringen skulle snarast återkomma till riksdagen med förslag om ny instans och processordning (november 2001). Förslag har ännu inte förelagts och i granskningen framkom att något förslag sannolikt inte heller kommer att föreläggas riksdagen så att ny ordning hinner inrättas den 1 januari 2005. Enligt utskottet har ärendet tagit orimligt lång tid.⁷⁸

Reservation: Man har arbetat med förslaget, men till exempel avstyrktes förslaget av lagrådet. Med hänsyn till reformens omfattning och komplexitet kan regeringen inte kritiseras för tidsutdräkten i ärendet. Stor vikt att reformen genomförs med bibehållen rättstrygghet och rättssäkerhet vilket ställer

⁷⁴ KU 2002/03:30, s. 35-36

⁷⁵ KU 2002/03:30, s. 153

⁷⁶ KU 2003/04:20, s. 73-74

⁷⁷ KU 2003/04:20, s. 120

⁷⁸ KU 2002/03:30, s.134

stora krav på beredningsarbetet. Om en tidsram uppställs av riksdagen och regeringen inte avser att vidta en begärd åtgärd i enlighet med riksdagsbeslutet bör detta redovisas för riksdagen.⁷⁹

Statsråds uttalande

2003/04:20 Nr 5 Statsråds uttalande om utnämning

Utskottet: Efter att riksdagen tillkännagett sin ståndpunkt fortsätter statsministern att driva sin egen åsikt i frågan. Utskottet vill framhålla att regeringsmedlemmar och regeringens företrädare i mellanstatliga sammanhang inte kan företräda ståndpunkter motsatta dem som riksdagen ger uttryck för. Statsministern har inte heller senare i EU kretsen med kraft drivit den linjen som varit riksdagsmajoritetens alltsedan lanseringen av tanken på en vald ordförande blivit känd. Snarare har han drivit den motsatta. Statsministern menar att regeringen har räknat med att riksdagen inte skulle gå emot det nya förslaget, men detta menar utskottet gör inte saken mindre allvarlig. Utskottet har tidigare uttalat bristen på förankring i EU-nämnden, därför förtjänar agerandet kritik.⁸⁰

Reservationer: Statsministerns situation i det aktuella fallet har alltså varit att behöva driva en motsatt ståndpunkt till sin egen i EU-kretsen. Statsministern måste även fortsättningsvis kunna ha möjlighet att försöka övertala riksdagen även om han inte fått igenom sitt förslag från början. Man måste även förstå hans svårigheter att med övertygelse kunna driva motsatta ståndpunkter med trovärdighet inför EU-kretsen. Detta bör utskottet beakta. Han har faktiskt också hävdad att vad som kom att kallas det svenska förslaget inte hade stöd av riksdagen.⁸¹

4.3.1.1 Sammanfattning

Under de år jag undersökt finns det väldigt få gånger när socialdemokraterna reserverar sig mot utskottets uttalande, (under socialdemokratisk regering) nämligen endast 7 gånger i 204 fall under 10 år.

Tittar man på reservationerna mer i sak kan man se tendenser till att reservationerna i dessa fall förvarar kritiken som ges (kanske eftersom det är deras partikamrater i regeringen som angrips.) De försöker även på olika sätt skydda regeringens handlingar mot kritik. Sällan tas från reservationernas håll upp lagrum eller principer att stödja sig på utan man hänvisar främst till svårigheterna att handla på annat sätt.

⁷⁹ KU 2002/03:30, s.176

⁸⁰ KU 2003/04:20, s. 53-54

⁸¹ KU 2003/04:20, s. 219-220

Tongivande för de reservationer jag redogjort för är att de verkar rikta sig mer mot utskottets uttalande, än mot själva den angripna handlingen. Visserligen reserverar man sig utskottets uttalande, men det viktiga borde vara att göra sitt uttalande om den aktuella handlingen och personerna och inte utskottsmajoriteten.

Sammanfattningsvis kan man säga att socialdemokraterna under väldigt få tillfällen valt att reservera sig under dessa 10 år. Eftersom de under dessa sju fall valt att mildra eller motsätta sig kritiken mot sin egen regering, är då frågan om socialdemokraterna i alla andra granskningsbetänkande fått "sin vilja" igenom, det vill säga att inte uttala så skarp kritik mot den socialdemokratiska regeringen. För att undersöka detta vidare, bör man i sin helhet se i hur många fall totalt där kritik faktiskt uttalats av konstitutionsutskottet mot en socialdemokratisk regering. I fem fall har det uttalats någon form av direkt kritik mot statsråd eller regering i en socialdemokratisk regering. Frågan är då hur dessa fall stämmer överens med de fall där socialdemokrater har reserverat sig? I fyra av dessa fem fall har socialdemokrater reserverat sig (1988/98:30 nr 12 och nr 12, 2002/03:30 nr 1.4 och 2003/04:30 nr 1.5) och i två av dessa fyra fall har socialdemokraterna motsatt sig kritiken som resten av utskottet riktat. Alltså har inte socialdemokraterna i särskilt många fall direkt kritiserat sin egen regering eller sina egna statsråd.

4.3.2 Borgerliga reservationer vid granskning av borgerlig regering

Nedan skall jag redogöra för de fall där de borgerliga utskottsmedlemmarna har reserverat sig mot en borgerlig regering under tiden 1991/92 till och med 1994/95. De tre första granskningsbetänkandena under dessa år var det borgerlig regering medan betänkandet år 1994/95 både tar upp anmälningar mot den borgerliga regeringen och den nytillsatta socialdemokratiska regeringen. Jag har därför valt att endast ta med de anmälningar som riktar sig mot den borgerliga regeringen.

De som uttalat sig i reservationerna kan vara från ett borgerligt parti eller flera. Här kan man finna likheter med de föregående granskningsfallen (socialdemokratiska reservationer under socialdemokratisk regering) eftersom man även i dessa fall ser tendenser till att reservationerna innebär försvar för regeringen och mothugg mot utskottets bedömning. Totala antalet fall som man har reserverat sig i är 13 st av de totalt 54 fall. Av dessa har utskottet i tre fall kritiserat regeringen *skarpt* eller *måttligt*. Av dessa tre fall har reservanterna valt att mildra eller motsätta sig kritiken i alla dessa fall. Många fall finns där de borgerliga reserverar sig fast ingen direkt kritik har riktats mot regeringen. Detta är en skillnad från den socialdemokratiska tiden, där socialdemokraterna endast reserverar sig i de fall där direkt kritik riktas mot det granskade fallet.

1992/93:30 nr 3 Samarbetet mellan regeringen och invandrarverket

Utskottet: Det har förekommit öppna motsättningar mellan invandrarverket och regeringen angående ökad tillströmningen av asylsökande. Regeringen borde ha agerat starkare, de borde ha gett invandrarverket bättre planeringsförutsättningar. Huvudansvaret ligger på statsministern som borde ha gett statsrådet Birgit Friggebo möjlighet att ha invandrar- och flyktingfrågor som huvudsakligt ansvarsområde. Birgit Friggebo fick istället ansvaret för tre tunga områden. Utskottet menar att det ansvariga statsrådet inte kan frångännas ansvar och att statsministern som har huvudansvaret inte kan undgå kritik.⁸²

Reservationer: Vill ersätta hela utskottets uttalande och istället framföra att regeringen haft en samlad strategi för flyktingpolitiken och att de följt den. Regeringens sätt att förhålla sig kan bland annat förklaras med att de inväntade ett FN-beslut och att även ett samordnat nordiskt ställningstagande i visumfrågan var önskvärt. De finner därför inte anledning till att rikta kritik mot regering eller enskilt statsråd.⁸³

1993/94:30 nr 3 Vem bär ansvaret för beslutet om flyguppvisning?

