



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Camilla Ojansivu

Borde Sverige införa ett
utredningsutskott enligt tysk modell?

- ett bidrag till den aktuella diskussionen
om tillsättning av en
granskningskommission

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Prof. Aleksander Peczenik

Ämnesområde: Allmän rättslära och komparativ statsrätt

Termin: Vårterminen 1999

Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
1 INLEDNING	6
2. DEN PARLAMENTARISKA UTREDNINGSRÄTTEN I TYSKLAND	9
2.1 Det historiska perspektivet	9
2.1.1 Förändringar i de parlamentariska förhållandena	10
3. UTREDNINGSRÄTTEN IDAG	11
3.1 Utredningsutskottets olika former	11
3.2 Utredningsutskottets position i den konstitutionella strukturen.	13
3.3 Bakgrunden till dagens reglering	13
4. UTSKOTTETS INTERNA REGELVERK	15
4.1 IPA-reglerna	15
5. FÖRFARANDET	16
5.1 Tillsättningen	16
5.2 Sammansättningen	16
5.2.1 Minoritetsrätten	16
6. REGLERINGEN FÖR UTSKOTTETS YTTRE FÖRHÅLLANDEN	19
6.1 Artikel 44 GG	19
6.2 Straffprocessordningen	20
6.2.1 I lagens anda	20
7. ÖVRIGA GRÄNSER FÖR UTREDNINGSFÖRFARANDET	22
7.1 Grundläggande rättigheter	22
7.2 Utredningsuppdraget	22
7.3 Det offentliga intresset	23
7.4 Relationen <i>Bund-Länder</i>	24

7.5 Korollarteorin	24
7.6 Parallellutredning	25
8. UTSKOTTETS BEFOGENHETER	26
8.1 Vittnesmål och bevisupptagning	26
8.2 Beslag och husrannsakan	26
8.3 Vittnet och den utsatte	27
8.3.1 Den utsattes rättigheter	28
8.3.2 Vittnets ställning	28
9. UTREDNINGSFÖRFARANDETS AVSLUTANDE	30
9.1 Utredningens resultat	30
9.2 Utredningens resonans i det offentliga	31
10. RÄTTSSKYDD I DEN PARLAMENTARISKA UTREDNINGEN	32
10.1 Rättsskydd mot tillsättningsbeslutet	32
10.1.1 Rättsskydd emot åtgärder bestämda av utskottet	33
10.1.2 Rättsskydd mot slutredovisningen	34
11. DEN PARLAMENTARISKA KONTROLLEN I SVERIGE	35
11.1 Riksdagens ombudsmän	35
11.1.1 Dagens JO	36
11.1.2 Begreppet myndighetsutövning	37
11.1.3 JO-granskningens syfte	37
11.1.4 Ärendets behandling	38
11.1.5 Rättsskydd mot JO:s beslut	39
11.2 Konstitutionsutskottet	39
11.2.1 KU:s reformer	40
11.2.2 KU:s sammansättning	40
11.2.3 Granskningen	40
11.2.4 Ärendets gång	41
11.2.5 Granskningsbetänkandet	42
12. EN JÄMFÖRELSE	43
12.1 Uppgifter	43
12.1.1 Det offentliga intresset och myndighetsutövning	44
12.2 Tillsättning	44
12.3 Befogenheter	45
13. KAN SVERIGE AV RÄTTSSSTATLIGA HÄNSYN INFÖRA ETT UTREDNINGsutskott enligt tysk modell?	46

13.1 Maktdelningsproblematik	47
13.2 Brottmåls- eller utredningsförfarande?	47
13.2.1 En domstolsdefinition	47
13.2.2 Den allmänna straffprocessen	49
13.2.3 Utredningsförfarandet	49
13.3 Fri- och rättigheter	50
13.4 Rättssäkerhet	51
13.5 Majoritetsprincipen	52
13.6 Kontrollen över politiska beslut och de politiska befattningshavarnas ansvar	52
14. FINNS DET BEHOV AV ETT UTREDNINGSKOTT I SVERIGE?	53
14.1 Utredningsutskottets gränsposition	53
- en systemteoretisk analys	53
14.1.1 Ett institut med ett ben i vardera system	54
14.2 Granskningskommissionen	55
15. SLUTSATS	58
LITTERATURFÖRTECKNING	60

Förkortningar

BayVBl	Bayerische Verwaltungsblatt
BavVerfGE	Bayerische Verfassungsgerichtentscheidungen
BayVerfGH	Bayerische Verfassungsgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht Entscheidungen
BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht Entscheidungen
DVBl	Deutsche Verwaltungsblatt
DÖV	Deutsche Öffentliche Verwaltung
GG	Grundgesetz
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
IPA	Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
IRO	Lag om instruktion för riksdagens ombudsmän
JO	Justitieombudsmänn
KU	Konstitutionsutskottet
LG	Landgericht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Verwaltungszeitschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
RB	Rättegångsbalken
Rdnr	Randnummer
RF	Regeringsformen
StGH	Strafgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
UAGE	Untersuchungsausschussgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung

1 Inledning

Kontrollen av statsmakten har alltid varit en viktig fråga i varje stat med parlamentariskt statskick. Ett parlamentariskt och demokratiskt statskick bygger på folkstyre och maktindelning; de statsorgan som legitimeras genom fria val direkt av folket i Sverige eller Tyskland ska ha en central ställning. Samtidigt ska det mellan dessa organ bestå en ömsesidig maktbalans som inte ger något organ en dominerande ställning. Den exekutiva makten ska i enlighet med denna vara underkastad den parlamentarisk kontrollen men det är mycket viktigt att dra gränsen så att regeringens makt inte slukas av parlamentet.

En tidig form av maktindelning fanns redan i författningarna i de grekiska statsstaterna och i den romerska republikens författning. Den teoretiska grunden till den moderna maktindelningen bygger dock på maktindelningläran av Charles de Montesquieu¹: i en stat skall de tre delarna av systemet: den lagstiftande, dömande och exekutiva makten vara organisatoriskt skilda och agera oberoende av varandra och därmed förhindra maktmissbruk. Detta är idealbilden som med svårighet eller aldrig kan uppfyllas i praktiken eftersom det ligger i konflikt med ett nödvändigt samarbete för att systemet ska kunna fungera effektivt. Förhållandet mellan de två extremerna löses genom en ”dynamisk kompromiss”. Det är en kompromiss på de viset att de respektive makterna har autonoma områden men det finns en skärningspunkt där kompetenserna möts. Detta området är öppet nog för att möjliggöra samarbete. Ett stabilt system måste vara flexibelt nog för att lösa alla konflikter som uppstår i enskilda fall genom en produktiv sammanvägning. Ett exempel på en kompromiss är det exekutivas allt större inflytande på lagstiftningen med rätt att utfärda förordningar. I praktiken betyder detta att också det exekutiva tar del av rättsystemets utveckling.² Detta visar på den flexibilitet som suddar ut de skarpa konturer, vilka ursprungligen skulle känneteckna maktindelningen.

I art. 20 GG finns principerna för Förbundsrepubliken Tysklands statsstrukturer förankrade. Artikel 20 p. 2 GG stadgar att maktindelningens principen gäller i Tyskland. Den lagstiftande och dömande ska enligt detta respektera det exekutivas autonoma område men samtidigt får förvaltningen i allt större utsträckning utrymme för självständigt agerande, bla. i form av ett växande antal specialmyndigheter, tex. Tyska centralbanken.

Olika staters författningar kan ses som en fastslagen kompromiss mellan olika principer. Särskilt vissa institutioner kan ses i det ljuset. Ett sådant institut är tex. det tyska utredningsutskottet som är ett parlamentsorgan men vars främsta syfte är att kontrollera regeringen med hjälp av

¹ Jfr Peczenik, A. Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, Göteborg 1995, sid. 55f, 85 f.

² Peczenik, A. *Vad är rätt?* Sid. 118.

domstolsliknande befogenheter. Utredningsutskott, i något varierande former, finns institutionaliserade i de flesta EU-länderna men inte i Sverige.³

Denna uppsats är en komparativ studie. Den komparativa rätten används för att jämföra systematiska sammanhang och strukturer i ett rättssystem men kan också rikta sig till ett delområde i det för utredning valda rättssystemet eller för att utforska mycket små enskilda frågor. Komparativ rätt har bla. följande uppgifter: 1. Lagstiftaren kan använda sig av relevant reglering i andra länder för att få fram den lösning som passar det enskilda landet bäst. 2. Den kan fungera som argument i rättspolitiska diskussioner. 3. Vara en del av den allmänna rättsvetenskapliga diskussionen, ofta i syfte att rättspolitiskt verka för ändringar. 4. Vara ett övertygande, ytterligare argument för domstolar i deras avgöranden.⁴

Syftet med denna komparativa studie är att göra en jämförelse inom området för parlamentarisk kontroll i Tyskland och Sverige. I centrum för den studien står det parlamentariska kontrollinstrumentet *utredningsutskottet*.⁵

Jämförelsen är tänkt att tjäna de syften för en komparativ studie som nämnts ovan, särskilt de två första: om det tyska utredningsutskottet pga dess kompetenser kan tjäna som en förebild för eventuella ändringar i den svenska parlamentariska kontrollen samt kunna fungera som ett argument i en eventuell förestående rättspolitisk diskussion. Frågan om det tyska utredningsutskottet kan tjäna som förebild för Sverige kommer att behandlas på följande sätt: kapitel 2-10 kommer att avgränsas till det tyska utredningsutskottets ställning, funktion, och rättigheter på förbunds nivå. De tyska *länderna*⁶ har i sina parlament egna utredningsutskott. Dess funktion i länderna kommer inte att tas upp närmare i denna uppsats. Kapitel 11 framställer de institut i Sverige som är att jämföra med det tyska utredningsutskottet. Kapitel 12-15 innehåller en sammanfattande jämförelse mellan de svenska och tyska instituten, en analys av utskottet ur olika perspektiv och en diskussion om Sverige bör införa ett utredningsutskott. Frågan om ett införande är uppdelad i två delar. För det första om Sverige av rättsstatliga hänsyn *kunde* införa ett utredningsutskott enligt tysk modell och för det andra om det alls finns *behov* av ett sådant utskott i Sverige.

Det finns mycket tysk forskning och juridisk och statsvetenskaplig litteratur om utredningsutskottet. Detta har sin grund i bla. att utskottet är kontroversiellt beroende på sina

³ Se Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse in den Mitgliedstaaten - Beschreibung und rechtsvergleichende Betrachtung, Luxemburg, nr 6-96; Beckedorf, Ingo: *Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments*, Berlin 1995. För information om EU-parlamentets utredningsrätt se också *European Journal of International Law*, vol. 9 1998, nr. 4, sid. 763 ff.

⁴ Koch, H; Magnus, U; Winkler von Mohrenfels, P. *IPR und Rechtsvergleichung*, 2 uppl, München 1996, sid. 234 ff.

⁵Ty: Das parlamentarische Untersuchungsausschuß.

⁶Land = delstat.

befogenheter. Mycken diskussion har ägnats åt utskottets domstolsliknande befogenheter och skyddet för de grundläggande rättigheterna i utredningen.

2. Den parlamentariska utredningsrätten i Tyskland

2.1 Det historiska perspektivet

Det tyska parlamentets utredningsbehörighet sträcker sig tillbaka till början av 1800-talet men stammar ifrån anglosaxisk parlamentspraxis; redan på 1300-talet hörde utredningsutskotten till allmän parlamentspraxis i England.⁷

I Tyskland användes parlamentariska utredningsutskott först 1816 i Sachsen-Weimar-Eisenach-författningen. Efter revolutionen 1848 infördes utredningsutskottet i form av ett kontroll- och informationsinstrument i *Frankfurter Reichsverfassung* 1849 (§ 24⁸).⁹

Frankfurterförfattningen var ett försök till en enad författning för de tyska staterna. Eftersom den aldrig blev gällande vann utredningsutskottet under den senare halvan av 1800-talet ingen framgång.¹⁰ Frankfurterförfattningens stadganden om parlamentarisk utredningsrätt fick däremot inflytande i de enskilda staternas författningar, bla. den preussiska.¹¹ Vid denna tidpunkt förfogade ett utredningsutskott inte över tvångsmedel gentemot vittnen eller över möjligheten att ha tillgång till information som var relevant för utredningen. Effektiviteten var därmed inte så stor. Utredningsutskottet var beroende av det exekutivas goda samarbetsvilja. Dessutom kunde ett utredningsutskott endast tillsättas genom en majoritet i riksdagen (Bundestag). Problemet var alltså att utredningsrätten å ena sidan skulle tjäna som kontrollinstrument av det exekutiva men å andra sidan kunde detta endast ske genom understöd av en majoritet, dvs. de parlamentsgrupper, på vars

⁷ Busch, E. *Parlamentarische Kontrolle - Ausgestaltung und Wirkung*, 4 uppl, Heidelberg 1991, sid. 109; Ziemske, B. *Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England*, Berlin 1991, sid. 11.

⁸ Geschäftsordnung für die konstituierende Nationalversammlung § 24:

Ein [Untersuchungs]Ausschuß hat, wenn er nicht ausdrücklich andere Aufträge von der Versammlung erhält, sich nur mit Vorbereitung der ihm zugewiesenen Geschäfte zu beschäftigen, und steht auch weder mit Behörden noch mit Einzelnen außerhalb seiner in Verbindung; jedoch kann die Versammlung einem Ausschusse das Recht einräumen, Zeugen und Sachverständige vorzufordern, zu vernehmen und vernehmen zu lassen, oder mit Behörden in Verbindung zu treten. In keinem Falle aber darf er ohne neuen Antrag der Versammlung über seine ursprüngliche Aufgabe hinausgehen.

⁹ Abitz, R. *Die Untersuchungsausschüsse - oppositionelle oder Gesamtparlamentarische Kontrolle* i Berger, F., Busch, E. *Die parlamentarische Kontrolle - Institutionen und Funktionen des Deutschen Bundestages*, Berglen 1989, sid. 20

¹⁰ Det var under den period som Bismarcks författning (Reichsverfassung) förenade Tyskland. RV var inte byggd på parlamentarism vilket förklarar att utredningsutskottet inte blev någon framgång förrän först senare, dvs. i Weimarförfattningen.

¹¹ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse: Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag*, 2 uppl, Heidelberg 1991, sid. 22.

förtroende regeringen vilade.¹² Först med WRV, med det parlamentariska systemets intåg, kom vändpunkten för utredningsrätten.¹³ Den fick en plats i konstitutionen och den utrustades med befogenheter som kom att öka effektiviteten jämfört med hur det hade varit under 1800-talet. I WRV fanns utredningsrätten stadgad i en rikstäckande författning som möjliggjorde en effektiv kontroll av det exekutiva genom domstolsliknande befogenheter. Dessutom stadgades i art. 34 WRV den sk. minoritetsrätten¹⁴, vilket även i nutid är en rätt som skiljer den tyska utredningsrätten ifrån andra i Europa.¹⁵

Utvecklingen mot ett institut som utredningsutskottet står i samband med strävandena att säkra en effektiv kontrollrätt gentemot regeringen och förvaltningen. Det viktigaste för en effektiv parlamentarisk kontroll ansåg man vara rätten att ta del av information för att kunna utreda. Att ställa myndigheternas information till parlamentets förfogande var därför ett mål redan för arbetet i Frankfurts Nationalförsamling 1849. Detta arbete ledde i sin tur till att krav kom att ställas på det offentliga informationsplikten och rätten till parlamentarisk utredning på federal nivå.¹⁶

2.1.1 Förändringar i de parlamentariska förhållandena

Det var *Max Weber*¹⁷ som, i Tyskland år 1917/1918, först påtalade förhållandet att det tillämpades en strikt majoritetsprincip vid tillsättning av ett utredningsutskott, där det å ena sidan fanns en parlamentsminoritet och å den andra en majoritet och regering.¹⁸ För att säkra den parlamentariska utredningsrätten föreslog *Max Weber* att den inte bara skulle vara ett privilegium för majoriteten utan att den också skulle stå till förfogande för parlamentets minoritet. Denna skulle följaktligen få ha ett anspråk på tillsättning av ett utredningsutskott.

Denna avvikelse ifrån majoritetsprincipen var endast möjlig genom en författningsrättslig förankring. Författarna till Weimarrepublikens författning år 1919 såg till att detta instiftades och lade dessutom till ytterligare befogenheter och rättigheter: att straffprocessordningen skulle vara tillämplig på framställning av bevis och att den parlamentariska utredningsrätten inte skulle vara begränsad till endast typen kontrollutredning, dvs. granskning av regeringens och förvaltningens handlande i vissa fall.

¹² Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 23 ff.