Utskottet: Försvarsdepartementet borde ha informerat sig mer om flyguppvisningen. Kunskapen och informationen hade kunnat leda till åtgärder från departementets sida. Utskottet menar också att det inte fanns några konstitutionella hinder mot ett ingripande från regeringen. Försvarsdepartementet har varit alltför passiva, försvarsministern får därför viss kritik.⁸⁴

Reservationer: Vill ersätta hela utskottets uttalande och istället påpeka att det har ankommit på de ansvariga myndigheterna att godkänna flygplanet, uppvisningar och deltagare. Varken försvarsdepartementet eller ministern har haft befattning med dessa frågor. Ingen ifrågasättning av departementets verksamhet eller ministerns tjänsteutövning görs därför.⁸⁵

1993/94:30 nr 5 Tjänstetillsättning

Utskottet: Var omflyttningen av personal föranledd med hänsyn till myndighetens bästa? Utskottet menar att regeringens skäl för att göra omflyttning var inte tillräckliga med hänsyn till bestämmelserna om saklighet och

⁸² KU 1992/93: 30, s. 104

⁸³ KU 1992/93:30, s. 140-141

⁸⁴ KU 1993/94:30, s. 123-124

⁸⁵ KU 1993/94:30, s. 177

opartiskhet i 1 kap 9 § regeringsformen. Regeringen och främst statsrådet Bo Lundgren får därför kritik.⁸⁶

Reservationer: Vill ersätta hela utskottets bedömning med att istället framföra att granskningen visar att statsrådet Bo Lundgren gett Anders Sahlén ett erbjudande om en tjänst, vilket denne frivilligt accepterat. Det finns därför ingen anledning till att rikta någon kritik mot statsråd eller regering.⁸⁷

1994/95:30 nr 1 Regeringskansliets upphandling av konsulttjänster.

Utskottet: Granskningen visat på mycket stora brister, bland annat i dokumentationen. Man har även ensidigt gynnat ett företag under lång tid, vilket ej kan stå i överensstämmelse för principerna för offentlig upphandling. Utbildningsdepartementet upphandling får därför anses ha sådana allvarliga brister att departementets chef inte kan undgå kritik.⁸⁸

Reservationer: Vill istället uttrycka att dokumentationen av upphandlingsärendena har varit ofullständig men departementschefen har insett att nya rutiner behövs för att komma till rätta med problemen. Han har även försökt ta initiativ till att förbättra situationen. Företaget som man ensidigt gynnat under lång tid har från början upphandlats i konkurrens. Att etablera en relation med ett företag, till fördel för staten, menar reservanterna måste uppfylla principerna för offentlig upphandling. Ingen grund för kritik finns här alltså.⁸⁹

1994/95:30 nr 4 Utöandet av statens ägande av PK-banken

Utskottet: Staten har iakttagit en väldigt passiv roll som huvudägare i en av landets ledande banker. Sedan Nordbanken fick problem har statens ägande blivit alltmer aktivt. Utskottet menar att det är viktigt att en policy för hur ägandet skall utövas i statligt ägda företag. I ägarpolicyen bör ingå att staten skall ha en aktiv och initierande roll ifråga om val av styrelseledamöter.⁹⁰

Reservationer: Vill endast ta bort en mindre bit i utskottets uttalande som handlar om att under den tid då ägandet av banken utövades på ett icke formaliserat sätt hade banken en positiv utveckling. Reservanterna vill istället föra fram att bankledningen svarade för rekrytering av nya styrelsemedlemmar. Det är anmärkningsvärt att staten intog en så passiv roll under en tidsperiod av mycket förändringar inom banken. Ordföranden i PK banken fick som uppgift att leda styrelsesammanträdena. Att ordföranden fått be-

⁸⁶ KU 1993/94:30, s. 146

⁸⁷ KU 1993/94:30, s.177

⁸⁸ KU 1994/95:30, s. 83-84

⁸⁹ KU 1994/95:30, s. 263-264

⁹⁰ KU 1994/94:30, s. 95

gränsningar i sitt ansvar förnekas av Kjell Olof Feldt. Reservanterna menar därför att det finns oklarheter vad gäller omständigheterna kring utseendet av ordförande.⁹¹

1994/95:30 nr 6 Statsråds uttalande om svensk utrikespolitik

Utskottet: Carl Bildts uttalanden var svepande och allmänt hållen vilket lett till att man på vissa håll gett uttalandet en vidare innebörd än vad som var tänkt. En statsminister uttalande som rör förhållandet till främmande makt bör övervägas noga och utformas så att det inte ger upphov till onödiga missförstånd. Carl Bildts uttalanden motsvarar inte kraven menar utskottet, får därför viss kritik.⁹²

Reservationer: Vill ersätta hela utskottets bedömning och vill istället framföra att Sveriges svaromål 1993 innebar ett erkännande av att svenska myndigheter stödde den estniska motståndsrörelsen, alltså var den sovjetiska protestnoten befogad. Det svenska förnekandet får ses mot bakgrund av det då rådande politiska klimatet och den praxis som tillämpades vid sådana incidenter. Carl Bildt har i sina uttalanden tryckt på betydelsen av öppenhet om det förgångna mellan Sverige och Sovjetunionen. Han har därför inte offentliggjort uppgifter som inte tidigare lämnats ut.⁹³

1994/95:30 nr 7 Statsministerns brev till Rysslands president

Utskottet: Carl Bildts brevväxling med Rysslands president var något som angick alla politiska partier. Stora krav måste ställas på noggrannhet och öppenhet mellan riksdag och regering. Enligt regeringsformen skall regeringen hålla utrikesnämnden informerad om utrikespolitiska händelser som är viktiga. Utskottet menar att Carl Bildt borde överlagt med utrikesnämnden och hans agerande var alltså olämpligt.⁹⁴

Reservationer: Vill ersätta utskottets uttalande med att konstatera att åtgärderna kring Carl Bildts brev varit korrekta från konstitutionell synpunkt. Brevet har beretts och redovisats inom regeringen. Bildt har även anmält till utrikesnämnden att han haft kontakt med Rysslands president. Brevet var ett led i en pågående dialog med Ryssland och inget nytt inslag som behövde utförlig behandling i utrikesnämnden.⁹⁵

1994/95:30 nr 12 Kommunikation ang. Volvo-Renaultaffären

⁹¹ KU 1994/95:30, s. 264-265

⁹² KU 1994/95:30, s. 106-107

⁹³ KU 1994/95:30, s.265

⁹⁴ KU 1994/95:30, s. 115

⁹⁵ KU 1994/95:30, s. 266

Utskottet: Höll regeringen sig uppdaterad om avtalet mellan Volvo och Renault genom att ha kontakt med Volvos ledning? En hel del kontakter förekom mellan Volvoledningen och regeringen men Carl Bildt menar att det inte förekom några förhandsaviseringar om vad som skulle hända. Pehr G Gyllenhammar (företrädare för Volvo) menar dock att han höll statsministern väl och regelbundet underrättad. Frågan gällde framtiden för Sveriges största företag och många anställda är berörda. Eftersom Volvo betyder så mycket för Sverige i olika sammanhang borde det vara naturligt att statsministern engagerat sig mer i frågan. Utskottet menar att det visar på bristande intresse och ansvar för en betydande fråga för landet.⁹⁶

Reservationer: Vill att utskottets uttalande skall innehålla det här istället: Har efter granskningen konstaterat att regeringen lyckats göra skillnad mellan sitt ansvarsområde och det enskilda näringslivet. Volvoaffären var en fråga för bolagsstämman och inte för den svenska regeringen.⁹⁷

1994/95: 30 nr 13 Statsministerns brev till konstitutionsutskottet

Utskottet: Carl Bildt påstår i ett brev till konstitutionsutskottet att konstitutionsutskottets ordförande lämnat felaktiga uppgifter vid ett flertal tillfällen vad gäller Volvoaffären. Brevet anmäldes till granskning eftersom man menade att Carl Bildt la sig i konstitutionsutskottets arbete. Utskottet ser allvarligt på att Carl Bildt försökt att påverka utskottets handläggning av ett ärende som rör hans egen tjänsteutövning. Statsministerns agerande är klart olämpligt.⁹⁸

Reservationer: Vill anföra att för det första finns det inget som hindrar att statsministern skriver till konstitutionsutskottet. Brevet har inneburit ett klarläggande huruvida vissa uppgifter har varit korrekta eller inte. Detta innebar knappast att han lade sig i utskottets granskningsverksamhet. Det gällde för honom politikens heder och etik. Med brevet menar Bildt att ordföranden lämnat en rad felaktiga uppgifter i syfte att misskreditera honom själv och statsrådet Dinkelspiel.⁹⁹

1994/95:30 nr 14 Privatisering genom försäljning av statligt ägda aktier.

Utskottet: Olika metoder har använts vid försäljning av statliga aktier. Utskottet menar att försäljning av statliga aktier måste ske på ett sätt så att det inger förtroende hos köparna och allmänheten. Näringsministern har också uttalat att vissa av köparna nog inte var lämpliga, men att det troligtvis inte fanns möjlighet att hindra detta utan till exempel ändring av lag. Detta utta-

⁹⁶ KU 1994/95:30, s. 142-143

⁹⁷ KU 1994/95:30, s. 268

⁹⁸ KU 1994/95:30, s. 144

⁹⁹ KU 1994/95:30, s. 269

lande menar utskottet inte inger förtroende. Utskottet menar att regeringen måste ha varit medveten om att metoden kom att få effekten att vissa okända investerare fick tilldelning.¹⁰⁰

Reservationer: Vill ta bort uttalandet om att regeringen varit medveten om konsekvenserna om okända investerare och istället tillföra att regeringens motiv var att de ville ha ett spritt ägande och att det skulle bli en veritabel folkaktie. De valde en metod utifrån kraven att alla skulle behandlas lika och ett krav på ett så bra pris som möjligt. Att vissa av köparna var mindre lämpliga, fanns det inte så mycket att göra åt, dels skulle det nog vara integritetskränkande att göra något åt det och dels skulle det nog inte vara möjligt utan lagändring. Handläggningen av försäljningen föranleder ingen kritik.¹⁰¹

1994/95: 30 nr 17 Har regeringen uppfyllt kraven på redovisning av upphandling?

Utskottet: Har regeringen uppfyllt kraven som riksdagen ställde vid beslutet 1991 angående viss redovisning? Upphandlingen är ännu inte avslutad och granskning har inte kunnat göras. För övrigt kan ingen kritik riktas.¹⁰²

Reservationer: Vill ta bort utskottets uttalande om att det inte finns någon grund för kritik och tillägga: Riksdagen krävde att regeringen noga skulle följa upp projektet och redovisa till riksdagen årligen. Reservanterna vill därför anföra att regeringens rapporter har varit ofullständiga och det innebär många risker. Förra och nuvarande regeringen borde därför ha varit mer ambitiösa och öppna mot riksdagen vad gäller redovisningarna. Utskottet antar att regeringen kommer att leva upp till kraven bättre.¹⁰³

1994/95:30 nr 18 Fråga om jäv för statsråd?

Utskottet: Förhållandet att en ägare eller delägare i ett fondkommissionsföretag också är statsråd och på så sätt kan påverka företagets möjligheter till förmånligare behandling i olika sammanhang. Utskottet har ingen anledning till att misstänka att Dinkelspiel agerat otillbörligt. Carl Bildt borde dock ha insett att tveksamma situationer som dessa kunnat uppstå. Därför har han som regeringsbildare brustit i sitt ansvar att uppfylla kraven i 6 kap 9 § andra st regeringsformen.¹⁰⁴

Reservationer: Vill istället att utskottets uttalande skall innehålla följande: Utskottet har ingen anledning till att tro att Riksbankens verksamhet varit

¹⁰⁰ KU 1994/95:30, s. 167

¹⁰¹ KU 1994/95:30, s. 269-270

¹⁰² KU 1994/95:30, s. 209

¹⁰³ KU 1994/95:30, s. 272

¹⁰⁴ KU 1994/95:30, s. 206-207

annat än i ordning. En revisionsbyrå har även granskat verksamheten. De har heller ingen anledning till att misstänka att Dinkelspiel agerat otillbörligt. Statsråds förmögenhetsinnehav är inte intressant utifrån konstitutionell synvinkel. Det skulle få orimliga konsekvenser om vissa personer eller grupper av personer i förväg betraktades som diskvalificerade för statsrådsposter. Bestämmelsen i 6 kap 9 § andra stycket har mer som syfte att värna om statsrådets integritet menar reservanterna.¹⁰⁵

1994/95:30 nr 22 Har bemyndigande att bilda stiftelse funnits?

Utskottet: Regeringen har beträffande andra stiftelserna valt att låta styrelserna själva utse sina efterträdare. I detta fall har regeringen valt formen att själv utse styrelsens ledamöter och ordförande och därigenom tillförsäkrat riksdag och regering visst inflytande. Liksom i andra stiftelser har kapital som utgjort allmänna medel tillförts.¹⁰⁶

Reservationer: Håller inte med om utskottsmajoritetens bedömning.¹⁰⁷

4.3.2.1 Sammanfattning

Här handlar det om betydligt fler reservationer på en mycket kortare tid, fjorton reservationer under 3 år jämfört med sju reservationer under de 10 år med socialdemokratisk regering. Trots detta finns likheter mellan utskottets bedömningar och reservationerna under de olika regeringarna. Det är även intressant om man vänder på resonemanget och tittar på det totala antalet fall där den borgerliga regeringen fått kritik, nämligen sex fall. Reservationer har gjorts mot hälften av dessa fall.

Tittar man mer på vad som faktiskt sägs i utskottets bedömning och reservationerna får man en känsla av att det förekommer väldigt mycket tyckande som troligtvis har sin bakgrund i de olika politiska tillhörigheterna. Detta förekommer under bägge regeringarna.

Precis som i dessa fall består även många av de andra granskningsfallen av problem som gäller tillämpning av regler och ansvarsfördelning. Beror detta på brister i rutinerna inom regeringen och regeringskansliet? Dock kvarstår fakta att de faktiskt inte uttalat direkt kritik till sin egen regering under de tre år som de var vid makten.

¹⁰⁵ KU 1994/95:30, s. 271

¹⁰⁶ KU 1995/96:30, s. 221

¹⁰⁷ KU 1995/96:30, s. 272

5 Analys

Tittar man på min första undersökning, som gäller antal anmälningar, så är den inte riktigt rättvisande eftersom jag endast har kunnat undersöka år där det har varit socialdemokratisk regering. Det är en brist i materialet som gör att jag inte kan dra några säkra slutsatser från den delen av min undersökning. Dock börjar jag undersöka anmälningarna år 1994/95 och detta granskningsbetänkande riktar sig även till tiden för borgerlig regering (främst det sista året) så vissa jämförelser kan man göra. Jag skall kortfattat beskriva vad jag kommit fram till och vad orsakerna kan vara.

Mina uppgifter visar att socialdemokraterna är väldigt försiktiga med att anmäla fall till utskottet som bör granskas, medan de övriga partier (under samma tid) är mer oförsiktiga. En förklaring till att de är så försiktiga kan förutom det uppenbara att de inte vill anmäla sina partikamrater, även vara att nuförtiden får en granskning av ett statsråd stor uppmärksamhet i media, speciellt i de fall när skarp kritik riktas. Kanske kan det vara en bidragande orsak till att socialdemokraterna anmälde så lite och att de borgerliga partierna var så flitiga med att anmäla under tiden med socialdemokratiskt styre. Moderaterna stod för 39 % av anmälningarna under dessa 7 år, centern endast för 7 % och folkpartiet endast för 10 %. Miljöpartiets anmälningar uppgick till 21 %. Socialdemokraternas anmälningar uppgick däremot till ringa 6 %.