¹³ Abitz, R. *Oppositionelle oder gesamtparlamentarische Kontrolle*, sid.20. Se även Münch / Kunig, *Grundgesetzkommentar*, art. 44, rdnr. 1, 2, 7. 3 uppl, München 1995.

¹⁴ Se nedan kap. 5.

¹⁵ Schleich, A. *Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages*, Berlin 1985, sid. 10; *Europäisches Parlament: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse in den Mitgliedstaaten*, nr 6-96, sid. 56 f.

¹⁶ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 21.

¹⁷ Max Weber var jurist, sociolog och nationalekonom.

¹⁸ Se skrift av Weber, M. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* ur *Die innere Politik*, utgiven av Hollmann, S., Duncker Humblot.

3. Utredningsrätten idag

I den tyska grundlagen finns utredningsrätten gestaltad i två former: som utredningsutskott enligt art. 44 GG och som sk. enkätkommission¹⁹ enligt § 56 *Geschäftsordnung des Bundestages* (GOBT). Utredningsutskottets uppgift är att utreda missförhållanden i syfte att undvika att samma misstag som gjorts i ett enskilt fall upprepas. Enkätkommissionernas arbete går ut på att genom förslag och utredningar förhindra att problem uppstår, ofta på det socio-kulturella området. De fungerar som ett slags planeringsinstrument för förbundsdagen och skall långfristigt samla information till förberedande av lagstiftningsbeslut. De skall hjälpa parlamentet att fatta beslut av god kvalitet bla. genom att göra det uppmärksamt på samhälleliga krav.²⁰ § 56 GOBT stadgar att en enkätkommission får tillsättas av förbundsdagen för att förbereda beslut som rör omfattande och betydande sakkomplex och om en fjärdedel av parlamentsledamöterna hemställer om det finns en *förpliktelse* att tillsätta en.²¹ I doktrin sägs att enkätkommissionerna skulle tjäna kontrollen av regeringen men de tycks snarare vara ett informationsinstrument vars inflytande inte sträcker sig utöver den uppgiften. Som sådant intar de alltså ingen kontrollposition och kommer därför att lämnas därefter i det följande. De har inte heller samma befogenheter som ett utredningsutskott särskilt när det gäller att använda sig av tvångsmedel.²²

3.1 Utredningsutskottets olika former

Utredningsutskottets funktion är att reda ut missförhållanden på olika områden. Den klassiska formen av utredning är den där regeringens och de offentliga myndigheternas handlande bedöms, en sk. *Kontrollenquete*.²³ Ett exempel på denna typ av utredning är *u-båtsutskottet* som tillsattes för att klargöra om regeringsmedlemmar eller offentliga myndigheter deltagit i, och känt till, lagstridiga leveranser av u-båtsritningar till Sydafrika.²⁴ Utöver denna form finns:

- *Enquete in Kollegialsachen* (icke att förväxla med enkätkommissionerna som behandlades ovan) som befattar sig med intern-parlamentariska ordningsfrågor, dvs. huruvida förbundsdagens ledamöter agerat riktigt eller ej. Ett exempel är *Steiner/Wienand*-utskottet, vilket tillsattes då

¹⁹ Tyska: Enquetekommission.

²⁰ Busch, E. *Parlamentarische Kontrolle*, sid.109f.

²¹ Ur § 56 GOBT: Zur Vorbereitung von Entscheidungen über Umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe kann der Bundestag eine Enquetekommission einsetzen.

²² Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 38.

²³ Enquete (fr. franskans undersökning) används för att beteckna olika typer av utredningar, både för utredningsutskott och för sk. Enquetekommissionen som liknar utredningsutskottet men har en annan funktion och andra befogenheter.

²⁴ Engels, D., *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 12f.

misstanke fanns om att vissa ledamöter i förbundsdagen tagit emot mutor vid omröstningen om misstroendeförklaring mot den dåvarande kanslern Willy Brandt.²⁵

- *Politisch-propagandische Enquete*, vilken har till syfte att utreda missförhållanden vars uppkarande har ett offentligt intresse, vilket i och för sig gäller alla utredningar.²⁶ Det kan röra sig om regeringens och förvaltningens handlande (*Kontrollenquete*) men utredningen kan också rikta sig mot missförhållanden på det icke-statliga området, så länge ett offentligt intresse består för dess utredning och kallas då för *Skandalenquete*²⁷. Särskilt då det gäller *Skandalenqueten* kan en kollision uppstå mellan privata rättigheter och vikten att få ärendet utrett. I de fallen gäller speciellt att utredningen måste kunna legitimeras med ett offentligt intresse.²⁸ Exempel på en sådan utredning är *Transnuklearutskottet* som skulle utreda om ledare och arbetare vid ett visst företag hade brutit mot atomrättsliga föreskrifter.²⁹ Andra exempel är *Neue Heimat*-utskottet och utskottet för *Grubenkatastrophe auf der Zeche Dahlbusch*. I det förra fallet utreddes internt handlande inom företaget (*Neue Heimat*) som ägdes av en ledande fackförening, där det skulle utredas om och i vilken utsträckning det hade förekommit brott mot förbundsagar. Vidare var fråga om ägarna till företaget *Neue Heimat* eller andra försökt att påverka förbundsagen eller förbundsregeringen med mål att förbundsagarna skulle förändras eller skapas till fördel för *Neue Heimat*. I *Grubenkatastrophe* undersöktes orsakerna till en gruvolycka i ett bergverk i Gelsenkirchen, bla. om säkerhetsåtgärderna och kontrollen varit tillräcklig.³⁰

-*Gesetzgebungs-enquete* som tillsätts för att förbereda ny lagstiftning genom att bearbeta sakkomplex som hör till ämnet för lagstiftningen. Det pågår dock nu en diskussion, vilken inte skall behandlas här, om istället enkätkommissionerna helt skall övertaga rollen att förbereda lagförslag, vilket § 56 GOBT möjliggör.³¹

²⁵ a.a. Sid. 13.

²⁶ Se nedan kap. 7.

²⁷ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid.12 ff.

²⁸ Münch, I. von / Kunig, P. (utgivare)*Grundgesetzkommentar*, band II art. 21-69, rdnr. 21.

²⁹ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 14.

³⁰ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 14; Studenroth, S. *Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche*, 1 uppl, Baden-Baden1992, sid. 20 ff.

³¹ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 13, 38.

3.2 Utredningsutskottets position i den konstitutionella strukturen.

Utredningsutskotten är parlamentets redskap och är som sådant del av ett av de högsta författningsorganen (§§ 54, 62 GOBT och art. 20 GG). Utredningsutskottets höga ställning visar sig i att utredningsrätten uttryckligen nämns i art. 44 GG. Utredningsutskottet har befogenheter, vilka kommer att behandlas längre fram i texten, som inte tillstår förbundsdagens plenum. Detta faktum har lett till svårigheter att precisera utskottets rättsliga natur, dvs. om det ska kallas för hjälp, under- eller delorgan till förbundsdagen. Utskottet handlar så att säga genom förbundsdagen, och inte för egen del eller enbart i förbundsdagens namn. Det ligger därför närmast till hands att benämna utskottet som ett delorgan till förbundsdagen.³²

3.3 Bakgrunden till dagens reglering

Artikel 34 i Weimarrepublikens författning var den direkta förebilden för art. 44 GG som är gällande idag.³³ Det gjordes dock en del förändringar när denna utformades³⁴:

1. Antalet ledamöter som kan kräva att ett utskott tillsätts höjdes ifrån en femtedel till en fjärdedel av ledamöterna.³⁵
2. Reglerna som tillämpas allmänt i brottmål ska tillämpas och inte endast *Strafprozeßordnung* (StPO).³⁶ Under arbetet kom det till diskussion och omröstning om brottmålsreglerna skulle kunna användas såsom del av förfaranderegler. En majoritet var för detta då man ansåg att det annars skulle bli omöjligt att förmå villiga vittnen att uttala sig sanningsenligt.³⁷
3. För att utesluta offentligheten krävs inte längre två tredjedels majoritet.³⁸
4. Punkt fyra i art. 44 GG lades till. Den stadgar att utskottets beslut inte kan överklagas hos domstol.^{39 40}

³² Schleich, A. Das Parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, Berlin 1985, sid.13.

³³ Ziemske, B. Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England, sid. 11.

³⁴ Omarbetningen gjordes på den sk. Herrenchiemseekonferensen 1949.

³⁵ Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, band III, art. 38-87, nr 33, München 1997, rdnr 2.

³⁶ Ibidem, rdnr 2.

³⁷ Engels, D. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, sid. 27.

³⁸ Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, rdnr 2.

³⁹ Ibidem, rdnr 2

⁴⁰ *Die Lehre der "gerichtsfreien Hoheitsakte"* (ung. domstolsfria myndighets / höghetsakter eller ett icke överklagbart beslut). Maunz/Dürig, *Grundgesetzkommentar*, rdnr. 2. Se även Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid.174 ff.

Ytterligare ett stridsämne, förutom de processrättsliga spörsmålen, var, liksom redan år 1919, utredningsrättens utsträckning. Återigen föreslogs att rätten skulle stanna vid den sk. kontrollutredningen, vilket röstades ner av majoriteten. Följdaktligen fick art. 44 GG ett vitt tillämpningsområde i likhet med den gamla art. 34 i Weimarförfattningen.⁴¹

⁴¹ Engels, D. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, sid. 20 ff.

4. Utskottets interna regelverk

4.1 IPA-reglerna

De interna rättsförhållandena i utskottet regleras av IPA-reglerna (*Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft*).⁴² Reglerna fastställer utredningsutskottets förfarande och arbetsuppgifter. Dessa regler är en utarbetning gjord av organet IPA i form av ett lagförslag. Förslaget gick inte igenom i förbundsdagen men tillämpas ändå i en något förändrad form på förfarandet på federal nivå och har etablerats som regelverk för förfarandet.⁴³ En särskild lag, *Untersuchungsausschußgesetz, (UA-GE)* finns endast antagen i länderna Baden-Württemberg, Bayern, Berlin och Saarland.⁴⁴ Ett utredningsutskott har inte rätt att på eget initiativ tillämpa IPA-reglerna eftersom ett utskott i förbundsdagen inte har rätt att bestämma sina egna förfaranderegler. Det är plenum som rent formellt, i samband med tillsättningen, bestämmer om deras tillämpning i det enskilda förfarandet.⁴⁵

⁴² Ty: *Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft*= inomparlamentarisk arbetsgrupp

⁴³ Ziemske, B. *Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England*, 1991 sid. 16.

⁴⁴ Abitz, R. *Oppositionelle oder Gesamtparlamentarische Kontrolle*, sid. 21.

⁴⁵ Kipke, R. *Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages: Praxis Und Reform*, 1985, sid. 34.

5. Förfarandet

5.1 Tillsättningen

Tillsättningen av ett utredningsutskott börjar med en hemställan. De som har rätt att hemställa är ett parti eller fem av hundra medlemmar i förbundsdagen. Hemställan måste ange utredningstemat, dvs. det fakta som skall utredas, och utredningens mål.

Partipolitik spelar en betydande roll vid tillsättningen. Det är i partierna eller fraktionerna som idén om en viss utredning föds. Den diskuteras där ur rättsliga och politiska aspekter. Utredningstemat kan ofta ligga i luften under längre perioder och behandlas av media, parti- och fraktionsinternt samt vara föremål för hela förbundsdagens diskussion.⁴⁶

5.2 Sammansättningen

Vid tillsättningen av ett utskott bestämmer förbundsdagen samtidigt antalet utskottsmedlemmar, det rör sig vanligtvis om ungefär elva ledamöter.⁴⁷ Enligt §§ 57 och 12 GOBT fördelas platserna proportionellt mellan fraktionerna i förhållande till deras styrka. Det tillsatta utredningsutskottet ska spegla majoritets- och minoritetsförhållandena i förbundsdagens plenum.⁴⁸ Fraktionerna utser sedan själva de personer samt deras suppleanter som de vill ha med i utskottet.

5.2.1 Minoritetsrätten

Tillsättningen av ett utskott sker genom beslut av parlamentet och varierar beroende på om det är en frivillig tillsättning (majoritetsenkät) eller en sk. minoritetsenkät. Den frivilliga tillkommer genom hemställan av en fraktion eller fem av 100 ledamöter och ett beslut genom en enkel majoritet i parlamentet. Det finns ingen plikt att genast tillsätta utskottet och eller att sätta ut ärendet på dagordningen för behandling.⁴⁹ I praktiken är det svårt att få igenom tillsättningskrav som ställts utav mindre än en fjärdedel av ledamöterna men det finns exempel på sådana utskott, exempelvis utskottet som utredde *Grubenkatastrophe auf der Zeche "Dahlbusch"* .

En plikt att direkt tillsätta ett utskott finns däremot om en fjärdedel av parlamentsledamöterna begär det, en sk. minoritetsenkät. Plikten består endast vid en hemställan av en fjärdedel och måste redan vid tillfället för den vara undertecknat av denna fjärdedel.⁵⁰ Endast ett understödande av en

⁴⁶ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 48, 50.

⁴⁷ a.a. sid. 63.

⁴⁸ a.a. sid. 63.

⁴⁹ Maunz / Dürig, *Grundgesetzkommentar*, rdnr. 31.

⁵⁰ a.a. rdnr. 33.

fjärdedel vid en omröstning för en frivillig tillsättning räcker alltså inte. Genom minoritetsrättens existens tjänar utredningsutskotten alltså inte bara parlamentets intressen gentemot regeringen utan också parlamentsminoritetens gentemot dess majoritet.

5.2.1.1 Dualism som förutsättning för en parlamentarisk kontroll

Kontrollen av regeringen och förvaltningen kan garanteras endast då ett politiskt spänningsförhållande finns mellan parlament och regering. Kontrollsubjekt och kontrollobjekt måste stå i motsats till varandra.⁵¹ En förutsättning för varje kontroll är dualism: Det exekutiva kan varken vara fullständigt underkastat den parlamentariska kontrollen eller inte alls vara beroende av parlamentet. Kontrollen kan inte heller fungera om regering och parlament har en enhetlig vilja.⁵² Ett utredningsförfarande som utlöses och hålls i gång utan ett sådant spänningsförhållande, dvs. en fungerande parlamentarisk kontroll, kan inte uppfylla sitt syfte. Det är i säkerställandet av kontrollen, genom att skapa ett sådant spänningsförhållande, som minoritetsrätten har sin betydelse.⁵³ Det är delvis genom inkonsekvensen i minoritetsskyddet som denna spänning uppstår: Medan det mildare medlet för parlamentarisk kontroll, tex. rätten att kräva närvaro av en minister vid utfrågning av denne (den sk. fråge- eller interpellationsrätten) endast tillkommer majoriteten är det starkare medlet, utredningsutskottet, öppet för användning utav minoriteten vid vilken tidpunkt som helst.⁵⁴

Den ovillkorliga rätten att tillsätta ett utskott är dock ingen garanti för kontrollen utan minoriteten måste också få bestämma utredningsobjektet. Objektet får huvudsakligen inte ändras av majoriteten mot minoritetens vilja. Majoriteten får som ytterligare en huvudregel inte mot hemställarens vilja uppdraga att utreda extrafrågor. Skulle den få göra det alltför fritt skulle det lämna ett alltför stort utrymme för majoriteten att försöka förlänga arbetet eller att söka skymma mål och resultat av utredningen. Dock finns en rätt att ställa extrafrågor om det tjänar till att ge en mer vecklighetstrogen bild av utredningsobjektet. Dessa frågor måste dock beträffa utredningsobjektet och lämna dess kärna oförändrad.⁵⁵

Vid tillsättning av utskottet innehar minoriteten rättsskydd gentemot majoriteten vid dess försök att stoppa en utredning. Stridigheter om tillsättningen kan uppklaras genom en sk. *Organstreit* (författningsrättsligt klagörande av BVerfG i fall av kompetensstridigheter mellan statsorganen på hemställan av tillsättningsminoriteten). Eftersom det finns en plikt att tillsätta gäller det endast för

⁵¹ Gehrig, N. *Parlament, Regierung, Opposition: Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*, München 1969, sid. 18.

⁵² Gehrig, N. *Parlament, Regierung, Opposition*, sid. 18 ff.

⁵³ Leibholz / Rinck, *Grundgesetzkommentar an Hand der Recktprechung des Bundesverfassungsgerichts*, band II, 7 uppl. 1996, rdnr. 51.

⁵⁴ Jmfr Maunz / Dürig, *Grundgesetzkommentar*, rdnr. 32.

⁵⁵ Leibholz / Rinck, *Grundgesetzkommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, band II, 7 uppl, nr 30, Köln 1996, rdnr. 52.