En tanke bakom anmälningsstatistiken är att den kan vara beroende på hur många platser varje parti har i riksdagen. Tittar man på siffrorna för miljöpartiet och socialdemokraterna stämmer detta således inte alls.

Vad som även bör uppmärksammas är att granskningsbetänkandet år 1994/95 innehåller många anmälningar, hela 31 st. Detta år är det första jag har kunnat undersöka vem som har anmält till konstitutionsutskottet. Året 1994/95 är intressant både ur den synpunkten och ur hänsyn till att det är året för regeringsskifte. En borgerlig regering har suttit vid makten i tre år och återigen blir det socialdemokratiskt styre. Under detta granskningsbetänkande riktas anmälningar både mot den avgående borgerliga regeringen och mot den nya socialdemokratiska regeringen. Emellertid är huvuddelen av anmälningarna i detta betänkande riktade mot den borgerliga regeringen. Av de anmälningar som riktar sig mot den borgerliga regeringen, det vill säga 24 st kommer 7 st från socialdemokratiska riksdagsledamöter. Jämför man den siffran med de övriga 9 åren har socialdemokraterna totalt gjort fyra andra anmälningar, (2 st 1998/99, 1 st 1995/96 och 1 st 1997/98). Så utav totalt elva anmälningar på 10 år är hela 7 st riktade mot en borgerlig regering eller ett borgerligt statsråd.

Övergår jag till reservationerna finns här fler år att undersöka, både under socialdemokratisk och under borgerlig regering. Min studie visar på att skillnader i antalet reservationer är beroende på vilka partier som sitter i

regering. Ledamöterna i konstitutionsutskottet är relativt ovilliga att reservera sig när deras egna partikamrater sitter i regeringen. Generellt reserverar sig alla partier i konstitutionsutskottet ganska flitigt under alla åren förutom socialdemokraterna som i princip bara reserverar sig under den borgerliga regeringstiden och under året precis efter. Bara genom att titta på antalet reservationer kan man egentligen inte dra några säkra slutsatser eftersom det naturligtvis har stor betydelse hur innehållet i reservationerna ser ut, vilket jag nedan återkommer till. Siffrorna kan i alla fall vara en indikation på att det är något som är värt att undersöka.

Min tredje del av undersökningen visar på reservationernas innehåll i förhållande till utskottets bedömning uppdelat på borgerlig och socialdemokratiska reservationer. Under de år det har varit socialdemokratisk regering (10 år) har socialdemokraterna reserverat sig totalt sju gånger. I reservationerna har de bestritt kritiken som riktats mot socialdemokratiskt statsråd eller i alla fall mildrat den. Reservationerna var få, med tanke på att undersökningen omfattade 10 år. Naturligtvis är det inget konstigt med att reservationerna säger emot och inte håller med utskottsbedömningen, det är reservationens syfte. I det stora sammanhanget kan det emellertid ha betydelse. I sex av de sju reservationerna från socialdemokraterna har de valt att inte hålla med utskottet om kritiken, endast i ett fall har de erkänt kritik, men på andra grunder. Det kan tala för att socialdemokraterna engagerar sig mer när ett socialdemokratiskt statsråd får kritik än i de andra fallen. Att de i dessa fall är mer måna om att inte kritisera sina egna statsråd.

Intressant är att jämföra reservationerna med fallen av direkt kritik. För statistiken visar att i endast fem fall under sammanlagt 10 år har det uttalats direkt kritik mot socialdemokratiska statsråd. Samtidigt som det naturligtvis kan vara ett gott tecken bör man uppmärksamma att i fyra av dessa fall reserverar socialdemokraterna sig mot kritiken.

Detta visar att socialdemokraterna sällan kritiserar sina egna partianhängare. Det har betydelse om man utgår ifrån att konstitutionsutskottet har ett speciellt uttryckssätt vad gäller kritiken i utskottet som jag tidigare berörde i kap 3.4. Det vill säga att man antar att utskottet har gradering för hur skarp kritiken är. De fall som riktar skarp kritik är de fall som får uppmärksamhet och är av verklig betydelse. Det är de fallen som jag anser vara de viktigaste.

Vad som även bör uppmärksammas är att i dessa fyra fall där det förekommer kritik mot socialdemokratiskt statsråd och där socialdemokraterna i utskottet också reserverar sig mot denna kritik innebär det att det är de andra partierna i konstitutionsutskottet som driver igenom kritiken. Detta innebär, om man vänder på resonemanget, att socialdemokraterna själva under de 10 år som jag har undersökt aldrig uttalat *skarp kritik*, vilket kan tala för en politisk granskning både från socialdemokratiskt håll och från borgerligt håll.

Under den borgerliga regeringstiden görs det betydligt fler reservationer under en kortare tid, från borgerliga partier, arton reservationer under 3 år

jämfört med socialdemokratiska reservationer under socialdemokratiska regeringstiden. I princip i alla dessa fall bestrider de kritiken och i ett fåtal fall är de oense om bedömningen.

Totalt sett har det riktats uttalad kritik från utskottet i sex fall, där de borgerliga (ett eller flera partier) har reserverat sig emot tre av dem. Att antalet reservationer är så många fler än under socialdemokratisk regering (från socialdemokraterna) kan ha att göra med att de borgerliga är fler partier och på så sätt reserverar sig fler gånger. Å andra sidan reserverar de sig också gemensamt många gånger och då räknas det bara som en reservation.

En annan förklaring till att de borgerliga partierna generellt reserverar sig mycket kan även vara att under många år är de flesta av de borgerliga partierna endast *en* representant i utskottet från sitt parti. De kan då eventuellt lättare reservera sig och driva sin egen linje eftersom de dels inte behöver ena partiet i utskottet (eftersom partierna i utskottet sällan vill dela på sig vid granskningen) och dels när deras åsikter blir en reservation behöver de inte stå till svars för den på samma sätt, eftersom uttalandet bara är en reservation och kommer aldrig att bli något mer. Utgår man från detta tankesätt har socialdemokraterna som parti lättare för att bli ett parti i utskottets majoritet eftersom de oftast har många ledamöter i konstitutionsutskottet. Dagens konstitutionsutskott består av sjutton ledamöter där socialdemokraterna har åtta platser, moderaterna tre, centern en plats, folkpartiet två platser, kristdemokraterna en plats, miljöpartiet en och vänstern en. Detta kan vara en orsak till att reservationerna ser ut som de gör. Det är dock viktigt att hålla i tanken att innehållet i reservationerna och utskottets bedömning trots allt talar sitt tydliga språk.

Vad man även bör observera är att partierna i konstitutionsutskottet i princip aldrig delar på sig vad gäller bedömningen av en granskning. Exempelvis förekommer det sällan att till exempel en moderat reserverar sig, medan de övriga moderaterna håller med utskottsmajoriteten.

6 Slutsatser

Jag ska nedan svara på mina frågor som jag ställde i inledningen det vill säga att se: huruvida syftet med granskningen uppfylls och studera om granskningen är politisk eller juridisk?

6.1 Uppfylls syftet med granskningen?

När regeringsformen kom i ny skepnad 1974 blev syftet med granskningen att den skulle vara juridisk och administrativ och konstitutionsutskottets uppgift är att granska regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning. Syftet var att redovisa administrativ praxis och utskottet borde även ta upp vissa kategorier av fall varje år för att göra en närmre granskning av dessa. Man menade också att i utskottets granskningsbetänkande borde man ta med vad utskottet ansåg förtjäna uppmärksamhet men som inte var av beskaffenhet att juridiskt eller politiskt ansvar ifrågasätts för statsrådet.

Innebörden av detta måste ha varit att konstitutionsutskottets granskning inte var det främsta forumet för att upprätthålla parlamentarisk ansvarighet (vilket skulle göras genom misstroendeinstitutet) och inte heller juridisk ansvarighet (eftersom det endast kan bli aktuellt med åtal vid grovt tjänstefel enligt 12 kap 3 § regeringsformen). Utan huvudsyftet var att utföra en administrativ granskning av statsrådets tjänsteutövning.