BVerfG att fastställa att majoriteten handlat författningsvidrigt. Nackdelen är dock att förfarandet på detta sätt kan försenas.⁵⁶

Genom minoritetsrätten får en liten del av parlamentet möjlighet att använda sig av ett parlamentariskt kontrollorgan som är utrustat med sådana maktbefogenheter som annars tillkommer domstolarna.⁵⁷

⁵⁶ Schröder, M. *Empfielt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse?* München 1988, sid. 115.

⁵⁷ Ziemske, B., *Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England*, sid. 16.

6. Regleringen för utskottets yttre förhållanden

Det författningsrättsliga underlaget samt de yttre förhållandena för utredningsrätten styrs av art. 44 GG. De interna förhållandena regleras i allmänna drag av GOBT och i detalj av de sk. IPA-reglerna, de processrättsliga aspekterna styrs av StPO.

6.1 Artikel 44 GG

Eftersom art. 44 GG reglerar utredningsrätten endast i grova drag krävs komplettering, vilken i huvudsak utgörs av de tre ovan nämnda instrumenten. I övrigt preciseras utredningsrättens gränser med hjälp av doktrin och praxis.

De två första punkterna i art. 44 GG⁵⁸ är hörnstenarna för utredningsrätten och kan genom sin ordalydelse och sin historiska utveckling preciseras på följande sätt: 1. Förbundsdagen har rätt att tillsätta ett utredningsutskott som vid offentlig förhandling framställer de nödvändiga bevisen för att klargöra ärendet. 2. Parlamentet har en plikt att tillsätta ett utskott när en kvalificerad minoritet, dvs. minst en fjärdel ansökt om det. 3. Utskottet som tillsatts skall framställa de nödvändiga bevisen med hjälp av föreskrifterna som finns i StPO.⁵⁹ Punkterna tre och fyra reglerar utskottets förhållande till domstolarna: punkt tre föreskriver att domstolar och myndigheter är förpliktade att hjälpa utskottet där det kan behövas och enligt punkt fyra är utskottets beslut inte överklagbart.⁶⁰ Begränsningar för utredningsrätten kan även utläsas ur artikeln kombinerat med syftet för utredningsrätten:

1. Temporär begränsning (se art. 39GG). Liksom parlamentet är utskottet underkastat diskontinuitetsprincipen, dvs. att utskottet, liksom förbundsdagen upplöses vid slutet av valperioden. Vid slutet av legislaturperioden måste utskottet alltså ställa in sina utredningar även om de inte skulle vara klara. Detta talar emot ett utdraget förfarande.⁶¹ De nya företrädarna i

⁵⁸ Art. 44 GG: ”1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.

2) Auf Beweiserhebungen finden die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.

4) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterliche Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.”

⁵⁹ Engels, D. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, sid. 20, 29, 30.

⁶⁰ a.a. sid. 174 ff.

⁶¹ Jmfr. Arloth, NJW 1987, sid. 808.

parlamentet kan välja att fortsätta den avbrutna undersökningen men detta måste ske genom ett nytt utskott. Det nya utskottet har rätt att utnyttja den redan insamlade informationen, dock kan inte vittnen tvingas till nya utsagor utan där bortses ifrån processrättsliga principer till förmån för proportionalitetsprincipen, dvs. vittnets samlade olägenhet går före statens uppklaringsintresse. En tidigare bevisupptagning får istället användas utan vittnets närvaro.⁶² Detta kan diskuteras ur processrättslig synpunkt men kommer inte att beröras mer i denna uppsats.

2. Misstankesprincipen. Utredningsrätten är situationsbetingad och inte ständig. Både ur praxis och historisk utveckling kan utläsas att det för tillsättning av ett utredningsutskott krävs en misstanke till att börja med. Detta gäller särskilt utredningar i den privata sfären.⁶³

6.2 Straffprocessordningen

Grundarna av Weimarriketets författning bestämde att under ett utredningsförfarande skulle brottmålsbestämmelserna användas analogt och *i lagens anda*.⁶⁴ Detta finns numera stadgat i art. 44 p. 2 GG och innebär praktiskt att utskottet har tvångsmedel till sitt förfogande för att få fram erforderlig bevisning och vittnesmål. Det krävs dock att en behörig domstol godkänner tillämpningen av en straffprocessrättsliga tvångsmedel (jfr §§ 12, 13 20 IPA-reglerna). I motsats till art. 34 WRV, där endast StPO användes, ingår i tillämpningen också GverfG och andra straffprocessuella regler⁶⁵ och gäller särskilt bevisupptagningen.⁶⁶

6.2.1 I lagens anda

Tillämpningen i lagens anda gäller endast bevisupptagningsreglerna.⁶⁷ Betydelsen av lokutionen *tillämpning i lagens anda av straffprocessreglerna* har diskuterats. Allmänt innebär det att endast de regler får tillämpas, vilka motsvarar syftet med ett utredningsförfarande. Det är dock oklart och svårt att bestämma vilket detta syfte är i det enskilda fallet. Den inflytelserike författningsspecialisten *Anschütz* fastslog en formulering: ”Endast de strafföreskrifter skall användas som motsvarar utredningsförfarandets syfte. Utredningens syfte är att efterforska sanningen men inte direkt att finna en brottsling att bestraffa. Utredningsförfarandet är ingen straffdomstol och det vore inte i lagens anda om utskottet skulle ha rätt att använda sig av

⁶² Friedrich, K-D. *Der Parlamentarische Untersuchungsausschuß - Entwicklung, Stellung und Kompetenzen*, Frankenthal 1990, sid. 110.

⁶³ Friedrich, K-D. sid. 111.

⁶⁴ Tyska: *sinngemäße Anwendung*. Jmfr Schröder, M. *Empfielt sich eine gesetzliche Neuordnung*, sid. 42 ff.

⁶⁵ Troßmann, H. *Kommentar zum deutschen Parlamentsrecht*, 1979, rdnr. 16.3.

⁶⁶ Kipke, R. *Die Untersuchungsausschüsse*, sid. 58.

⁶⁷ Maunz / Dürig, *Grundgesetzkommentar*, rdnr.49.

befogenheter som så att säga är rent kriminalistiskt konstruerade, dvs. har som syfte att bekämpa brott”.⁶⁸ Det finns inte definierat vilka befogenheter som är att betrakta som rent kriminalistiskt konstruerade men det ligger nära till hands att anse de dömande som sådana, vilket i sin tur skulle rättfärdiga övriga befogenheter som kan utläsas ur en ändamålsenlig tillämpning av straffprocessreglerna.

Det finns kritiska synpunkter som kan framföras mot ett begrepp som *tillämpningen i lagens anda*. Tillämpningen av bevisnormerna kan leda till rättsliga och praktiska svårigheter ur maktsynpunkt eftersom det är utskottet själv som bestämmer vad som är att anse som tillämpning i lagens anda. IPA-reglernas tillämpning på förfarandet, vilka till stor del föreskriver bevisupptagningen ändrar ingenting i detta läge. En begränsning för utskottets handlande ligger dock däri att IPA-reglerna inte får gå emot gällande rätt och deras tillämpning i enskilda fall måste vara klar och samstämmig.⁶⁹ Vidare kan genom *tillämpning i lagens anda* luckor uppstå i utredningsförfarandet pga dess speciella karaktär. Dessa luckor kan inte utan vidare fyllas. Detta kan demonstreras på följande sätt: straffprocessrätten känns inte vid någon minoritetsrätt vid bevisupptagning. I det parlamentariska utredningsförfarandet är däremot detta en av de viktigaste rättigheterna som tillsättningsminoriteten har. Eftersom IPA-reglerna endast är att anse som ”internrätt”, och inte som en utåt verksam rätt, går straffprocessreglerna i konfliktfall före och leder i sådana fall till en stark försvagning av minoritetsrätten.⁷⁰

⁶⁸ Anschütz, *Kommentar*, art.34 WRV, anm. 8b: ”Nur diejenigen Vorschriften des Strafprozesses sind anzuwenden, die dem Sinn des Verfahrens vor dem Untersuchungsausschuß entsprechen. er inn des Verfahrens vor dem Untersuchungsausschuß ist es, hinsichtlich des Gegenstandes der Untersuchung die Wahrheit zu erforschen, nicht aber ein Verbrecher der Bestrafung zuzuführen. Das parlamentarische Untersuchungsverfahren ist keine Strafgerichtsbarkeit. Es wäre nicht sinngemäß, sondern sinnwidrig, würde man den Untersuchungsausschüssen gestatten, bei ihrer Tätigkeit Befugnisse anzuwenden, die suszusagen rein kriminalistisch konstruiert, die in ihrer ganzen Wesensart durch den Strafverfolgungszweck, dem sie dienen, wenn auch nicht ausschließlich, so doch spezifisch bestimmt sind.”

⁶⁹ Schröder, M. *Empfielt sich eine gesetzliche Neuordnung*, sid. 42, 43.

⁷⁰ *Ibidem*, sid. 43, 44.

7. Övriga gränser för utredningsförfarandet

7.1 Grundläggande rättigheter

Utskottet utövar offentlig makt genom att det är en del av parlamentet. Av art. 1 p. 3 och art. 20 p. 3 GG⁷¹ följer att parlamentet, och följdaktligen utredningsutskottet, har att fullt ut beakta de grundläggande rättigheterna, fastslagna i GG, och rättsstatsprincipen. Ur dessa härleds proportionalitetsprincipen som skall beaktas så snart staten agerar ingripande gentemot dess medborgare.⁷² Det är alltså en fråga om intresseavvägning mellan den parlamentariska utredningen och skyddet för de grundläggande rättigheterna.

Utskottet har inte rätt att starta en utredning med direkt mål att utreda inom den ”privata sfären”, vilken, liksom strängt personlig information, är utesluten ifrån statlig inblick. För att utföra utredningen är då tex. hemliga bandupptagningar och utforskande av dagböcker som huvudregel inte tillåtet.⁷³ Enligt ett avgörande av BayVerfGH ifrån 1994 kan privata angelägenheter vara föremål för ett utredningsförfarande endast då det finns konkreta, välgrundade misstankar för att det som inträffat privat har betydelse för utredningen av ärendet.⁷⁴ BVerfG har vidare klargjort att den domare som är del i ärendet på den rent judiciella sidan skall pröva att bevisframställningen verkligen är av betydelse. Detta gäller särskilt när den beslutade åtgärden innefattar ingrepp i tredje mans rättigheter.⁷⁵ Det är som ovan nämnts en proportionalitetsbedömning och intresseavvägning som måste göras vid ett utredningsuppdrag.

7.2 Utredningsuppdraget

Liksom ovan nämnts bestämmer förbundsdagen i samband med tillsättningen antalet medlemmar som skall arbeta i utskottet, normalt elva stycken. Platserna delas enligt § 57 p. 1, 12 GOBT proportionellt mellan partierna så att utredningsutskottet speglar de majoritets- och minoritetsförhållanden som finns i *Bundestag*. De respektive partierna väljer själva sina

⁷¹ Art 1 p. 3: ”Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.” Art. 20 p. 3: ”Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.”

⁷² Studenroth, S. Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche, sid. 80.

⁷³ Engels, D. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, sid. 34f.

⁷⁴ Köhler, M. Die Grenzen des Rechts der parlamentarischen Untersuchung im Privatbereich i *NvWZ* 1995, häfte 7, sid. 664.

⁷⁵ Kästner, K- H. Parlamentarisches Untersuchungsrecht und richterliche Kontrolle i *NJW* 1990, häfte 42, sid. 2652.

medlemmar.⁷⁶ Efter tillsättningen kan utskottet börja arbeta men det begränsas på flera olika sätt. Den viktigaste gränsen sätts genom det av plenum beslutade utredningsuppdraget, inom vars ram utskottet måste hålla sig. Formuleringen av uppdraget är ofta mycket detaljerad, vilket minskar risken för att för utredningen ovidkommande händelser behandlas. Uppdraget ska ange de fakta som ska utredas, vilka uppgifter och vilket mål utredningsutskottet ska ha med undersökningen. Normalt innehåller uppdraget både retrospektiva och prospektiva element: utskottet ska både utreda inträffade händelser och utarbeta råd på vilket sätt, administrativt, juridiskt eller på annat vis, liknande misstag kan undvikas i framtiden.⁷⁷

7.3 Det offentliga intresset

Kravet att utredningen måste ligga i det offentliga intresse sätter ytterligare en gräns för utskottets arbete. *Det offentliga intresset* är inte att se som ett obestämt rättsbegrepp som kan överprövas (författnings)rättsligt.⁷⁸ Vid en minoritetsutredning kan majoriteten alltså inte vägra tillsättning med argumentet att det inte finns ett offentligt intresse och att det skulle strida mot författningen, inte heller kan minoriteten få det offentliga intresset rättfärdigat eller bestämt genom ett domstolsbeslut. Det offentliga intresset vid tillsättningen är istället att bedömas av det organ som ansökt om att ett förfarande skall inledas och kan inte överklagas.⁷⁹ *Det offentliga intresset* ställs ofta i kontrast till *den privata sfären* som inte ingår i kontrollområdet. Det ska vara fråga om en allmän, samhällelig angelägenhet av offentlighetsrättslig karaktär.⁸⁰ Samtidigt kan även angelägenheter, som prima facie verkar vara en privat sak, hamna i det offentliga blickfånget. Särskilt i sådana fall är utskottets bundenhet till de grundläggande rättigheterna av vikt.⁸¹ Eftersom en tillsättning av ett utredningsutskott ofta föregås av en offentlig diskussion kan en skandal i text ett privat företag ofta få ett offentligt intresse bara genom det.⁸² Med ett sådant betraktelsesätt försvagas dock skyddet för den privata sfären. För att kunna begränsa utskottets utredningsområde måste kriteriet *det offentliga intresset* tas på allvar som en rättsstatlig försäkran. I enlighet med det måste utredningsärendet vara av vikt för stat och samhälle enligt objektiva grunder. Vid beslutet om tillsättning av ett utskott visar sig minoritetens starka ställning. I praktiken betyder det att ett utskott kan tillsättas även om det inte finns ett direkt offentligt intresse i utredningen. Detta beror

⁷⁶ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 63.

⁷⁷ a.a sid. 48 ff.

⁷⁸ Schneider, H-P. I *Grundgesetzkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, art. 38-146, band II, 2 uppl. 1989, rdnr. 11.

⁷⁹ *Ibidem*, rdnr. 11.

⁸⁰ Kipke, R. *Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages*, sid. 45. Münch-Kunig, *Grundgesetzkommentar*, rdnr. 21.

⁸¹ Maunz-Dürig, *Grundgesetzkommentar*, rdnr. 19.

⁸² Buchholz, B-K. *Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß: eine Verfahrensrechtliche und Grundrechtsdogmatische Untersuchung, insbesondere zur strafrechtlichen Behandlung von Falschaussagen*, Berlin 1990, sid. 25.

på att tillsättningsbeslutet som sådant inte anses som ett ingrepp i medborgarnas grundläggande rättigheter.⁸³

7.4 Relationen *Bund-Länder*⁸⁴

Enligt den vertikala maktindelningen får ett utskott som förbundsdagen tillsatt inte befatta sig med handlande utfört av en regering i ett land eller dess förvaltning, utan får endast gälla det centrala exekutivas handlande. Exempelvis hade inte ett centralt utredningsutskott bort göra utredningar i ärendet om den tidigare ministerpresidenten i Kiel, det skulle varit en fråga endast för ett utskott tillsatt av lantdagen i Schleswig-Holstein.⁸⁵ Andra omstridda utredningar där det ifrågasatts om utredningar tillsatta av *Bundestag* hållit sig inom det federala behörighetsområdet är *U-båtsutskottet* och *Neue Heimat*.⁸⁶ Här, liksom vid bedömningen av det offentliga intresset, är gränsdragningen svår och oskarp och det gäller att göra en intresseavvägning och proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet.

7.5 Korollarteorin

Utredningsutskottet kan ses som ett delorgan till förbundsdagen. Det finns där för att underlätta och främja förbundsdagens arbete.⁸⁷ Av ett organs ställning såsom underordnat följer att dess materiella kompetens inte kan vara bredare än huvudorganets (förbundsdagen i detta fall). I förhållandet mellan utredningsutskottet och förbundsdagen i detta hänseende talar man om den sk. korollarteorin.⁸⁸ Korollarteorin ligger till grund för utredningsrättens begränsning pga maktindelningen. En löpande kontroll av regeringen och förvaltningen är inte tillåten utan rätten att utreda gäller endast för redan avslutade ärenden, detta för att undvika en maktförskjutning och att det exekutivas handlande hämmas eller försvåras.⁸⁹ Maktodelningsprincipen ger det exekutiva ett skydd mot en ständig övervakning av utredningsutskotten. Skulle en ständig utredningsrätt finnas vore enligt tysk doktrin regeringens självständighet gentemot parlamentet mycket svag.⁹⁰ Gränsdragningen när utskottet får börja sitt arbete är ändå inte skarp. I det sk. *Flick*-avgörandet antog domstolen i ett obiter dictum förhållningen att gränsen *i huvudsak* skall beaktas.