Idag gör man en granskning av den administrativa praxisen genom att varje år ge ut ett administrativt granskningsbetänkande där man år från år tittar på regeringens administrativa arbete, till exempel hur författningsutgivningen fungerar, remisser till lagrådet och regeringens behandling av riksdagsskrivelserna. I det andra granskningsbetänkandet som också utkommer varje år tar man efter anmälning från riksdagsledamöter upp fall till granskning. Huruvida detta innebär att man enligt förarbetena tar upp vissa kategorier av ärende är tveksamt eftersom alla fall här beror på anmälningar. När det gäller den administrativa granskningen så bestäms det mesta av granskningen av konstitutionsutskottets kansli och även om mycket av granskningen är återkommande så tar de upp nya kategorier av ärende som de tycker förtjänar granskning och som kanske inte granskats på ett tag. Så mer rimligt är det att man här uppfyller förarbetenas krav på att olika kategorier av ärende.

I förarbeten sägs även att innehållet i granskningsbetänkandena inte alltid skall behöva föranleda någon åtgärd av riksdagen, men att riksdagen borde ha rätt att göra framställning till regeringen i anledning av vad konstitutionsutskottet anfört. Det förfarande har aldrig sedan regeln infördes 1974 används. Det anges inte närmre vilka situationer regeln är tänkt att användas i.

Rent formellt ser granskningen ut att i huvudsak uppfylla syftena som uppställdes när regeln infördes. Både administrativ granskning och anmäld granskning görs varje år även om naturligtvis granskningen har förändrats och utvecklats sen reglerna infördes på 60-talet. Till exempel har man infört offentliga utfrågningar, man har delat upp granskningsbetänkandena i ett administrativt och ett som bygger på anmälningar.

Men huruvida uppmärksamheten kring debatten i media, som man menar är en viktig del av granskningen, är förankrat i förarbetena är tveksamt. Naturligtvis är det bra att granskningen uppmärksammas eftersom det är viktigt att folket får reda på hur regeringen sköter sitt arbete. Men frågan är om mediebevakningen inte främst leder till en uthängning av enskilda statsråd i de flesta fallen? I doktrin har man beskrivit utskottets granskning som att den normalt sett inte bör vara ha som syfte att hänga ut enskilda statsråd till ansvar utan att granskningens främsta syfte är att kontrollera regeringens sätt att tillämpa regeringsformen.

Frågan är om media effekten är den effekt man vill ha? Man bör också ha i åtanke att effekten troligtvis kommer bli olika för olika statsråd. På vissa statsråd kanske det är en bra och effektiv sanktion, där de tar till sig av kritiken eller tycker det är obehagligt med mediebevakningen efter utskottsgranskningen. Andra statsråd kanske inte alls bryr sig om kritiken och kanske inte berörs av att frågas ut inför utskottet eller hängas ut i media. Samma sak gäller de offentliga utfrågningarna, där effekten även där borde vara varierande. Man bör också ha i åtanke att det inte finns någon sanningsförsäkran vid dessa förhör, utan det är helt upp till den utfrågade att tala sanning eller ej. Man bör även fundera på vad ett statsråd egentligen förlorar på att komma inför en offentlig utfrågning i utskottet och kanske hängas ut i media? Självklart kan han förlora väljare, och folkets stöd men hans jobb bli i princip opåverkat. Politikens anseende kanske inte skadas på samma sätt som andra yrkesgrupper när de hängs ut?

Jag är skeptisk till den stora mediebevakning som idag sker av konstitutionsutskottets granskning, samtidigt som jag tycker att det skall finnas en offentlig utfrågning av konstitutionsutskottet och att allmänheten skall på ett enkelt sätt få reda på resultaten av granskningen. Så egentligen finns där ingen perfekt lösning eftersom man naturligtvis aldrig kan reglera hur media framför en nyhet. Men ett sätt hade varit att istället för att ha media som en sanktions-väg, kanske man istället flitigare kunde använda de sanktioner som man faktiskt har enligt regeringsformen, det vill säga, att göra en framställning till regeringen.

6.2 Politisk eller juridisk granskning?

I förra avsnittet kunde jag konstatera att utskottets granskning idag i huvudsak uppfyller syftet, rent formellt. Frågan är då om det faktiska innehållet i

granskningen och hur konstitutionsutskottet granskar, överensstämmer med syftet? Får granskningen någon påverkan ur politiska aspekter eftersom konstitutionsutskottet består av politiker, representerade utifrån riksdagens sammansättning eller är det en oberoende granskning som görs?

Syftet med granskningen skall vara att utskottet ska se till att regeringen och statsråden följer lagar, regler och praxis för regeringens arbete. Här finns alltså regler som skall följas och tanken är inte att någon politisk granskning eller ett rent tyckande skall vara avgörande för utskottets bedömning.

Meningen med de förändrade reglerna i regeringsformen 1974 var att granskningen skulle avpolitiseras. Undersökningen jag gjorde av utskottets bedömningar och reservationer valde jag att dela upp utifrån vilka parti som satt i regering för att på så sätt ännu tydligare åskådliggöra eventuella politiska motiv. Vad jag då fann var att både när socialdemokraterna satt i regering och när de borgerliga satt var likheterna många i konstitutionsutskottets granskning. Generellt har respektive regeringsanhängare i utskottet svårt att uttala kritik mot statsråden av samma partitillhörighet, och på samma sätt reserverar sig gärna samma anhängare vid de få tillfällen kritik uttalas mot deras egna partikamrater.

Vad gäller anmälningarna visar de på att socialdemokraterna anmäler i betydligt färre fall än moderaterna under en tid med socialdemokratisk regering. Särskilt tydligt är detta år 1994/95 där socialdemokraterna i hela sju fall anmäler den borgerliga regeringen till konstitutionsutskottet jämfört med det totala antalet anmälningar från socialdemokraterna under 10 från socialdemokraterna som är 11 fall. Av dessa elva fall riktar sig alltså sju mot en borgerlig regering. Under detta granskningsåret förekommer därför fler antal granskningsärende än något annat år.

Man kan även titta på de fall där utskottet är enigt vilket främst förekommer i fall där de inte uttalar något särskilt. Inte i ett enda fall under tidsperioden jag undersökt har ett enigt utskott uttalat skarp kritik. Även det menar jag talar för att något annat ligger bakom utskottsmedlemmarnas motiv att kritisera eller inte. Hade utskottet varit opolitiskt och bara inriktat på att granska borde fler fall av ett enigt utskott som riktat skarp kritik funnits.

Även om mycket av det material jag undersökt tydligt talar för en politiserad granskning så kan det vid tillfälle uppstå tveksamhet angående graden av politisering eftersom granskningen ibland är luddig om vad som är rätt och fel i ett handlande.

Utredningen bakom varje fall skall undersökas av tjänstemännen på konstitutionsutskottets kansli. Dessa är i huvudsak jurister och statsvetare och arbetar och reder ut fallen åt konstitutionsutskottet. Föredraganden som de kallas, skall redogöra för vad som gäller i det specifika ärendet och även upplysa om hur liknande fall har behandlats. Det borde därför tydligare kunna framgå i utskottets bedömning vad som enligt lagar och regler är rätt eller fel.