⁸³ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 174 f.

⁸⁴ Bund = federalstaten och Länder = delstater.

⁸⁵ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 33,34.

⁸⁶ Schröder, M. *Empfielt sich eine gesetzliche Neuordnung*, sid.14.

⁸⁷ Jmfr Friedrich, K-D. *Der parlamentarische Untersuchungsausschuß*, sid. 42; Maunz-Dürig, *Grundgesetzkommentar*, rdnr. 3.

⁸⁸ Kipke, R. *Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages: Praxis und Reform*, Berlin 1985, sid. 39.

⁸⁹ Kipke, R. *Die parlamentarische Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages*, sid. 40.

⁹⁰ Maunz/Dürig, *Grundgesetzkommentar*, rdnr. 17.

Formuleringen gör att möjligheten till en ständig, även utav pågående ärenden, kontroll över det exekutiva inte är helt utesluten.⁹¹ Det tycks ändå som en bättre lösning att fortsätta att inskränka utredningsrätten till att vara en ex post kontroll, med tanke på utskottets specialbefogenheter, dock utan en alltför restriktiv interpretation av gränsdragningen.⁹²

7.6 Parallellutredning

Vidare kan en utredning begränsas av en sk. parallellutredning vilket ägde rum bla. i *U-båtsutredningen*. En parallellutredning innebär att en domstol, samtidigt som utskottet, ur juridisk synpunkt befattar sig med en fråga i ärendet. Detta möter inga hinder ur maktdelningssynpunkt då det lagstiftande och dömande handlar ur egen rätt. Begränsningen i utredningsrätten ligger däri att utredningsutskottets förfarande tillfälligt kan avbrytas till förmån för ett domstolsförfarande om fara finns för att domstolens utredning kan störas.⁹³

⁹¹ Schröder, M. *Empfielt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse?* 1988, sid. 11 f.

⁹² a.a sid. 12.

⁹³ a.a sid 12 f; Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (IPA-reglerna) § 22.

8. Utskottets befogenheter

8.1 Vittnesmål och bevisupptagning

Enligt § 12 pp 1, 2 IPA-reglerna ska bevisframställning ske om 1/4 av utskottets medlemmar eller den utsatte hemställer om det, dock inte om den begärda framställningen uppenbart faller utanför utredningsuppdragets ram. Om det inte är 1/4 av utskottets medlemmar som gjort ett förslag om bevisframställning gäller majoritetsprincipen. Bevisframställningen förbereds genom rådslag bakom stängda dörrar av utskottsmedlemmarna, deras suppleanter, medlemmar ur förbundsrådet och förbundsregeringen samt medarbetare från sekretariatet och fraktionerna.⁹⁴

Själva bevisframställningen ska sedan ske offentligt. Enligt art. 44 p. 1 GG kan offentligheten uteslutas om övervägande allmänna eller enskilda intressen talar för det eller om det krävs för att få en sanningsenlig vittnesutsaga. Så länge det inte är fråga om bevisupptagning är mötena i allmänhet icke-offentliga.⁹⁵ Medlemmar av förbundsdagen som inte är med i utskottet undantages ifrån definitionen *offentlighet* och har därmed rätt att närvara vid alla möten om i undantagsfall annat inte beslutats.⁹⁶

8.2 Beslag och husrannsakan

Ju mer komplext materialet är som ska utredas desto viktigare blir bevisning i form av urkunder, företagspapper etc. När materialet är politiskt och ekonomiskt svåröverskådligt kan utredningens mål ofta nås endast med hjälp av privat- och företagsmaterial. Tillgrepp av affärsunderlag i ett företag griper dock märkbart in i vissa rättigheter och ger förfarandet, särskilt vid beslag eller husrannsakan, en särskild skärpa.⁹⁷ Utskottet har själv inte kompetens att ge tillstånd för att göra ett beslag utan det måste göras genom behörig domstol (BVerfGE § 77, 51). Detta krav förstärks genom § 98 p. 1 StPO som stadgar att det är domaren som har kompetens att besluta om beslag och utskottet måste följa det.⁹⁸ Denna omständighet försvårar utskottets arbete men innebär, i enlighet med kompetensfördelningen mellan de olika statsmakterna, ändå inget otillåtet ingrepp i utskottets eller domstolens arbetsområde.⁹⁹

Sedan utredningsrättens början i Tyskland har det varit omstritt om utskottet ska ha rätt att utnyttja sig av beslagsrätten (kombinerad med rätten till husrannsakan). I ett avgörande ifrån 17 april 1970

⁹⁴ Engels, D. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, sid. 148.

⁹⁵ Troßmann, H. Kommentar zum deutschen parlamentsrecht, 1979, rdnr. 16.2.

⁹⁶ Kipke, R. Die Untersuchungsausschüsse, sid. 57.

⁹⁷ Di Fabio, U. Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, sid. 49.

⁹⁸ Leibholz / Rinck, Grundgesetzkommentar, rdnr. 131, 132.

⁹⁹ Ibidem, rdnr. 131.

utav Strafgerichtshof (StGH) Bremen finns tydliga tendenser som visar att beslagsrätten anses tillhöra utredningsrättens befogenhetsarsenal.¹⁰⁰ För att legitimera detta används ett teleologiskt argument: Ordalydelsen och syftet med författningsnormen, art. 44 GG, är inriktade på ett fullständigt uppklarande av saken och inrymmer därför alla erforderliga befogenheter för utredningsutskottet.¹⁰¹ Vidare yttrade Landgericht (LG) Frankfurt, inom ramen för *Neue Heimat-utredningen*, att rätten att få tillgång till material, i nödfall mot innehavarens vilja, skulle vara ett nödvändigt medel för att kunna utreda relevanta omständigheter.¹⁰² Någon bindande praxis från BVerfG i frågan finns ännu inte. Ett interimistiskt beslut från den femte november 1986 ger dock vägledning genom att ha givit utskottet rätt att använda sig av dessa åtgärder.¹⁰³ För både beslag och husrannsakan gäller att överväga om åtgärden är nödvändig och om vid ett genomförande rättsstatliga principer, särskilt proportionalitetsprincipen, kan upprätthållas.¹⁰⁴

8.3 Vittnet och den utsatte

Den personkrets som IPA-reglerna kallar ”de utsatta” innehar en särskild ställning i ett utredningsförfarande. Dessa är väsentligen personer emot vilka utredningen enbart eller övervägande riktas.¹⁰⁵ Personen i fråga kan i särskild utsträckning belastas då det inte kan uteslutas att dennes handlingar kommer att värderas politiskt, rättsligt eller etiskt/moraliskt. Den utsatte är i och för sig inte åtalad *de jure* men befinner sig ändå i en roll där hans/hennes agerande utreds och värderas.¹⁰⁶ Förbundsdagen har inte tillskrivit de som utsätts för förfarandet någon särskild status motsvarande den åtalade i straffprocessen.¹⁰⁷

Privatpersoner som befinner sig i en parlamentarisk utredning kan pga många olika åtgärder känna att deras rättigheter åsidosatts. Vad som särskilt kan komma i fråga som en kränkning är:

- tillsättningsbeslutet,
- att offentligheten informeras om ärendet,
- bevisupptagningen (vittnesförhör etc.)
- ordningsåtgärder (häkte, tvång att förelägga akter, böter)
- slutberättelsens offentliggörande

¹⁰⁰ StGH Bremen, DÖV 1970, sid. 386.

¹⁰¹ StGH Bremen, DÖV 1970, sid. 386; Di Fabio, U. *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, sid. 54.

¹⁰² LG Frankfurt, NJW 1987, 787.

¹⁰³ LG Frankfurt, NJW 1987, sid. 787.

¹⁰⁴ Di Fabio, U. *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, sid. 59.

¹⁰⁵ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 80.

¹⁰⁶ *Ibidem*, sid. 80.

¹⁰⁷ Abitz, R. *Oppositionelle oder gesamtparlamentarische Kontrolle*, sid. 23.

8.3.1 Den utsattes rättigheter

I straffprocessen finns rätten för den åtalade att vägra en utsaga när risk finns för att hans / hennes ställning skulle försämrans, vilket innebär att statens rätt till uppklarande av brottet eftersätts. Denna rättighet kan ses i ljuset av närmast jämförbara situation i ett utredningsförfarande: en försämring av den utsattes ställning, pga en utsaga, skulle kunna ske genom att förfarandet får negativ publicitet eller blir orsak till en parallellutredning. Ett sådant skäl anses inte tillräckligt för att rättfärdiga ett icke-uppklarande. Endast då förutsättningarna i § 55 StPO föreligger, dvs. att en straffrättslig sanktion, pga av utsagan i utredningsförfarandet, kan komma att utlösas till nackdel för den utsatte kan denne med framgång åberopa rätten att vägra utsaga. Inte heller enligt art. 2 p.1 eller art.1 p.1 GG, dvs. genom att åberopa människovärdet eller den allmänna handlingsfriheten, kan utsagevägran medges annat än om det i saken pga av en utsaga kan bli fråga om en straffrättslig sanktion. I utskottets praxis har dessa tolkningar tillämpats. Bla. medgavs både partiell och fullständig vägran till utsaga enligt § 55 StPO i *Neue Heimat-utskottet*.¹⁰⁸

8.3.2 Vittnets ställning

Ett vittne är enligt § 13 IPA-reglerna förpliktad att inställa sig på utskottets kallelse. I kallelsen ska vittnet informeras om de rättsliga följder som kan inträda om han/hon uteblir.

Vittnena i allmänhet, och särskilt de som också har ställning som utsatta, garanteras som huvudregel följande rättsstatliga skydd¹⁰⁹:

- rätt till advokat, vilken endast har rätt att bistå vid vittnets förberedande av vittnesmålet
- rätt att framställa sin syn på saken omfattande och utförligt och i sitt sammanhang
- frågor som kan skada vittnet själv eller dennes anhöriga får ställas endast om detta är absolut nödvändigt (§ 20 IPA-reglerna).

Det är den sista rättigheten som är något av en brännpunkt. Den utsatte personens ställning gentemot utskottet kan bestämmas väsentligen genom att se till konflikten när ett vittnesmål kan vägras och plikten att vittna. Eftersom *tillämpning i lagens anda* utav straffprocessreglerna sker är också straffprocessens principer tillgängliga. Det har diskuterats om *nemo-teneturprincipen* är tillämplig i utredningsförfarandet, dvs. att en bevisperson är förpliktad att uttala sig endast då straffförfarandet inte riktar sig mot denne.¹¹⁰ Det har i doktrin diskuterats om det överhuvudtaget kan anses finnas en sk. utsatt i det parlamentariska förfarandet, motsvarande den tilltalade i en brottmålsprocess.¹¹¹ Trots strukturskillnader mellan straffprocessen och utredningsförfarandet företrädes i litteraturen att *nemo-teneturprincipen* ska gälla i alla förfaranden där överträdelse av

¹⁰⁸ Di Fabio, U. Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, sid. 47 ff.

¹⁰⁹ Engels, D. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, sid. 82 ff.

¹¹⁰ Di Fabio, U. Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, sid. 47.

¹¹¹ Di Fabio, U. Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, sid. 47.

objektiv rätt kan påvisas.¹¹² Objektiv rätt torde innebära utomprocessuell rätt. Dock handlar utredningen i många fall inte om att fastställa överträdelser utav juridiska regler utan syftet är att utreda ett handlande ur ett politiskt perspektiv. Frågan är om politiska överträdelser kan betecknas som objektiv rätt i den mening som ovan antytts. I min mening är detta inte fallet, vilket skulle innebära att den utsattes rättigheter är svagare i utredningsförfarandet än i straffprocessen.

¹¹² Jfr Gollwitzer, *Der Betroffene im Verfahren der Untersuchungsausschüsse des Bayrischen Landtages*, BayVBl. 1982, sid. 420; Di Fabio, U. *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, sid. 47 f.

9. Utredningsförfarandets avslutande

9.1 Utredningens resultat

Utredningsresultatet framställs i en redogörelse efter bevisupptagningens avslutande. Den innehåller i regel fyra delar:

- Ett skildrande över förfarandets förlopp.
- Fastställande av fakta som utskottet kommit fram till genom bevisupptagningen.
- En politisk värdering av resultatet.
- Slutligen förslag från utskottet till förbundsdagen och regeringen på vilka sätt de bör reagera i de utredda problemområdena. Antigen lagstiftningsvägen, administrativt eller genom strukturella åtgärder.¹¹³

Utredningsutskottets behandling av ett ärende kan avslutas på tre olika sätt:

1. Förbundsdagen kan upplösa utskottet, vilket dock hittills varit betydelselöst i praxis. Det räcker med beslut genom enkel majoritet så länge utskottet hemställts av mindre än en fjärdedel av ledamöterna i förbundsdagen. Rättsläget är emellertid ett annat när det är fråga om ett utskott som hemställts av en kvalificerad minoritet (art. 44 p. 1 GG). Här sätter minoritetsrätten in och kräver att den kvalificerade minoritetens vilja inte får eftersättas i efterhand. En upplösning av utskottet kan då ske endast om, vid en omröstning, det är mindre än en fjärdedel av ledamöterna i förbundsdagen som röstar emot en upplösning.¹¹⁴
2. En annan, och ur praktisk synvinkel viktigare väg, är att utskottets arbete automatiskt upphör med valperiodens slut. Även om detta inte skulle vara avslutat. Det innebär inte att utredningstemat därmed, så att säga, är sopat under mattan. Nästa förbundsdag kan, och måste om det hemställs av en kvalificerad minoritet, tillsätta ett nytt utskott som behandlar samma sak. Som exempel kan nämnas *u-båtsutskottet* som återtillsattes.
3. Den tredje grunden för ett avslutande av förfarandet är att utskottet uppnått målet för utredningen, dvs. en fullständig utredning av omständigheterna i ärendet som klargör handlandet och händelserna. Resultatet läggs fram inför förbundsdagen som efter debatt godkänner det formellt. Ett godkännande av resultatet är i huvudsak majoritetens uppgift men ett sådant fastställande får inte ske så länge bevis inte upptagits, vilka hemställts av den kvalificerade minoriteten. På så sätt har den kvalificerade minoriteten ett betydande inflytande över ärendet fortfarande vid förfarandets avslutande.¹¹⁵

¹¹³ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 167, 168.

¹¹⁴ a.a. sid.165.

¹¹⁵ a.a. sid.165 ff.

9.2 Utredningens resonans i det offentliga

Utredningsutskottets nytta och effektivitet har ifrågasatts vid olika tillfällen. Om utredningens enda verkan skulle vara förbundsdagens formella godkännande och att vissa problemområden granskas vore det ett ganska magert resultat. Utan konsekvenser vore förfarandet ett slöseri av resurser. Kritiska röster pekar på att förfarandet endast i undantagsfall leder till personliga konsekvenser och så gott som aldrig till direkta och omedelbara reaktioner ifrån parlamentet.¹¹⁶

Denna kritik kan bemötas bla. med att redan utredningsrättens existens och möjligheten att utföra en parlamentarisk utredning har en preventiv effekt som inte skall underskattas. Max Weber uttalade att utredningsrätten erbjuder ett hjälpmedel för att säkra den parlamentariska kontrollen genom att ge det exekutiva ett slags "tvingande måttstock" att hålla sig till. På det sättet kan hotet om användning av den parlamentariska kontrollens skarpaste vapen verka för att regering och förvaltning inte undanhåller information från utskottet.¹¹⁷ Utöver detta erbjuder en offentlig parlamentarisk utredning av ett problemområde ofta den enda realistiska möjligheten att få grepp om missförhållanden. Alternativet skulle vara att utreda ärendet internt inom förvaltningen, vilket skulle vara ineffektivt när det gäller kontrollen över regering och förvaltning då en sådan utredning med stor sannolikhet skulle kunna ledas av regeringens egna intressen.¹¹⁸

Vidare inträffar praktiska verkningar ofta redan under förfarandet eftersom utredningen medför att de utsatta står i det allmänna blickfånget, vilket normalt medför ett försiktigare agerande hos dessa. En parlamentarisk utredning kan, genom att den producerat tillräcklig bevisning, leda till att rättegång inleds mot den eller de som är utsatta i utredningen.¹¹⁹

Slutligen kan parlamentariska utskott fungera som instrument för att rentvå och därmed verka emot förtroendeförluster.¹²⁰

¹¹⁶ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsverfahren*, sid. 171.

¹¹⁷ a.a. sid. 172.

¹¹⁸ a.a. sid. 172.

¹¹⁹ Se kap. 7.6 om parallellutredning.

¹²⁰ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 173.

10. Rättsskydd i den parlamentariska utredningen

Antalet utredningar som i någon mån riktar sig mot privatpersoner, *privatgerichtete Skandalenqueten*, tilltar. Utredningen innebär i de fallen nästan med automatik ett ingrepp i den utsattes rättigheter, vilket gör att frågan om rättsskyddets utsträckning för de utsatta uppkommer. En inskränkning i rättsskyddet finns i art. 44 p. 4 GG som stadgar att utredningsutskottets beslut i ett ärende inte kan överklagas. Det finns alltså mot beslut tagna av utskottet endast begränsade möjligheter till rättsskydd genom domstol. Detta undantag ifrån rättsskyddsgarantin i art. 19 p. 4 GG skall dock tolkas restriktivt: Artikel 44 p. 4 GG utesluter överklagande endast vid beslut som avslutar ett förfarande, dvs. sådana som fastställer utredningens resultat. Övriga beslut som föregår slutredovisningen omfattas inte av inskränkningen i art. 44 p. 4 GG.¹²¹

10.1 Rättsskydd mot tillsättningsbeslutet

Möjligheterna till överklagande tycks vara relativt små pga beslutets karaktär. För att kunna väcka sk. författningstalan¹²² emot ett tillsättningsbeslut förutsättes enligt art. 93 p. 1 nr. 4a GG och § 90 p. 1 BVerfGG ett intrång i de grundläggande rättigheterna. När det gäller förvaltningsbesvär enligt § 42 p. 2 VwGO¹²³ krävs att den klagande kan påvisa kränkning av de egna rättigheterna. Även om utredningstemat beträffar en viss persons handlande påverkas inte dennes rättsställning direkt genom beslutet. Utredningsuppdragets formulering är ofta i frågeform och, då förundersökning inte förekommer, ofta endast en vag framställning av de omständigheter som skall utredas. Den innehåller inga fastställanden eller några bestämda åtgärder att vidtagas gentemot privatpersonen i fråga. Tillsättningsbeslutet bildar en ram, vilken inte visar på vilket sätt tredje mans rättsläge kommer att beröras.¹²⁴ Domstolspraxis i länderna har ställt sig negativ till att tillåta överklagande emot tillsättningsbeslutet men samtidigt lämnar domstolarna stort utrymme för undantag och diskussion.¹²⁵ Ett sådant undantag är exempelvis om parlamentsbeslutet är godtyckligt, om utskottet förpliktas till åtgärder som ligger utanför dess kompetens och privatpersonens rättigheter kränks pga detta.

¹²¹ Jmfr Münch / Kunig, art. 44, rdnr. 24, Maunz / Dürig, art.44, rdnr.63, OVG Münster, NVwZ 1987, sid. 609, OVG Hamburg, NVwZ 1987, sid.611.

¹²² Tyska: *Verfassungsbeschwerde*.

¹²³ VwGO: *Verwaltungsgerichtsordnung* (= förvaltningsprocesslagen).

¹²⁴ Richter, W. *Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß: das Spannungsverhältnis zwischen dem Parlamentsrecht und den Grundrechten*, München 1991, sid. 123.

¹²⁵ Jmfr BayVerfGE 36 (1983), sid. 213, Schröder, M. *Gutachten*, sid. 34.

10.1.1 Rättsskydd emot åtgärder bestämda av utskottet

Frågan om individuellt rättsskydd i utredningsförfarandet har uppmärksamats i tilltagande mån, särskilt sedan domstolarna alltmer börjat befatta sig med frågor där utsatta ansett sig kränkta i ett utredningsförfarande. Exempel på när sådana frågor aktualiserats är *Neue Heimat-utskottet* där det vid flera tillfällen kom till motsättningar framför domstol eftersom utskottets behörighet och befogenheter betvivlades.¹²⁶

Utskottet kan inom ramen för art. 44 p. 1 GG förordna om bevisframställning. Till dessa åtgärder hör särskilt kallelse utav vittnen, rätt att ställa krav för utlämnande av urkunder och rätt att tvinga fram en vittnesutsaga. I övrigt kan privatpersoner beröras också utav utskottets rätt att ta del av regerings- och myndighetsakter. För att besvara frågan om rättsskyddets utsträckning vad gäller åtgärder beslutade av utskottet måste en klassificering av dessa åtgärder göras, dvs. det måste bestämmas vilken domstol som ska anses behörig för sådana frågor och vilken typ av talan som kan föras.

Det finns olika uppfattningar om frågan vilken domstol som är behörig vid stridigheter om åtgärder beslutade av utskottet som riktar sig emot privatpersoner.¹²⁷ Domstolspraxis bejakar utan närmare förklaringar att förutsättningarna i § 40 p. 1 VwGO är uppfyllda (bla. att det handlar om en offentlighetsstridighet) och ger rätt till överklagande framför förvaltningsdomstolarna.¹²⁸ Det diskuteras i doktrin om det inte kunde vara fråga om en författningsrättslig stridighet och att BVerfG skulle vara den rätta domstolen att vända sig till.¹²⁹ Med hänsyn till att åtgärderna riktar sig omedelbart emot en privatperson finns en tredje uppfattning som anser att brottmålsdomstolarna skall vara behöriga, pga hänvisningen i art. 44 p. 2 men. 1 GG till StPO.¹³⁰ Enligt BVerwG är det, för bedömningen om det föreligger en författningsrättslig stridighet, utslagsgivande om det omstridda rättsförhållandet till större delen är format av författningsrätt.¹³¹ Domstolen har preciserat betydelsen av detta på följande sätt: Till författningsrättslig stridighet i den mening som avses i § 40 p. 1 VwGO skall endast räknas författningsorganens¹³² rättsförhållanden och de organ som deltar i det sk. *Verfassungsleben*. I det ska inte inräknas konflikter mellan medborgaren och staten, inte heller om ett författningsorgan är del av konflikten.¹³³ I en konflikt mellan en privatperson och utredningsutskottet har man en situation där ett författningsorgan står emot medborgaren. Åtgärder som ett utredningsutskott, inom ramen för bevisupptagningen, vidtar emot privatpersoner faller alltså innanför BVerwG gränsdragning och

¹²⁶ Richter, W. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Parlamentsrecht und den Grundrechten, sid. 120.

¹²⁷ a.a. sid. 124.

¹²⁸ BVerwG, NJW 1988, sid. 1924, OVG Münster, NVwZ 1987, sid. 608.

¹²⁹ Di Fabio, U. Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, sid. 111.

¹³⁰ Schneiders KOLLA UPP, MDR 1988, sid. 706ff.

¹³¹ BVerwGE band 24, sid. 279.

¹³² Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Bundespräsident, Gemeinsame Ausschluß.

¹³³ BVerwGE band 36, sid. 228.

utanför definitionen av en författningsrättslig talan. Denna härskande uppfattning innebär att en talan som väcks mot utredningsutskottet av en privatperson i anledning av åtgärder beslutade av utskottet skall föras vid en förvaltningsdomstol.^{134 135}

10.1.2 Rättsskydd mot slutredovisningen

Det kan diskuteras om det är riktigt att ha möjligheten till överklagande av slutredovisningen avskuren. Vad som talar för det är ett maktodelningsargument. Utredningsutskottet är ett parlamentariskt organ. Det skall som sådant självständigt och oberoende av regering och förvaltning utreda fakta och omständigheter. Utskottets förfarande bör därför skyddas från inflytande och förhinder från annat håll. Enligt det sk. kritikskyddet¹³⁶ bör det parlamentariska utskottets auktoritet skyddas. Frågan är om det vore möjligt om dess beslut skulle prövas av den dömande makten.¹³⁷ Samtidigt kan frågan ställas om det är acceptabelt att slutresultatet inte kan överklagas när det uppnåtts med samma medel som en allmän domstol skulle ha använt sig av. Ett avslutande beslut bör kunna angripas rättsligt om beslutet är godtyckligt och medvetet utformat som en ärekränkning eller om grundläggande rättigheter åsidosatts på ett ovanligt vårdslöst sätt.¹³⁸ Vidare är enligt doktrin art.44 p. 4 GG inte tillämplig när det gäller beslut som har en omedelbar rättsverkan gentemot en person.¹³⁹ Eftersom utskottets slutredovisning kan ha negativ verkan, ärekränkande eller rättsverkningar, kan det svårt att rättfärdiga icke överklagbara beslut.¹⁴⁰ Enligt min mening är utredningens slutredovisning inte av en domslutsliknande karaktär och bör då inte behandlas som ett sådant, vilket skulle rättfärdiga begränsningen i art. 44 p. 4 GG.

¹³⁴ Jmfr Richter, W. Das Spannungsverhältniss zwischen dem Untersuchungsrecht des Parlaments und den Grundrechten, sid. 129 ff.

¹³⁵ Det finns en diskussion om möjlighet till undantag kan ges i vissa särfall där istället en författningstalan skulle vara berättigad, tex. om BVerwG gränsdragning mellan förvaltnings- och författningstalan skulle leda till oskäligen konsekvenser. Jfr bla. Richter, W. Das Spannungsverhältniss zwischen dem Untersuchungsrecht des Parlaments und den Grundrechten, sid. 132.

¹³⁶ Tyska: Kritiksutz.

¹³⁷ Jfr Rechenberg i Bonner Kommentar, art. 44, rdnr. 32

¹³⁸ Jfr OVG Hamburg, NVwZ 1987, sid 611, VG Hamburg, DVBl. 1986, sid. 1021.

¹³⁹ Jfr Rechenberg i Bonner Kommentar, art. 44, rdnr. 32

¹⁴⁰ Ziemske, Burkhard, Parlamentarische Untersuchungsrecht in England, sid. 28. Richter, W. Das Spannungsverhältniss zwischen dem Untersuchungsrecht des Parlaments und den Grundrechten, sid. 121.

11. Den parlamentariska kontrollen i Sverige

I författningsdirektiven från 1954 angavs att tiden var mogen för att ge Sverige en demokratisk, parlamentarisk konstitution som kunde svara mot tidens krav. RF 1809 avspeglade inte längre de faktiska förhållandena beträffande de högsta statsorganens verksamhet. Ett betydelsefullt led i arbetet mot en författning avsåg regeringens ställning och arbetsformer. Det söktes nu efter att få till stånd en kodifiering av ett parlamentariskt regeringssystem och legitimera parlamentarismen i en grundlag. Detta gjordes genom två grundlagsreformer 1968-69 och 1973-74.¹⁴¹

Det som ska behandlas i denna del av uppsatsen är de två kontrollinstitut i Sverige som närmast motsvarar det tyska utredningsutskottets funktioner. Sedan följer en sammanfattande jämförelse där likheter och skillnader fastställs. Jämförelsen följs av en analys av vissa aspekter hos utredningsutskottet som är värda särskild uppmärksamhet. Dessa aspekter analyseras i syfte att möjliggöra ett svar på frågan om ett institut som utredningsutskottet skulle ha någon relevans i svenska förhållanden.

Den svenska riksdagens kontrollmöjligheter säkerställs genom följande institut: konstitutionsutskottet, misstroendeförklaring, riksdagens ombudsmän, riksdagens revisorer och interpellationer och frågor. Detta avsnitt skall begränsa sig till en redogörelse för de två svenska kontrollinstitut, JO och KU, vilka i viss mån motsvarar det tyska utredningsutskottets funktioner. Detta innebär att delar av kontrollmekanismerna i den svenska riksdagen kommer att lämnas utanför redogörelsen.

11.1 Riksdagens ombudsmän

Redan 1766 fick Sverige för första gången en ämbetsman med kontrollerande uppgifter som agerade på uppdrag av folkets representanter. Förebilden var Montesquieus idéer om medborgarnas politiska frihet genom en fördelning av den politiska makten.¹⁴² Detta ämbete blev inte alltför långlivat eftersom det år 1772, efter Gustav III första statskupp, istället blev en av kungen tillsatt ämbetsman. Därmed förlorade ämbetet sin kontrollfunktion. Gustav III var inspirerad av fysiokratismen och ville i dess anda vara den upplyste despoten som skulle reformera för folket och hålla lag ordning. Genom detta förändrades riksdagens ställning och lagstiftningsmakten delades mellan kung och ständer. Montesquieus maktodelningsideal ansågs vid denna tidpunkt inte vara det

¹⁴¹ Nyman, O. Parlamentariskt regeringssystem: En av statsskickets grunder, 2 uppl, Stockholm 1986, sid. 7.

¹⁴² Modéer, K-Å, Historiska rättskällor, 2 uppl, Stockholm 1997, sid. 139.

rätta.¹⁴³ Först år 1809, efter det Gustavianska enväldets slut blev JO-institutionen åter en vikt i balanssystemet mellan verkställande och lagstiftande makt. JO inrättades på initiativ av den dåvarande ståndsriksdagen som ansåg att det behövdes en institution som var oberoende av kungen och som kunde kontrollera att lagar och förordningar efterlevdes.

Fortfarande arbetar dagens JO efter samma grundprinciper som för 200 år sedan. De förändringar som skett är att numera också den kommunala sektorn faller under granskningen och att antalet ombudsmän har utökats till fyra stycken.¹⁴⁴

11.1.1 Dagens JO

Riksdagen väljer fyra ombudsmän, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän (alla med titeln justitieombudsman).

RF 12:6 stadgar riksdagens befogenhet att välja ombudsmännen samt att dessa, i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar, ska utöva tillsyn över offentliga tjänstemäns tillämpning av lagar och andra författningar. Mera detaljerade bestämmelser finns i lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän (IRO). Enligt 2 § IRO har JO befogenhet att granska statliga civila och militära myndigheter, domstolar, kommunala myndigheter, dess tjänstemän. Även de statliga affärsverkens representanter i statsdominerade aktieföretag står under JO:s tillsyn, liksom befattningshavare hos statliga och kommunala företag och andra privaträttsliga subjekt vars arbete innebär myndighetsutövning.¹⁴⁵ Följande myndigheter, organ och personer får *inte* granskas av JO:

1. Riksdagens ledamöter. 2. Riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärnämnd eller kammarsekreteraren. 3. Riksbanksfullmäktige, riksbankschefen eller vice riksbankschefer (utom i ärenden enligt lagen om valuta- och kreditreglering).

4. Regeringen eller statsråd. 5. Justitiekanslern. 6. Ledamöter av beslutande kommunala församlingar¹⁴⁶. Det är utöver detta inte heller möjligt att JO-anmäla en tidning eller TV eller medarbetare där. Inte heller advokater (utom de som arbetar inom allmänna advokatbyråer), försäkringsbolag, privatpraktiserande läkare, företag och stiftelser. För dessa finns andra övervakningsorgan som tex. Pressens opinionsnämnd och Advokatsamfundet.¹⁴⁷

¹⁴³ a.a. sid. 143.

¹⁴⁴ Holmberg, E., Stjernquist, N. *Vår författning*, 10 uppl, Göteborg 1995.

¹⁴⁵ Studiematerial från riksdagen, Riksdagens kontrollmakt, sid. 12; Strömberg, H. *Sveriges författning*, Lund 1995, sid. 132 ff.

¹⁴⁶ Strömberg, H. *Sveriges författning*, 14 uppl, Lund 1995, sid. 133.

¹⁴⁷ Studiematerial, sid. 13.

11.1.2 Begreppet myndighetsutövning

Myndighetsutövning är som ovan nämnts ett krav som ställs för att JO ska kunna företa en granskning. Begreppet är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. ”Befogenheten till myndighetsutövning måste vara grundad på lag eller annan författning eller på annat sätt kunna härledas ur bemyndiganden från de högsta statsorganen.”¹⁴⁸ Till myndighetsutövning hör främst verksamhet varigenom myndigheterna ensidigt bestämmer om enskildas skyldigheter eller om ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Även gynnande beslut där den enskilde står i ett beroendeförhållande till det allmänna faller under begreppet myndighetsutövning. Vidare hör sådana beslut hit som har direkta rättsverkningar gentemot den enskilde, tex. registreringsbeslut.¹⁴⁹ Vad gäller verksamhet som stat och kommun utövar i privaträttsliga former betraktas denna som myndighetsutövning i den mån myndigheten är bunden av offentligrättsliga regler. Gränsdragningen mellan privaträttsliga och offentligrättsliga regler är alltså viktig när det gäller att bestämma begreppet myndighetsutövning och därmed JO:s verksamhetsområde.¹⁵⁰ Offentlig rätt kan sägas behandla reglerna om de offentliga subjektens organisation och verksamhet samt deras inbördes förhållande och till medborgarna. Privaträtten däremot definieras som reglerna om enskildas inbördes rättsförhållanden.¹⁵¹

11.1.3 JO-granskningens syfte

JO:s arbete syftar till att säkerställa att de organ och personer som står under deras tillsyn efterlever lagar och författningar. Enligt 3 § i den ovan nämnda lagen ska de även tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttagit RF:s bud om saklighet och opartiskhet och att grundläggande fri- och rättigheter inte överträdes i den offentliga verksamheten. JO ska också verka för att avhjälpa brister i lagstiftningen (4 §). JO ska se till att det offentliga inte kränker grundläggande fri- och rättigheter och att det följer RF:s krav på saklighet och opartiskhet. JO:s uppgift är med andra ord att se till att rättsäkerheten upprätthålls och tillgodoses genom att främja maktbalansen mellan den lagstiftande och den verkställande makten.¹⁵²

¹⁴⁸ Strömberg, H. *Allmän förvaltningsrätt*, 19 uppl, Malmö 1998, sid. 19.