Så för att knyta an till min andra fråga jag ställde i inledningen, huruvida granskningen handlar om politik eller ej talar mycket för att politisk influens finns, när både anmälningar, utskottets bedömning och reservationerna både till innehåll och till antal, visar likadana tendenser. Även när samma tendenser finns både hos borgerliga partier som hos socialdemokraterna talar det också för en viss del politisk granskning.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Proposition 1973:90 *En ny regeringsform*

Konstitutionsutskottet 1967:34

Konstitutionsutskottet 1987/88:40

Konstitutionsutskottet 1988/89:30

Konstitutionsutskottet 1989/90:30

Konstitutionsutskottet 1990/91:30

Konstitutionsutskottet 1991/92:30

Konstitutionsutskottet 1992/93:30

Konstitutionsutskottet 1993/94:30

Konstitutionsutskottet 1994/95:30

Konstitutionsutskottet 1995/96:30

Konstitutionsutskottet 1996/97:25

Konstitutionsutskottet 1997/98:25

Konstitutionsutskottet 1998/99:25

Konstitutionsutskottet 2002/03:30

Konstitutionsutskottet 2003/04:20

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1985/86:1

Litteratur

Andrén, Nils, *Samhälle och riksdag del II*, Almqvist och Wiksell, 1966

Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, *Grundlagarna – med tillhörande författningar*, PA Norstedt & Söners förlag, 1980

Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, *Vår författning*, upplaga 12:1, Norstedts juridik, 2000

Nyman, Olle, *Parlamentarismen i Sverige*, 4:e upplagan, Medborgarskolan AB, 1963

Sterzel, Fredrik, *Författningen i utveckling*, Iustus förlag, 2004

Sterzel, Fredrik, *Parlamentarismen i författningen*, 2:a upplagan, Nordstedts Juridik AB, 1999

Sterzel, Fredrik, *Riksdagens kontrollmakt*, PA Nordstedt o söners förlag, 1969

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Sveriges författning*, upplaga 19, Studentlitteratur, 2004

Övrigt

Riksrevisionens hemsida, 2005-11-07
<http://www.riksrevisionen.se/templates/Page.aspx?id=2022>

Riksdagens hemsida, 2005-11-07
http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____3580.aspx

Intervjuer

Nils Fredrik Aurelius (m), ledamot i konstitutionsutskottet
Ingvar Svensson (kd), ledamot i konstitutionsutskottet,

Bilaga A

gransk-
ningsbe-
tänkande
från
1987/88
till och med
03/04

ÅR	ANMÄLT	UTSKOTTETS BEDÖMNING	RESERVATIONER
1987/88:40	1/1	socialdemokratisk regering	
	1.	vissa påpekande, inget uttalande i övrigt	m (3) fp(2) c(2) vpk
	2.	vissa råd, i övrigt inget uttalande	m(3) fp(2) vpk
	3.	inget uttalande i övrigt	fp(2) c(2) vpk
	4.	inget uttalande alls	fp (2) c(2) vpk
	5.	inget uttalande i övrigt	m(3) fp(2) c(2)
	6.	inget uttalande i övrigt	m(3)
	7.	inget uttalande alls	inga reservationer
	8.	vissa råd, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
	9.	ingen kritik	c(2) vpk
	10.	vissa påpekande, inget uttalande i övrigt	m(3) c(2) vpk
	11.	vissa påpekande, inget uttalande i övrigt	m(3) fp(2) c (2)
	12.	inget uttalande i övrigt	inga reservationer
	13.	inget särskilt uttalande	inga reservationer
	14.	inget uttalande alls	inga reservationer
1988/89:30	1/1	socialdemokratisk regering	
	1.	ingen kritik	
	2.	ok	m(3) fp(2) c (2) mp (1)
	3.	ingen kritik	m(3) fp(2) c(2) mp vpk
	4.	ok, inget uttalande	m(3) fp(2) c(2)
	5.	ok, vissa påpekande	inga reservationer
	6.	allvarlig kritik	s(8)
	7.	ok,vissa påpekande	m(3) fp(2) c(2) vpk(1)
	8.	vissa brister, allvarlig kritik	s(8)
	9.	ok	m(3) fp(2) c(2)
	10.	ok, vissa påpekande	m(3) fp(2) c(2),vpk,mp
	11.	inget uttalande i övrigt	fp(2) c(2) mp, vpk
	12.	vissa påpekande,inget ytterligare uttalande	vpk mp
	13.	inget uttalande	fp(2) vpk mp
	14.	inget uttalande i övrigt	inga reservationer
	15.	vissa råd, i övrigt inget uttalande	m(3) fp(2) c(2) mp
	16.	borde tagit tag i saken tidigare	inga reservationer
	17.	vissa påpekande, inget uttalande i övrigt	vpk mp
	18.	ok,vissa påpekande, i övrigt inget uttalande	c(2) vpk mp
	19.	vissa påpekande	s(8)
	20.	inget uttalande i övrigt	fp(2)
	21.	inget uttalande i övrigt	inga reservationer
	22.	mer åtgärder krävs	inga reservationer
1989/90:30		socialdemokratisk regering	

1/1			
1. -4.	avser 8reserv;4fall	ska återkomma,inga övr uttal,ej kritik	m(3)fp(4)c(2)mp(7)vp k(3)s(1)
5.		inget uttalande i övrigt	m fp(2) c
6.		inget uttalande i övrigt	fp vpk mp
7.		inget uttalande i övrigt	m(3) c(2) fp(2)vpk mp
8.		vissa påpekande,i övrigt inget uttalande	inga reservationer
9.		inget uttalande alls	inga reservationer
10.		vissa råd	inga reservationer
11.		inget uttalande alls	c(2)
12.		betämmerlsen bör ses över	inga reservationer
13.		inget uttalande i övrigt	m(3)
1990/91:30		Socialdem. regering	
1/1			
1.		inget uttalande i övrigt	m (3) fp (2)
2.		väntar på mer utredning	inga reservationer
3.	5 delfall	brist i regeringskansliet, inget övrigt	inga reservationer
4.		ingen kritik,inget uttalande i övrigt	m(3) fp(2) c (2) mp v
5.		inget uttalande i övrigt	fp(2) mp v
6.	8 delfall	vissa påpekande,ingen kritik	fp(2) v mp
7.		inget uttalande	m(3)
8.		inget uttalande i övrigt	fp(2) v
9.		vissa påpekande	m(3) fp(2) c(2)
10.	18.a.	vissa påpekande, kritik	m(3) c(2)
11.		inget uttalande i övrigt	c(2)
12.		inget uttalande	c(2) mp
1991/92:30		borglig regering	
1/1			
1.	5 del fall	inget kritik, inget uttalande i övrigt	s (7)
2.		ingen ändring i tidigare bedömningar	fp (1)
3.		ingen kritik	inga reservationer
4.		inget uttalande	inga reservationer
5.		inget uttalande alls	inga reservationer
6.		vissa påpekande	inga reservationer
7.		inget uttalande	s(7)
8.		inget uttalande	inga reservationer
9.		vissa påpekande	nyd
10.		inget uttalande	inga reservationer
11.		inget uttalande	inga reservationer
12.		vissa påpekande, ingen anmärkn	inga reservationer
13.		inget uttalande	S(7)
1992/93:30		borglig reg.	
1/1			
1.		vissa påpekande, i övrigt inget uttalande	S (7)
2.		vissa påpekande, kritik mot regering	S (7)
3.		kritik mot statsminister,i övrigt inget	M(3)c(1)kds fp(1),nyd
4.		inget uttalande i övrigt	S(7)
5.		vissa påpekande	nyd (1)
6.		inget uttalande	S(7)
7.		vissa påpekande	inga reservationer
1993/94:30		borglig reg.	
1/1			
1.	4 delfall	ok	S (7) nyd
2.		återkomma i frågan	inga reservationer
3.		inget uttalande alls/försv min får kritik	M(4)c(1) fp(1)kds
4.		ok, vissa påpekande,inget uttalande	inga reservationer