¹⁴⁹ a.a. sid. 20.

¹⁵⁰ a.a. sid. 20.

¹⁵¹ Strömberg, H. *Allmän förvaltningsrätt*, sid. 13.

¹⁵² Jfr Strömberg, H. *Sveriges författning*, sid. 134

11.1.4 Ärendets behandling

Ett ärende kan komma till JO:s kännedom på olika sätt:

1. Genom iakttagelser vid inspektioner hos tex. skattemyndigheter, tingsrätter, polisen, socialnämnder.
2. På JO:s initiativ genom att uppgifter som framkommit i media blir skäl till att inleda en utredning.
3. Genom klagomål från enskilda.¹⁵³

JO är framför allt ett forum dit enskilda personer kan vända sig med klagomål över felaktiga eller olämpliga domstols- och myndighetsbeslut där de anser sig orättvist behandlade.¹⁵⁴ Vem som helst har rätt att klaga oberoende av ålder eller medborgarskap. Alla ärenden tas dock inte upp, tex. om det anses bagatellartat, är anonymt eller där saken redan är under behandling hos någon annan eller inte alls faller under JO:s befogenheter. Detta innebär att det inte finns någon ovillkorlig skyldighet att pröva klagomålen (17, 18, 20 §§).

Om en ombudsman finner att ett ärende bör prövas företages en närmare utredning. I en sådan begärs upplysningar från den anmälda myndigheten eller tjänstemannen. Denne får tillfälle att ge sin syn på saken, ibland under ett muntligt förhör. Myndigheterna är skyldiga att lämna upplysningar och JO har rätt att vid vite infordra upplysningar (21 §). Vitet uppgår till 10000 kr men paragrafen har sällan eller aldrig används.

Om JO efter sin granskning finner att det av JO utredda handlandet inte varit korrekt skickar JO en skrivelse, där kritik framförs, till den myndighet eller befattningshavare som varit i fråga. I svårare fall kan JO begära att disciplinära åtgärder vidtas mot den ansvarige tjänstemannen eller besluta om åtal för tjänstefel. Kritiken medför inte utan vidare rättelse. Det blir i allmänhet inte fråga om något egentligt straff då det inte måste efterföljas men eftersom erinran ofta tas upp av media kan det bli väl så kännbart.¹⁵⁵ Om JO däremot har funnit att det begångna felet bör medföra disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning från tjänsten får han göra anmälan hos den myndighet som har befogenhet att besluta i sådant ärende.¹⁵⁶ Finner JO att brott begåtts kan han som särskild åklagare väcka åtal för tjänstefel eller annat brott som begåtts i tjänsten samt begära disciplinåtgärder (jfr RB 20:6). I sådana fall tillämpar JO rättegångsbalken, närmare bestämt f.r.o.m det beslutats om förundersökning. Allmän åklagare skall på begäran biträda ombudsmannen (RF 12:6) i fall där åtal väckes. Dessa åtgärder är relativt ovanliga.

¹⁵³ Ibidem, sid. 134; Studiematerial från riksdagen, sid 13.

¹⁵⁴ Studiematerial från riksdagen, sid. 13.

¹⁵⁵ Studiematerial från riksdagen, sid. 13.

¹⁵⁶ Strömberg, H. Sveriges författning, sid. 136.

När det gäller klagomål på domar kan JO inte ändra på domar eller beslut. JO är inte ett organ som tillhör den dömande makten utan den legislativa och kan som sådant endast kritisera och kräva rättelse då domstolen funnits bryta mot bud om opartiskhet, saklighet och grundläggande fri- och rättigheter. JO är inget organ som det tyska BVerfG. Ett klagomål hos riksdagens ombudsmän kan aldrig ersätta överklagande hos en högre instans. I fall där en enskild vill få ändring av en dom gäller det att i vanlig ordning överklaga till nästa instans.¹⁵⁷

När utredningen är färdig skickas resultatet till både den som klagat och den myndighet eller person som utretts. Den som utsätts för en JO-utredning får i regel ta del av utredningen för att kunna bemöta vad som sagts.¹⁵⁸

Ett ärende avgörs genom beslut i vilket ett uttalande görs huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag, annan författning eller annars är felaktig eller olämplig (6 §). I övrigt kan JO också göra uttalanden som är avsedda att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.¹⁵⁹ Justitieombudsmännens ämbetsberättelser sänds ut till domstolar och förvaltningsmyndigheter. Principuttalanden från JO i rättsfrågor brukar tillmätas stor vikt och vara vägledande för rättskipning och förvaltning.¹⁶⁰

11.1.5 Rättsskydd mot JO:s beslut

JO:s beslut kan inte överklagas av vare sig den som anmält myndigheten eller tjänstemannen eller den som kritiserats för sitt handlande. Konstitutionsutskottet har ingen befogenhet att ändra JO:s beslut. Möjligheterna som står till buds är att den ombudsman som inte har riksdagens förtroende entledigas, på KU:s hemställan, eller att åtal mot JO för brott i tjänsten väcks. Dessa alternativ har sällan nyttjats.

11.2 Konstitutionsutskottet

Enligt 1809 års regeringsform skulle KU årligen granska statsrådets protokoll. Granskningen skulle vara underlag för politiska och juridiska aktioner mot kungens rådgivare. Den kunde ytterst, i form av framställning från riksdagen, leda till avsked eller åtal inför riksätten. Efter att parlamentarismen accepterats i praxis ändrades KU:s funktion och granskningsverksamheten

¹⁵⁷ Riksdagens faktablad nr 13, februari 1998; Riksdagens kontrollmakt, Studiematerial, sid. 13; Strömberg, H. Sveriges författning, sid. 137.

¹⁵⁸ Studiematerial, sid. 13.

¹⁵⁹ Strömberg, H. Sveriges författning, sid. 134 f.

¹⁶⁰ Strömberg, H. Sveriges författning, sid. 137.

inriktades alltmera på departementens tillämpning av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Reglerna om det rättsliga ansvaret för kungens rådgivare kom då helt ur tillämpning.¹⁶¹

11.2.1 KU:s reformer

På 1960-talet förändrades KU:s granskningsverksamhet ytterligare. Den stora förändringen var den sk. avpolitiseringen av KU:s granskningsverksamhet, vilken skedde på förslag av författningsutredningen och anammades i praxis av KU 1967.¹⁶² Dess granskning skulle bli administrativ och inte politiskt inriktad. KU:s huvuduppgift blev således att granska statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.¹⁶³ Det politiska ansvarsutkrävandet fördes istället från KU till institutet misstroendeförklaring. Denna ”avpolitisering” grundlagsfästes i den partiella grundlagsreformen 1968/69.¹⁶⁴ Vid författningsreformen 1974 överfördes de paragrafer (RF 12:1, 2) som föreskrev en avpolitiserad granskning till den nya regeringsformen.¹⁶⁵ Andra skillnader som författningsrevisionen 1974 förde med sig var att utskottet nu har obegränsad rätt att ta del av alla protokoll över beslut i regeringsärenden och övriga handlingar som tillhör dessa ärenden.

11.2.2 KU:s sammansättning

KU har i regel 17 ledamöter och 20 suppleanter som väljs av riksdagen i början av varje valperiod. Samma ledamöter sitter normalt under hela valperioden. Sammansättningen är proportionell, dvs. partiernas mandat avspeglas i KU:s sammansättning. KU är ett ständigt utskott och har ingen ad hoc-funktion.

11.2.3 Granskningen

Granskningen syftar till att fastställa om regeringen och de enskilda statsråden har följt gällande regler och praxis vid handläggningen av regeringsärenden. Undersökningen ska också bedöma lämpligheten av vidtagna eller underlåtna åtgärder vid beredningen av dessa ärenden.¹⁶⁶ Det är handlandet som lett fram till beslutet som är föremål för granskning. Efter regeringsformens (1974) tillkomst har granskningen av regeringsarbetet i hög grad inriktats på regeringens sätt att tillämpa

¹⁶¹ Holmberg, E. Stjernquist, N. *Vår författning*, sid. 198.

¹⁶² KU 1967:34, KU 1968:20.

¹⁶³ Holmberg, E. Stjernquist, N. *Vår författning*, sid.198.

¹⁶⁴ Rskr 1969:56.

¹⁶⁵ Prop. 1973:90, SOU 1972:15, KU 1973:26.

¹⁶⁶ *Riksdagens faktablad nr 13*.

regeringsformen, främst de komplicerade reglerna om normgivningen. Särskilt har utskottet undersökt om regeringen vid beslut om förordningar hållit sig inom de gränser som dras i 8 kap. RF och riksdagens delegationsbeslut. Utöver denna typ av granskning bereder utskottet ärenden om grundlagarna, riksdagsordningen och andra konstitutionella områden, lagstiftning om kommuner, press- och partistöd, lagstiftning om radio, TV och film samt ärenden om yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet.¹⁶⁷ Uppmärksammade inslag i granskningsarbetet har varit utredningar av regeringens åtgärder i anledning av händelser som stått i både politiskt och massmedialt centrum: Palme-mordet, Tjernobylnkatastrofen och vapenexporten. I samband därmed har regeringsledamöter och andra utfrågats.¹⁶⁸

11.2.4 Ärendets gång

KU granskar på eget initiativ vissa typer av ärenden men flertalet väcks av riksdagsledamöter, ensamma eller i grupp. Varje utskott och riksdagsledamot har rätt att direkt hos KU väcka fråga om statsråds tjänsteutövning eller handläggning av regeringsärenden. En utomstående kan inte kräva en KU-utredning. KU är inte skyldigt att ta upp alla ärenden som hamnar på dess bord. Viss diskussion föregår ett beslut om behandling av ett ärende men ingen regelrätt röstning.¹⁶⁹ För att fullgöra granskningen har KU rätt att ta del av alla regeringens handlingar i ett visst ärende - också hemligstämplade. Det finns även en skyldighet för regeringen att på begäran redovisa handläggningen för KU. Ibland räcker skriftlig redovisning men vid behov kan statsråd och tjänstemän kallas till sammanträde för att där lämna kompletterande muntliga upplysningar och besvara frågor om regeringsarbetet. Även personer som inte tillhör denna krets kan kallas till utfrågning, men endast på frivillig väg. KU har inga tvångsmedel att tillgå under granskningen.¹⁷⁰

Sedan februari 1988 kan utskottsutfrågningar i riksdagen vara offentliga. Utskottet bestämmer själv om en utfrågning ska vara öppen. Oftast sker det när frågan som skall tas upp har stort allmänt intresse och just KU:s utfrågningar har ofta varit mycket uppmärksammade massmedialt.¹⁷¹ Granskningarna skall inte ta upp politiska sakfrågor utan ta fasta på handläggningen av ärendena. Eftersom utskottet består av politiker är det dock svårt att undvika en politisering och enskilda statsråd kommer ofta i skottgluggen. Oppositionen ser naturligtvis en möjlighet att genom KU sätta press på regeringen¹⁷².

¹⁶⁷ Studiematerial från riksdagen, sid. 5.

¹⁶⁸ Holmberg, E. Stjernquist, N. Vår författning, sid. 198, 199.

¹⁶⁹ Enligt intervju med KU:s kansli den 9 februari 1999.

¹⁷⁰ Riksdagens faktablad nr 13.

¹⁷¹ Studiematerial från riksdagen, sid. 5.

¹⁷² Studiematerial från riksdagen, sid. 5.

11.2.5 Granskningsbetänkandet

Granskningen pågår hela året och resulterar i ett sk. granskningsbetänkande en gång varje år. Detta är en rapport över ärenden som KU efter genomförd granskning funnit förtjäna uppmärksamhet. Granskningsbetänkandet lämnas till riksdagen som underlag för en debatt i kammaren.¹⁷³ I detta betänkande får inte ingå uppgifter som kan leda till att ett statsråd kan komma att utkrävas politiskt eller juridiskt ansvar. KU kan väcka åtal mot statsråd endast om brottet kan rubriceras som grovt. För andra brott kan KU framställa en sk. särskild anmälan till riksdagen som sedan får ta ställning till misstroendeförklaring mot statsrådet. För ämbetsbrott begångna av statsråd skall HD vara den dömande instansen.

KU har själv inga möjligheter att straffa eller kräva den kritiserade personens avgång. Här spelar dock den negativa publicitet som en KU-utredning kan generera en stor roll, och kan benämnas som ett icke-juridiskt straff, eftersom det knappast är fördelaktigt att bli föremål för öppen kritik i media.¹⁷⁴ Ett statsråd som klandrats behöver inte avgå men kan alltså tvingas till detta genom den kritik han utsätts för i media. Ett statsråd kan också avgå om misstroendeförklaring aktualiseras. Även om KU inte alla gånger uttrycker direkt kritik mot regeringen kan dess synpunkter ofta ge regeringen anledning att ompröva sina handläggningsrutiner så att ett upprepande inte sker.

¹⁷³ Ibidem, sid 5.

¹⁷⁴ Riksdagens faktablad nr 13.

12. En jämförelse

Liksom ovan konstaterats är det konstitutionsutskottet och justitieombudsmännen i den svenska parlamentariska kontrollen som hamnar närmast det tyska utredningsutskottets arbetsuppgifter och befogenheter. Den följande analysen kommer att fastslå likheter och skillnader mellan de svenska och tyska institutionerna.

12.1 Uppgifter

1. Det första av utredningsutskottets arbetsuppgifter är att utreda regeringens och de offentliga myndigheternas handlande. Även KU ägnar sig åt att granska regeringens och statsrådets handlande men det är JO som står för kontrollen av de offentliga myndigheterna.
2. Den andra uppgiften är att utreda intern-parlamentariska frågor, dvs. om förbundsdagsledamöterna agerat riktigt i tjänsten. Varken JO eller KU har en sådan funktion.¹⁷⁵
3. Utredningsutskottets tredje uppgift är att förbereda lagförslag. Också KU har till uppgift att bereda lag.¹⁷⁶ Mer specifikt gäller detta ärenden om grundlagen, riksdagsordningen och andra konstitutionella områden, lagstiftning om kommun, press, partistöd, lagstiftning om radio, TV, film samt ärenden om yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet. Utredningsutskottets lagberedningsområde är inte specificerat på samma sätt som i KU:s fall.
4. Den fjärde uppgiften är att utreda missförhållanden som har ett offentligt intresse. Detta krav ingår i samtliga typer av utskottets utredningar men särskilt åsyftas utredningar på det icke-offentliga området, oftast ageranden av olika företag. Vad gäller företag kontrollerar JO de statliga affärsverkens representanter i statsdominerade aktiebolag och befattningshavare hos statliga och kommunala bolag. Även andra privaträttsliga subjekt kan stå under ombudsmännens tillsyn i den mån myndighetsutövning anförtrotts dem. KU:s granskningsområde har naturligt ett offentligt intresse med att det täcker statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Skillnader i kontrollområdets utsträckning mellan det tyska utredningsutskottet och KU/JO visar sig i begreppen offentligt intresse och myndighetsutövning.

¹⁷⁵ Om riksdagsmedlem misstänks för brott ska bestämmelser i lag om gripande, anhållande eller häktning tillämpas endast om han erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller fråga är om brott för vilket ej är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år samt då 5/6 av de röstande i riksdagen förenat sig om att vidta någon av de ovan nämnda åtgärderna (RF 4:8).

¹⁷⁶ KU har också rätt att begära yttrande från lagrådet under beredningen av ett lagstiftningsärende (RO 4:10).

12.1.1 Det offentliga intresset och myndighetsutövning

Det offentliga intresset kan sägas utgöra ett minimikrav för att ett utredningsutskott ska ha rätt att behandla ett ärende. En sådan öppen lydelse får konsekvensen att det finns ett stort utrymme för att initiera utredningar.