5.	3 delfall	ej ok, regering o statsråd kritik/ok, ej anmärk	M(4) c(1) fp(1)kds/s7
6.		inget uttalande	S(7)
7.		inget uttalande	inga reservationer
8.		ok, inget övrigt uttalande	inga reservationer
9.		inget uttalande alls	inga reservationer
10.		inget uttalande i övrigt	inga reservationer
1994/95:30 de fall som anmälts borglig / soc dem regering			
1/1			
1.	påbörjades förra året	allvarliga brister, kritik t utb minister	M(4) c(1) fp(2)
2.	nyd	inget uttalande alls	inga reservationer
3.	s (1)	inget uttal allsx3	inga reservationer
4.	m (1)	vissa råd	m (4) c(1) mp(1)
5.	m (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
6.	s (1)	motsvarar ej utskottets krav, viss kritik	m(4) c(1) fp(2)
7.	s (1)	öppenhet m riksdag®eringen,	m(4)
8.	v (1)	ej kritik	inga reservationer
9.	v (1)	inget uttalande alls	v(1) mp(1)
10.	c v(2) s	inget uttalande alls	v(1) mp(1)
11.	mp	inget uttalande alls	mp(1)
12.	KU: s initiativ	inget uttalande alls	m(4) c(1) fp(2)
13.	m (1)	statsråd agerade klart olämpligt	m(4)
14.	s (1)	vissa påpekande, i övrigt inget uttalande	m(4)
15.	v (1)	i övrigt inget uttalande	inga reservationer
16.	v (1)	föranleder inget uttalande	inga reservationer
17.	c (1)	ingen kritik & inget uttalande	c(1) v(1) mp(1)
18.	s (1)	utskottet ej helt nöjda	m(4) c(1) fp(2)
19.	v (1)	inget uttalande alls	v(1) mp(1)
20.	nyd (1)	i övrigt inget uttalande	inga reservationer
21.	m (1)	hänvisar t promemoria, annars inget uttalande	inga reservationer
22.	s (1)	inget uttalande	m(4) c(1) fp(2)
23.	v (1)	ej fråga för reg, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
24.	mp (1)	haft befogenheter, föranleder inget uttalande	inga reservationer
Soc reg.	fp , m	se tidigare redogörelse	inga reservationer
25.			
26.	ingen	föranleder inget uttalande alls	fp(2) m(4)
27.	ingen	föranleder inget uttalande alls	m(4) fp(2) c(1)
28.	m (1)	lite råd, men ok, inget ytterligare uttalande	m(4) fp (2) mp v
29.	m (1)	inget uttalande	m (4)
30.	m (4)	råd, inget uttalande i övrigt	inga reservationer
31.	m (1)	inget uttalande alls	m(4) fp(2)
32.	m (5)	vissa önskemål, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
1995/96:30 De fall som anmälts			
1.	m (1)	under behandling, klar under hösten	inga reservationer
2.	m (1)	vissa påpekande, fler rutiner krävs	inga reservationer
3.	m (1)	vissa råd, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
4.	m (1)	vissa råd, förbättring av regler, i övrigt inget	inga reservationer
5.	m (1)	principiellt uttalande, i övrigt inget uttalande	m(4)
6.	m (1)	ingen kritik	inga reservationer
7.	mp(1)	ok, i övrigt inget uttalande	mp (1)
8.	mp (1)	vissa råd, i övrigt inget uttalande	mp (1)
9.	v (1)	i övrigt inget uttalande	v (1) mp(1)
10.	mp(1)	ok, i övrigt inget uttalande	v(1) mp(1) fp(2)
11.	mp(1)	ej KUs verksamhet, inget uttalande	inga reservationer
12.	fp(1)	i övrigt inget uttalande	c(1) v(1) mp(1) fp(2)
13.	Lennart Rohdin	ok, i övrigt inget uttalande	m(4) fp(2)
14.	fp (1)	ingen kritik, i övrigt inget uttalande	m (4) fp (2)
15.	v (2)	inget uttalande alls	inga reservationer

16.	mp (1)	i övrigt inget uttalande	v (1) mp(1)
17.	s (1)	ok, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
18.	m (1)	inget uttalande	inga reservationer
19.	m(1)	ok, i övrigt inget uttalande	m(4) fp (2)
20.	m (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
21.	kd (1)	vissa påpekande, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
22.	c (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
1996/97:25 de fall som anmälts			
1.	m (1)	följt regler, inget uttalande	m(4)
2.	mp (1)	vissa råd, i övrigt inget uttalande	fp(2) v(1) mp(1)
3.	v (1)	i övrigt inget uttalande	v(1)
4.	muntligen	kritik bör ej riktas	inga reservationer
5.	v (1)	vissa råd, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
6.	mp (1)	ingen kritik	fp(2) mp(1)
7.	m (1)	ok, inget ytterligare uttalande	m(4) fp(2)
8.	m (1)	ok, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
9.	mp (1)	vissa råd	inga reservationer
10.	v (1) mp (1)	ok, inget ytterligare uttalande	c(1) v(1) mp(1)
11.	m (4) fp(1) c(1) kd(1) mp(1)	ok, inget ytterligare uttalande	m(4) fp(2) v(1) mp(1)
12.	m(1) fp(1) kd(1)	viss kritik	inga reservationer
13.	mp (1)	inget uttalande	inga reservationer
14.	m (1)	inget uttalande alls	m(4)
15.	v (1)	ok, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
16.	Bengt Ola Rytter	utskottet undersöka mer & återkomma	m(4) fp(2)
17.	Görel Thurdin	ingen kritik	c(1)
18.	c (1)	ok, inget ytterligare uttalande	m(4) c(1)
19.	m (1)	ok	inga reservationer
20.	m (1)	inget uttalande	inga reservationer
21.	m (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
1997/98:25 de fall som anmälts Socialdemokratisk regering			
2/2			
1.	fp (1)	i övrigt inget uttalande	m(4) fp(2)
2.	mp (2)	ingen kritik	m(4) fp(2) mp(1)
3.	kd(1)	ok, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
4.	fp (1)	vissa råd, m ok, i övrigt inga uttalande	inga reservationer
5.	mp (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
6.	c (1)	vissa brister i övrigt inget uttalande	inga reservationer
7.	m (1)	ingen kritik	inga reservationer
8.	v (1)	ingen kritik, i övrigt inget uttalande	c(1) v(1) mp(1)
9.	m (1)	ingen kritik, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
10.	m (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
11.	m (2) kd (1)	ok, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
12.	mp (1)	vissa råd&principiella ut, i övrigt inget uttal.	fp(2) mp(1)
13.	v (1)	ok, inget ytterligare uttalande	v(1) mp(1)
14.	m (1)	ok, inget ytterligare uttalande	m(4) fp(2)
15.	m (1)	principiella uttalande, i övrigt inget uttalan- de	inga reservationer
16.	m (1)	ok, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
17.	fp (1)	ok, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
18.	m (1)	ok, inget ytterligare uttalande	m(4) fp(2) v(1) mp(1)
19.	mp (1) fp(1) m	ok, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
20.	mp (1)	principiella uttalande, i övrigt inget uttalan- de	m(4) fp(2) mp(1)
21.	m (2)	inget säskilt uttalande	m(4) fp(2)
22.	mp (1)	ingen kritik, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
23.	v (1)	ok, ev återkomma i frågan	mp(1) v(1)
24.	fp (1)	påpekat vissa saker, i övrigt inget uttalande	fp(2) mp(1) v(1)
25.	fp (1)	ingen kritik, i övrigt inget uttalande	fp(2)