I den svenska parlamentariska kontrollen finns inget krav på ett offentligt intresse. Trots det uppfyller KU:s granskningar naturligt ett offentligt intresse i den tyska bemärkelsen eftersom den koncentreras till statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

JO har ett krav på sig att de personer, myndigheter osv. som kontrolleras måste vara sådana som idkar myndighetsutövning. Denna begränsning är i min mening beroende på den bredare personkrets, jämfört med KU, som faller under JO:s kontroll. På det sättet undviks orättfärdigt granskande av exempelvis privatpersoner. *Myndighetsutövning* är i min mening ett snävare begrepp än *det offentliga intresset* och inbegriper därför en mindre personkrets än det tyska utredningsutskottets granskningsområde. Begreppet offentligt intresse är vidare och lämnar ett större utrymme för tillsättning av utskott. Detta visar sig genom att utredningsutskottet i praktiken kan behandla en annan och fler typer av ärenden än KU/JO.

De arbetsuppgifter som utredningsutskottet har motsvaras alltså till viss del av KU och JO sammanslagna. Vissa områden faller dock utanför, liksom internparlamentariska frågor och den kategori möjliga utredningsobjekt som inte faller in under begreppet myndighetsutövning.

12.2 Tillsättning

I tillsättningsförfarandet finns stora skillnader mellan KU/JO och utredningsutskottet. Både medlemmarna i KU och justitieombudsmännen väljs av riksdagen för en valperiod. Båda instituten är dessutom ständiga såtillvida att det är samma utskott (KU) med samma valda personer, i både JO och KU:s fall, som sitter hela valperioden.

Det tyska utredningsutskottet är inget ständigt utskott utan tillsätts ad hoc, var gång med en ny uppsättning medlemmar. Den svenska riksdagen bestämmer KU:s medlemsantal (omkring 17 st) och väljer de personer som ska sitta med. Också tyska förbundsdagen bestämmer antalet (omkring 11st) men medlemmarna som ska sitta med i utskottet väljs av partierna själva. Av naturliga skäl väljs då oftast de som är bäst lämpade att ta del i det specifika ärendet, exempelvis någon med expertkunskap i ämnet. Både KU och utredningsutskottet har en proportionell sammansättning i förhållande till riks/förbundsagens mandatfördelning. Ett ad hoc-utskott har sina fördelar med att det i regel besätts med personer som har ett särskilt intresse i utredningen av ärendet. Ett sådant utskott kan också odelat ägna sig åt det specifika ärende det tillsatts för. Istället för ett ständigt utskott som har till uppgift att parallellt granska flera ärenden samtidigt kan ett ad hoc utskott som utredningsutskottet fokusera sig på det enskilda ärendet. Detta säkerställer normalt en grundligare utredning.

Initiering av ett ärende sker på samma sätt i KU/JO och utredningsutskottens, dvs. genom förslag av riksdags/förbundsledamöter eller genom inkomna klagomål (i KU/JO:s fall).

Liksom nämnts måste för att ett ärende ska utredas av ett utredningsutskott ett beslut genom omröstning tas i förbundsdagen i varje enskilt fall. Det utmärkande är att då 1/4 av förbundsledamöterna begär en utredning finns en juridisk rättighet att få ett utskott tillsatt (art. 44 p. 1 GG). Det är denna starka minoritetsrätt som gör utredningsutskottet till ett starkt politiskt vapen.

Varken i KU:s eller JO:s fall sker någon omröstning i riksdagen om huruvida ärendet ska upptas till behandling. Inte heller har något av de båda instituten någon plikt att behandla ett ärende. En indirekt plikt finns dock i att det kan bli fråga om tjänstefel.

I KU sker diskussion för att nå överenskommelse om vilka ärenden som ska behandlas. Med tanke på KU:s proportionella sammansättning är frågan berättigad om majoriteten inte har ett övertag i diskussioner om vilka ärenden som ska tas upp. I så fall finns inget lika genomgripande minoritetsskydd som i det tyska utredningsutskottet.

12.3 Befogenheter

StPO finner motsvarande tillämpning på utredningsutskottet under hela utredningen. Det innebär att utskottet har samma möjligheter som en domstol att skaffa fram bevis, exempelvis att genom hot om häktning kalla till förhör. Liksom utredningsutskottet tillförsäkras JO och KU (RF 12:1, 6) full insyn i den offentliga verksamheten samt i handlingar och protokoll. Det finns också en rätt att infordra upplyningar. I KU:s fall finns inga tvångsmedel att tillgå för att främja granskningen. JO har möjlighet att utdöma vite. Både JO och KU har rätt att väcka åtal mot befattningshavare resp. statsråd varvid rättegångsbalkens bestämmelser blir tillämpliga. Skillnaden mellan de två svenska instituten och det tyska utredningsutskottet är alltså att straffprocessbestämmelserna är tillämpliga under hela utredningsförfarandet i utredningsutskottets fall medan dessa i de svenska fallen aktualiseras endast efter att beslut om väckande av åtal gjorts. Även utredningsutskottets undersökning kan leda till att åtal väcks men det är inte utskottet själv som väcker det utan det faller på åklagarens bord. Varken KU, JO eller utredningsutskottet har möjlighet att själva utdöma straff.

Sammanfattningsvis är den stora skillnaden främst att det tyska utredningsutskottet kapslar in både KU och JO:s arbetsuppgifter i ett enda utskott. Tillsättningsförfarandet skiljer sig betydligt. Vidare är i Sverige kontrollen av privaträttsliga subjekt begränsad pga den personkrets KU har att granska och begreppet myndighetsutövning som begränsar JO:s kontroll. Till sist skiljer sig befogenheterna åt som utredningsutskottet och JO/KU har. Utredningsutskottet har rätt att använda sig av straffprocessbestämmelser under hela utredningsförfarandet. JO och KU har denna möjlighet endast sedan åtal väckts.

13. Kan Sverige av rättsstatliga hänsyn införa ett utredningsutskott enligt tysk modell?

I detta och det närmast påföljande kapitlet i uppsatsen kommer två frågor att besvaras: A) om det överhuvudtaget är rättsstatligt möjligt att införa ett utredningsutskott i Sverige och B) om det anses möjligt, det skulle vara önskvärt att införa ett sådant utskott i Sverige.

I det följande kommer ett antal drag hos utredningsförfarandet att analyseras. Denna analys görs i syfte att bestämma om något av dessa aspekter skulle utgöra hinder för att anse utredningsutskottet vara ett alternativ för Sverige. Utskottets rättsstatlighet har också varit under diskussion i tysk doktrin.¹⁷⁷ Rättsstatligheten kan ifrågasättas ur en rad olika perspektiv:

- 1) utskottets rättstatlighet
 - a) maktdelningsproblematik
 - b) dess likhet med en brottmålsdomstol
 - c) fri- och rättigheter
 - d) rättssäkerhet
 - e) majoritetsprincipen
 - f) kontrollen över politiska beslut och befattningshavarnas ansvar

En viktig diskussionspunkt vad gäller utredningsutskottet är om det med tanke på befogenheter, ställning och uppgifter kan anses vara konformt med en demokrati och rättsstat.

Ett demokratiskt statsskick har bla. följande kännetecken: 1) majoritetsprincipen 2) informationsfrihet och öppenhet 3) fri- och rättigheter 4) rättssäkerhet 5) politisk intresserepresentation 6) medborgardeltagande i politiken och rättskipningen 7) fri åsiktsbildning 8) maktdelning 9) Kontroll över politiska beslut 10) de politiska befattningshavarnas ansvar.¹⁷⁸

Ingen av dessa punkter är absolut utan de är snarare ideal som aldrig till fullo kan uppnås men ingen av dem bör få kränkas helt. Värden som kännetecknar såväl demokrati som rättsstat är maktdelning, fri åsiktsbildning, informationsfrihet och öppenhet, respekt för fri- och rättigheter och materiell rättssäkerhet.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Bla. Schröder, M. Empfiehlt sich eine Gesetzliche Neuordnung ; Burkhardt, Ziemske, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England.

¹⁷⁸ Peczenik, A. Vad är rätt? sid. 71 f.

¹⁷⁹ a.a sid. 72, 88.

13.1 Maktdelningsproblematik

Ur maktdelningsynpunkt ligger problematiken i att utskottet hamnar i ett gränsland genom att å ena sidan agera som politiskt instrument och å andra sidan verka på ett judiciellt sätt. Utredningsutskottet är ett politiskt organ utan judiciellt syfte. Vad gäller maktdelningen gentemot det exekutiva har utskottet en begränsad möjlighet att kontrollera det exekutiva genom att en ständig kontroll inte är möjlig utan endast avslutade handlingar kan granskas. Om en ständigt pågående kontroll ägde rum skulle utskottet i praktiken ta del av det exekutivas beslutsprocess och ett inkräktande på dess område skulle bli ett faktum.¹⁸⁰

13.2 Brottmåls- eller utredningsförfarande?

Ur organisatorisk synpunkt kan det fastställas att utredningsutskottet tillhör den legislativa makten. En funktionell betraktelse kan föranleda diskussion om denna klassificering är så enkel som den först verkar.

Problemet med om utskottet skulle definieras som en domstol är att de personer som utreds av utskottet inte har samma rättsskydd som de skulle ha haft inför en allmän brottmålsdomstol, särskilt finns det en liten eller ingen möjlighet att överklaga slutredovisningen. Möjlighet till överklagande finns dock när det är fråga om fall där tredje mans rättigheter uppenbart åsidosatts. Det innebär ändå att inget lika fullgott rättsskydd som i domstolssystemet finns och att, om utskottet skulle klassificeras som en domstol, man kunde tvingas anta att utredningsutskottet är ett slags ”politisk domstol” som inte riktigt uppfyller kraven på rättssäkerhet. Det i sin tur borde utesluta utskottet som ett alternativ för Sverige. Även om utskottet inte anses vara en domstol kan frågan ställas om det är rättstatligt beroende på dess befogenheter.

För att komma närmare svaret på frågan om utskottet är att anse som en domstol kommer en diskussion om de båda förfarandenas särdrag att föras.

13.2.1 En domstolsdefinition

Ur rättsstatlig synpunkt är det viktigt att avgöra om utredningsutskottet är att anse som en brottmålsdomstol.

¹⁸⁰ Enligt en prominent röst i tysk doktrin skulle i fallet av ständig kontroll det exekutivas självständighet gentemot parlamentet vara illusorisk. Emellertid fungerar i Sverige KU och JO:s kontrollverksamhet just på en sådan ständig basis. I Sverige, liksom i Tyskland är folkstyret en viktig princip men det kan knappast anses att det exekutivas självständighet därför är illusorisk. En ”då och då”-övervakning kan i alla fall inte anses inkräkta på det exekutivas självständighet. Maunz, Theodor i Maunz/Dürrig, *Grundgesetzkommentar*, rdnr. 17.

Det viktigaste kännetecknet för en domstol är att den ska bestå av oavhängiga domare.¹⁸¹ En domares oavhängighet ska vara saklig, organisatorisk och personlig.¹⁸² En domstol ska ha en rättsbildande funktion och bestå av medlemmar som är en neutral tredje part. Detta är en rättstatlig princip som endast kan uppfyllas om domstolarna är skilda från det exekutiva. Det är här som maktodelningsprincipen spelar en viktig roll: Endast då den dömande makten är skild från den legislativa och den exekutiva makten kan den utföra en opartisk bedömning genom sin ställning som neutral tredje part.¹⁸³

Varken utredningsutskottet eller dess medlemmar uppfyller dessa krav. Medlemmarna i utskottet uppfyller heller inte kravet på oavhängighet. Då medlemmarna är politiker ska de agera i enlighet med det parti som de representerar, vilket ofta kan förhindra ett personligt, oavhängigt ställningstagande. Utskottsmedlemmarna har i princip inte heller någon tystnadsplikt och behöver inte sitta med oavbrutet under bevisupptagningen. Medlemmarna lyder inte under några jävsregler utan får redan före det avslutade förfarandet offentligt bevisvärdera. Det är här utredningsrättens specialitet som politiskt kampinstrument visar sig, den styrs ju till stora delar av partiintressen och offentlighet.¹⁸⁴ Eftersom utskottet är en del av den legislativa makten finns också en risk att politiska intressen kolliderar med intresset att få ärendet utrett. Utredningsutskottet har ingen dömande befogenhet eller rättsbildande funktion.¹⁸⁵

Dessa kännetecken tyder inte på att ett utredningsutskott kan betraktas som en domstol. En domstol kan sägas definieras med hjälp av inskränkningar; för att ett fenomen ska kunna kallas för domstol måste vissa krav vara uppfyllda, i alla fall de nyss nämnda, vilket minskar antalet fora som skulle kunna kallas domstol. Dessa krav är inte uppfyllda i utredningsutskottets fall. Frågan är då hur ett organ som inte uppfyller de särskilda krav som gäller för en domstol kan använda sig av en domstols befogenheter. Svaret är att utredningsutskottet inte utövar sina befogenheter i syfte att fungera som en domstol. Syfte med utskottets utredning är istället politiskt och att göra en politisk bedömning genom ett politiskt organ är legitimt under förutsättning att de inblandades integritet och rättigheter respekteras.

¹⁸¹ Art. 97 GG: ” 1) Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen. 2) Die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung auf Lebenszeit angestellte Richter in den Ruhestand treten. Bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder Bezirke können Richter an ein anderes Gericht versetzt oder aus dem Amte entfernt werden, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehaltes. ” Se även BVerfGE 4, Tübingen 1956, sid. 344.

¹⁸² BVerfGE 4, Tübingen 1956, sid. 344.

¹⁸³ BVerfGE 4, sid. 346.

¹⁸⁴ Engels, D. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, sid. 73 ff.

¹⁸⁵ Schleich, A. Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, sid. 14.

13.2.2 Den allmänna straffprocessen

Särskilt då utredningsutskottet inte befunnits vara en domstol är det av intresse för den fortsatta texten att närmare karakterisera utredningsförfarandet, speciellt med tanke på de många likheter som finns mellan detta och brottmålsförfarandet.

En straffprocess i allmän domstol inleds med en förundersökning när det finns anledning att anta att ett brott förövats. Under förundersökningen ska utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot denne. Förundersökningens funktion är också att förhindra att en oskyldig person besväras med ett förfarande. Fråga om ansvar för brott får endast upptagas av rätten om åtal för brottet har väckts med undantag för ansvar vid rättegångsförseelse. Gärningsbeskrivningen utgör ramen för rättegången.¹⁸⁶ Syftet med det straffrättsliga förfarandet är att fastställa det straffrättsliga ansvaret, skulden. Aktörerna i brottmålsförfarandet är strikt uppdelade i olika roller: domare, åklagare och försvar, vars agerande styrs av de talrika reglerna i rättegångsbalken resp. StPO. I ett brottmålsförfarande måste vissa krav vara uppfyllda för att säkra att förfarandet uppfyller ett visst mått av rättssäkerhet. Bla. måste domaren vara närvarande under hela huvudförhandlingen, de skall beakta sin tystnadsplikt och vara opartiska.

13.2.3 Utredningsförfarandet

Ett parlamentariskt utredningsförfarande föranleds inte av ett lagbrott och utskottet behöver därför inte avgränsa sin undersökning och bedömning till en gärningsbeskrivning eller rekvisiten i det eller de lagrum som motsvarar denna. Utredningen begränsas istället i första hand av förbundsdagens utredningsuppdrag. Någon förundersökning i formell bemärkelse är inte heller känd inom det parlamentariska utredningsförfarandets praxis, även om § 7 i IPA-reglerna stadgar en sådan möjlighet.¹⁸⁷ Istället för att föregås av en förberedande utredning bakom stängda dörrar söker utskottet istället offentlighet, inte minst eftersom ett av förfarandets syften är att väcka opinion. Utredningen föregås av diskussioner bla. i förbundsdagen och i media. Att en diskussion överhuvudtaget uppstår om tillsättning av ett utskott innebär att misstanke finns om att någonting gått otillbörligt till. Diskussionen kan sägas motsvara en förundersökning, vilken i hög grad säkerställer att oppositionen inte utan vidare kan tillsätta ett utredningsutskott. Debatten sätter vissa gränser även för oppositionen .

Särskilt utskottets skandal- och kontrollenkäter uppvisar ofta likheter med ett domstolsförfarande. Dessa typer av utredningar riktar sig många gånger mot personers agerande och tillsättningen av en utredning blir då snarlik ett väckande av åtal.¹⁸⁸ Utskottet har, liksom en domstol, att utreda fakta,

¹⁸⁶ Se bla. RB 1 § 20 kap., 1,2,4a §§ 23 kap.