26.	s (2) s (1)	vissa påpekande, ingen kritik, inget uttalande	inga reservationer
27.	m (1)	kraven uppfyllda, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
28.	anmält 96/97:25	ev återkomma	c(1) v(1) mp(1)
29.	kd(1)	beslut att ej vidare utreda	inga reservationer
1998/99:25 de fall som anmälts			
2/2			
1.	s(1)	ingen grund för kritik, i övrigt inga uttalande	inga reservationer
2.	mp (1)	finns kommission, utskottets gr överflödiga	v(2) mp(1)
3.	m (1)	ok, inget ytterligare uttalande	m(4) c(1) kd(2)
4.	mp (1)	ok, principiellt uttalande, i övrigt inget uttalande	mp(1)
5.	m (1)	påpekat vissa saker, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
6.	Olle Lindström	inga brister, inget vidare uttalande	m(4) kd(2)
7.	m (1)	i godk utfrågning, ej tillfr gr, inget uttalande	inga reservationer
8.	m (1)	inget uttalande alls	m(4) fp(1)
9.	m (1)	ingen anmärkn, inget uttalande	m(4)
10.	ej anmält		
11.	m (1)	ok, ingen anmärkning	m(4) kd(2) fp(1)
12.	mp (1)	inget övrigt uttalande	inga reservationer
13.	m (1)	ingen kritik, principiellt uttalande, inget ytterl.	inga reservationer
14.	s (1)	åtgärder vidtagits, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
15.	m (1)	ok, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
16.	m (1)	ingen grund för kritik	inga reservationer
17.	m (2)	ok, inget tyder på fel, inget ytterligare	inga reservationer
18.	c (1)	ej ministerstyre, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
19.	m (1)	ej i strid, inget uttalande i övrigt	inga reservationer
20.	fp (1)	vissa råd, helt ok, i övrigt inget uttalande	fp(1)i
2002/03:20			
2/2			
1.	m(1)	i övrigt inget uttalande	inga reservationer
2.	m (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
3.	fp (1)	vissa råd, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
4.	kd (2)	statministern & utrikesmin ej undgå kritik	s(8)
5.	m (1)	viss råd, principiella uttalande, i övrigt inget	inga reservationer
6.	mp (1)	ok, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
7.	mp (2)	ok, ingen kritik	m(3) fp(2) kd c mp
8.	Anna Kinberg	vissa råd, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
9.	fp (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
10.	mp (1)	förbättrar rutinerna, i övrigt inget	m(3) fp(2) kd c mp
11.	mp (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
12.	fp (1)	uppföljning forts, inget ytterligare uttalande	inga reservationer
13.	mp (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
14.	kd (1)	vissa råd, principiella uttalande, ingen kritik	m(3) fp(2) kd c
15.	kd (1)	vissa idéer, inget övrigt uttalande	inga reservationer
16.	kd (1)	påpekat regler, i övrigt inget uttalande	m(3) fp(2) kd c
17.	mp (1)	påpekat regler, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
18.	m (1)	principiella uttalande, i övrigt inget uttalande	m(3) fp(2) kd c
19.	m (1)	principiella uttalande, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
2003/04:20			
2/2			
1.	m fp c kd mp	ok	m(3) fp(2) kd c mp
2.	fp(1)	inget uttalande i övrigt	
3.	mp (1)	beredning ovanligt lång tid, inget uttalande	s(8)
4.	mp (1)	tidigare uttal, i övrigt inget	inga reservationer
5.	m (1)	kritik	s(8)
6.	fp (1) mp (1)	inga övriga uttalande	s(8)
7.	m (2)	inget uttalande alls	inga reservationer

8.	fp(1)	påpekande, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
9.	m (1)	principiella uttalande, i övrigt inget uttalande	inga reservationer
10.	m (1)	i övrigt inget uttalande	m(3) fp(2) kd c
11.	kd (1)	ok, ingen grund för kritik	m(3) fp(2) kd c
12.	c (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
13.	m (1) fp (1) kd (1) c(1)	regeringen ej uppfyllt kravet på beredning	inga reservationer
14.	m (1) fp (1) kd (1) c(1)	nytt direktiv kommer lösa, inget övrigt uttal	m(3) fp(2) kd c
15.	m (1)	principiella uttalande, utnämningssmakt ok	m(3) fp(2) mp kd c
16.	fp(1)	vissa påpekande, inget uttalande i övrigt	inga reservationer
17.	mp (1)	inget uttalande	inga reservationer
18.	m (1)	motstridiga uppgifter, principiella uttal, ej övr	inga reservationer
19.	m (1)	inget uttalande alls	inga reservationer
20.	c (1)	principiella uttalande	m(3) fp(2) kd c
21.	mp (1)	principiella uttalande, inget övrigt uttalande	mp
22.	v (1)	ingen kritik, i övrigt inget uttalande	v mp
23.	v (3)	hantering ok, ingen kritik, inget övrigt uttalande	v mp
24.	mp (1)	ingen grund för kritik	inga reservationer

SAMMANSTÄLLNING

1987/88	14 fall	endast reservationer	soc regering	m 6 43 % fp 6 43 % c 7 50 % vpk 6 43 %
1988/89	22 fall	endast reservationer	soc regering	m 7 32 % fp 10 45 % c 9 41 % v 8 36 % kd 0 mp 9 41 % s 3 14 %
1989/90	13 fall	endast reservationer	soc regering	m 4 31 % fp 4 31 % c 4 31 % v 5 38 % kd 0 mp 3 23 % s 1 8 %
1990/91	12 fall	endast reservationer	soc/borgl	m 5 42 % fp 6 50 % c 5 42 % v 4 33 % kd 0 mp 4 33 % s 0
1991/92	13 fall	endast reservationer	borg regering	m 0 fp 1 8 %

					c 0	
					kd 0	
					mp 0	
					v 0	
					s 3	23 %
					nyd 1	8 %
1992/93	7 fall		endast reservationer	borg regering	m 1	14 %
					fp 1	14 %
					kd 1	14 %
					c 1	14 %
					v 0	
					mp 0	
					s 4	57 %
					nyd 2	29 %
1993/94	10 fall		endast reservationer	borg regering	m 2	20 %
					fp 2	20 %
					kd 2	20 %
					c 2	20 %
					v 0	
					mp 0	
					nyd 1	10 %
					s 3	30 %
1994/95	32 fall		anmäln & reservationer	soc/borgl	s 0	
	s 7	22%			nyd 0	
	nyd 2	6%			m 14	44 %
	m 10	31%			fp 9	28 %
	fp 1	3%			c 8	25 %
	c 2	6%			mp 7	22 %
	mp 2	6%			v 5	16 %
	v 7	22%				
1995/96	22 fall		anmäln & reservationer	soc regering	m 2	9 %
	m 9	41%			nyd 0	
	nyd 0				s 0	
	s 1	5%			fp 4	18 %
	fp 2	9%			kd 0	
	kd 1	5%			c 1	5 %
	c 1	5%			mp 6	27 %
	mp 5	23%			v 4	18 %
	v 2	9%				
1996/97	21 fall		anmäln & reservationer	soc regering	m 8	38 %
	m 9	41%			c 3	14 %
	c 2	10%			fp 7	33 %
	fp 2	10%			mp 8	38 %
	mp 6	29%			v 8	38 %
	v 4	19%			kd 0	
	kd 2	10%			s 0	
	s 0					
1997/98	29 fall		anmäln & reservationer	soc regering	m 6	21 %
	m 11	38%			c 1	3 %
	c 1	3%			fp 9	31 %
	fp 6	21%			mp 8	28 %
	mp 6	21%			v 5	17%
	v 3	10%				

	kd 3	10%			kd 0	
	s 1	3%			s 0	
1998/99	20 fall		anmäln & reservationer	soc regering		
	m 11	55%			m 4	20 %
	c 1	5%			c 1	5 %
	fp 1	5%			fp 3	15 %
	mp 3	15%			mp 2	10 %
	v 0				v 1	5 %
	kd 0				kd 2	10 %
	s 2	10%			s 0	
2002/03	19 fall		anmäln & reservationer	soc regering		
	m 5	26%			m 5	26 %
	c 0				c 5	26 %
	fp 3	16%			fp 5	26 %
	Mp 6	32%			mp 2	11 %
	v 0				v 0	
	kd 4	21%			kd 5	26 %
	s 0				s 1	5 %
2003/04	24 fall		anmäln & reservationer	soc regering		
	m 10	42%			m 13	54 %
	c 5	21%			c 13	54 %
	fp 7	29%			fp 13	54 %
	mp 7	29%			mp 9	38 %
	v 2	8%			v 2	8 %
	kd 4	17%			kd 13	54 %
	s 0				s 3	13 %