¹⁸⁷ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 73.

¹⁸⁸ a.a sid.14.

efterforska händelseförlopp och bedöma dessa. För att underlätta dess uppgifter får straffprocessreglerna äga motsvarande tillämpning. Utredningsförfarandet är dock inte inriktat på att fastställa individuellt straffrättsligt ansvar, vilket får till följd att man inte kan tala om någon tilltalad. Syftet med ett utredningsförfarande är inte att fatta ett juridiskt bindande beslut utan det är fråga om ett rent politiskt intresse som står bakom för att få ett visst ärende utrett.¹⁸⁹ Trots att utskottet har en judiciell karaktär vad gäller dess befogenheter har den inget judiciellt syfte.

Utskottet har inte rätt att bestämma påföljd för någon som varit utsatt för utredning. Saken är emellertid sådan att redan genom att kalla vissa utsedda till förhör eller bevisupptagning utpekas dessa som potentiellt skyldiga i offentlighetens ögon, i vart fall blir de misstänkta för att ha varit inblandade. Att bli betraktad på ett sådant sätt kan leda till beklagliga effekter, särskilt om det rör sig om en politiker som i betydligt högre grad än en privatperson är beroende av den allmänna opinionen. Denna effekt kan ses som ett indirekt straff. Att en utredning är i gång utesluter inte att samma ärende kan vara föremål för åklagarens utredningar eller ett allmänt domstolsförfarande. Ett sådant parallellförfarande kan äga rum i anslutning till utredningen, före- eller samtidigt med den.¹⁹⁰

Även om utskottet värderar sitt material och framställer ett slutbetänkande är det dock inte en dom i processuell mening. De fakta som fastställts genom utskottets utredning är inte rättsligt bindande utan förfarandet är en ren ”informationsprocess”. Utredningsutskottet är en parlamentarisk institution och blir inte en dömande pga att den kan använda sig av vissa instrument som även tillskrivs en domstol.¹⁹¹ Dess värdering är politisk och inte rättslig. Utredningen avslutas genom omröstning i plenum och *Bundestag* förblir ”herre” över förfarandet ifrån början till slut.¹⁹² Utredningsförfarandet kan alltså klassificeras som ett förfarande sui generis med vissa likheter till ett brottmålsförfarande. Utskottet kan inte anses icke-rättsstatligt på den grunden att dess förfarande skulle vara ett brottmålsförfarande utan att samtidigt begränsas av de många rättsstatliga principer som en brottmålsdomstol har att hålla sig till.

13.3 Fri- och rättigheter

De enskildas fri- och rättigheter är ytterligare en punkt som kan ge skäl till en diskussion. Utredningsutskottet är som del av den tyska statsapparaten bundet av *Grundgesetz* och dess bud om grundläggande rättigheter (art. 1 p. 3 GG). De grundläggande rättigheterna har en mycket stark ställning i Tyskland, även jämfört med tex. Sverige. Istället för att inleda sin grundlag med en

¹⁸⁹ Schleich, A. Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, sid. 14.

¹⁹⁰ Kipke, R. Die Untersuchungsausschüsse, sid. 47.

¹⁹¹ Friedrich, K-D. Der parlamentarische Untersuchungsausschuß, sid. 43, 44.

¹⁹² Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, band II, München 1980, sid. 105, 106.

beskrivning om statsorganisationen står de mänskliga rättigheterna i förgrunden.¹⁹³ Dessutom finns BVerfG som skydd bla. mot statens övertramp av de grundläggande rättigheterna gentemot de enskilda medborgarna (art. 93 p. 4a GG). Enligt art. 44 p. 4 GG begränsas dock rättsskyddet och en del av utskottets beslut är inte, eller endast med svårighet överklagbara, bla. tillsättningsbeslutet och slutredovisningen. Det faktum att enligt art. 19 p. 4 GG alla har möjlighet till överklagande och att det enligt art. 93 p. 4a GG kan inges författningsbesvär till BVerfG gör att en konkurrenssituation uppstår. Art. 44 p. 4 GG borde enligt en minoritetsuppfattning i tysk doktrin ,som jag skulle vilja ansluta mig till, tolkas så att om det är fråga om grundläggande rättigheter som kränkts i utredningen får besvär inges till BVerfG.¹⁹⁴ Enligt härskande mening bör däremot inget överklagande kunna göras till BVerfG och utskottet behöver inte ta hänsyn till om dess utsagor är rättsligt hållbara. Utskottets beslut ska inte kunna stoppas av domstol.¹⁹⁵ Dock finns denna möjlighet om tredje person blir anklagad för olika saker utan att denne fått tillfälle att yttra sin sida av saken.¹⁹⁶ Minoritetsuppfattningen tar större hänsyn till grundläggande rättigheter medan den härskande uppfattningen tar fasta på ordalydelsen av art. 44 GG. Detta är enligt min mening ett alltför svagt skydd och ett problem i den tyska utredningsrätten. Om utskottet skulle anses vara ett alternativ för Sverige borde möjlighet ges till överklagande. Alternativet kunde vara att öppna en möjlighet till överklagande i regeringsrätten. I övrigt bör den tyska överklagandemodellen behållas för att upprätthålla utredningens effektivitet, dvs. att alla beslut som tas av utskottet inte ska vara överklagbara.

13.4 Rättssäkerhet

En kärnkomponent i begreppet rättssäkerhet är förutsebarheten av offentliga beslut, särskilt sådana som kan påverka den enskildes situation. Utredningsutskottets undersökningar innebär i sig inget direkt ingrepp utan fråga är, som nämnts, om politiska ställningstaganden. En del ”biverkningar” kan dock emanera från utredningen, tex. att den enskilde som utsatts för utredningen blir åtalad eller framställs negativt i media, vilket i sin tur kan få vidare konsekvenser. Beroende på dessa biverkningsfaktorer är förutsebarhet eftersträvansvärt i ett utredningsförfarande, vilket kan främjas bäst genom klar lagstiftning. I Tyskland består utredningsutskottets reglering av olika komponenter, både av extern och intern reglering.¹⁹⁷ Någon enhetlig *lag om utredningsutskott* som gäller specifikt för utredningsutskottet finns inte. En sådan lag har föreslagits men inte antagits. Det som kommer närmast en enhetlig lag i dagens regelverk är IPA-reglerna som reglerar det interna utredningsförfarandet. IPA-reglerna har en speciell ställning som kan ifrågasättas. De tycks

¹⁹³ Se art. 1 p. 1 GG som stadgar att människans värdighet ej får kränkas och att statlig makt ska akta och skydda den.

¹⁹⁴ Engels, D. *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, sid. 175.

¹⁹⁵ a.a. sid. 175 f.

¹⁹⁶ OVG Hamburg i NVwZ 1987, sid. 610.

¹⁹⁷ Se ovan kap. 3, 4.

vara sedvanerättsliga då de länge använts i utredningarna men eftersom de vid varje tillsättning formellt måste tillförordnas är det inte helt sant. IPA-reglerna är heller inte någon egentlig lag. En lagändring är relativt svår att genomföra medan regler som inte har lagstatus lättare kan ändras, pga dessa faktorer har dagens tyska reglering en viss osäkerhetsfaktor. Om ett utredningsutskott skulle införas i Sverige skulle en klar och enhetlig lag vara att rekommendera i syfte att främja förutsebarheten.

13.5 Majoritetsprincipen

Ett viktigt kännetecken för en demokrati är att offentliga beslut följer majoritetens uppfattning. De förtroendevalda ska fatta beslut enligt majoritetsomröstningar.¹⁹⁸ Med tanke på den sk. minoritetstillsättningen kan utredningsutskottet först tyckas skilja sig från detta demokratiideal. Faktum är dock att majoritetsbeslut inte är ett tillräckligt villkor för demokrati, demokratiidealet kräver rationell politisk debatt och inte en majoritetens diktatur.¹⁹⁹ En rationell politisk debatt kan endast uppkomma då också minoriteten garanteras vissa rättigheter och möjligheter att få igenom beslut. Det är den i kapitel 5.2 omtalade dualismen mellan regering-opposition som säkrar den politiska debatten och som gör att det inte blir tal om ett flertalsstyre och kollektiva beslutsprocesser. Minoritetsrätten är alltså konform med en demokrati och t.o.m nödvändig för den.

13.6 Kontrollen över politiska beslut och de politiska befattningshavarnas ansvar

I en demokrati ska de politiska makthavarna vara mottagliga för påverkan och medborgarna ska ha möjlighet att underkasta politiska beslut kontroll och påverkan. Regeringen ska också vara ansvarig inför de folkvalda.²⁰⁰ Utredningsutskottet som instrument säkerställer att befattningshavare och regering tar sitt ansvar. Också KU och JO uppfyller denna uppgift. Utredningsutskottets räckvidd är dock större än JO och KU:s. Medan myndighetsutövning och statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning sätter gränsen för de svenska instituten begränsas utredningsutskottet av det mindre precisa begreppet *offentligt intresse*.

¹⁹⁸ Peczenik, A. *Vad är rätt?* sid. 73 f.

¹⁹⁹ a.a sid. 75 f.

²⁰⁰ Peczenik, A. *Vad är rätt?* sid. 64, 81.

14. Finns det behov av ett utredningsutskott i Sverige?

- med särskild hänsyn till regeringens beslut att tillsätta en granskningskommission

Frågan som nu ska besvaras är om Sverige är i behov av ett utredningsutskott enligt tysk modell. För att svara på det måste det klargöras vari utredningsutskottets funktion skulle ligga och vilket dess särskilda värde skulle vara. Kunde inte ärenden som i Tyskland faller in under utredningsutskottets kompetens kunna uppklaras på annat sätt i Sverige, tex. genom ett vanligt parlamentariskt utskott eller en debatt i riksdagen. Det är just här som utredningsutskottet har sitt värde. I ett gränsland mellan juridik och politik kan det utföra uppgifter som annars inte hade varit möjliga.

14.1 Utredningsutskottets gränsposition

- en systemteoretisk analys

I de stater som betecknar sig som rättstater, främst de västliga industrisamhällena, spelar rätten som ett politikens styrmedel, en bärande roll. Rätten som styrmedel handlar å ena sidan om dess verkan i ett samhälle och å andra sidan hur det politisk-administrativa systemet, staten, förhåller sig i det sammanhanget.²⁰¹ Det är fråga om en samverkan mellan stat och individ och mellan det politiska systemet och delsystemen i samhället.

Rättsteoretikern Niklas Luhmann delar upp samhället i ett antal olika delsystem exempelvis politik, juridik, ekonomi, vetenskap.²⁰² Med en biologisk liknelse kan systemen liknas vid celler som endast tar åt sig den näring de behöver och stöter bort det som inte passar in eller behövs. Det som inte är essentiellt för cellen/systemet är den blind för. Systemen är självförnyande, sk. autopoiesis.²⁰³ Exempelvis gäller HD:s bedömningar det enskilda fall som faktiskt bedöms men domen är också rättsbildande och grund för framtida beslut.

För att frånga den biologiska terminologin innebär det att systemen endast använder sig av de språk som hör till de respektive systemen. Exempelvis använder det juridiska systemet sig av det juridiska språket och det som inte är rättsligt relevant är inte användbart i det juridiska systemet.

²⁰¹ Voigt, R. Politik und Recht: Beiträge zur Rechtspolitologie, 3 uppl, Bochum 1993, sid. 45.

²⁰² Jfr Luhmann, N. Funktionen und Folgen formaler Organisation, 4 uppl, Berlin 1995, sid. 23 ff.

²⁰³ Jfr Luhmann, N. (övers. Bednarz, J.; Baecker, D.) Social Systems, Stanford, California 1995, sid. 12 ff.

Det går inte att konsekvent påstå att systemen håller sig intakta på det sättet att de endast tar åt sig det språk som hör till det. De flesta samhällliga system ligger mycket nära varandra och använder i sina egna språk många gånger anpassade former av språk ifrån andra system, exempelvis används ekonomiskt språk i det juridiska systemet. Samma händelse, tex. en bilolycka, kan bedömas samtidigt av båda systemen: om skadestånd ska utgå bedöms med det juridiska språket och med hur mycket det ska utgå med det ekonomiska.

Denna systemmodell kan överföras på politiken. Politiken som system ägnar sig åt positiv och negativ samhällsutveckling och sådant som inte kan hänföras till detta kommer att stötas bort ifrån systemet. Samhällsutvecklingen realiseras genom institutionaliserade debattformer enligt tillåtna och icke tillåtna argumentationsformer - olika politiska ideologier och uppfattningar står emot varandra. På följande sätt framträder ett juridisk-politiskt gränsområde: Samma händelse kan av de juridiska och politiska systemen ses på olika sätt. Anta att en lag stiftas av riksdagen. Lagen som sådan kan i det juridiska systemet bedömas som rätt eller orätt, tex. om den inte är författningsenlig eller inte uppfyller formella krav. I det politiska systemet betraktas lagen från perspektivet om den kommer att främja en positiv eller negativ samhällsutveckling. Ett gränsområde karakteriseras därmed där rätten blir politiskt relevant och politiken rättsligt relevant. Exempelvis skulle det vara negativt för samhället om man började anta lagar som stred mot författningen. Lagen ska vidare tolkas enligt lagstiftarens vilja, vilken i grund och botten borde vara att lagen ska tjäna samhällets positiva utveckling. En närmare diskussion om begreppet lagstiftarens vilja kommer här inte att behandlas.²⁰⁴

14.1.1 Ett institut med ett ben i vardera system

Utredningsutskottet är ett särskilt exempel på ett institut i detta gränsland mellan juridik och politik. Det hör till det politiska systemet, såsom varande ett politiskt instrument. Trots detta använder utskottet sig av ett i högsta grad juridiskt språk, vilket egentligen endast används i det juridiska systemet. Även om utredningsutskottet inte har dömande befogenheter, dvs. att kunna bestämma vad som rätt eller orätt, ska det ändå nå ett resultat där en viss handling ska stämplas som *rätt eller fel* ur politisk synpunkt. Med tanke på att denna bedömning görs med hjälp av juridiska medel ligger det nära till hands att det blir fråga om handlandet varit *rätt eller orätt*. Här följer ett exempel på hur utskottets arbete rör sig mellan det båda systemen: En departementschef har till sitt departement köpt ett antal undermåliga datorer till ett ovanligt högt pris. Det visar sig att bolaget som de köpts ifrån tillhör departementschefens hustru. Anta vidare att det inte finns någon lag som gör detta till ett olagligt agerande. Departementschefens agerande kan icke desto mindre anses tvivelaktigt ur moralisk synvinkel. Det finns nu olika möjligheter att lösa detta problem, tex. genom debatter i parlament, media osv. Fallet är dock inte alltid så enkelt som det först kan se ut.

²⁰⁴ Se istället Peczenik, A. *Vad är rätt?*

Frågor uppkommer om departementschefen alls kände till transaktionen, om datorerna verkligen var undermåliga osv. Därför finns ett behov av en objektivare och mindre politiserad utredning än som skulle blivit fallet om debatt hade förts i parlamentet själv eller media. Det är här som utredningsutskottets vikt visar sig: att det blir möjligt att göra en politisk utredning men med juridiska medel under tillämpning av de strängare regler som fixerar ett juridiskt förfarande.

Vid utskottets utredning används juridiska medel för att skapa klarhet. Det politiska systemet använder sig av det juridiska för att svara på frågan om en handling varit negativ eller positiv för samhällsutvecklingen. Handlingen kan också bedömas som rätt eller orätt men inte i juridisk mening utan i politisk eller moralisk eftersom det är utskottet som del av den legislativa makten som utför bedömningen. Frågan är varför utredningsutskottet ska använda sig av juridiska medel för att fullfölja sin arbetsuppgift som går ut på att bedöma ett handlande som egentligen endast är politiskt relevant. Svaret är att utskottet med hjälp av det juridiska systemet kan producera ett klarare och mer objektivt resonemang än det politiska skulle kunna göra. Det juridiska språket är mer strukturerat och mindre polemiskt än det politiska, på det sättet effektiviseras och objektivieras den politiska bedömningen.

14.2 Granskningskommissionen

En fingervisare för att det i Sverige skulle vara önskvärt att införa ett utredningsutskott är om fall är tänkbara som inte skulle kunna tas upp av KU /JO, vilka borde kunna granskas. Ett aktuellt exempel på ett sådant ärende som kom upp under skrivandet av denna uppsats är den granskningkommission om åsiktsregistreringen som nu ska tillsättas.

Den svenska regeringen bekräftade 20 januari 1999 att en granskningskommission ska tillsättas för att granska svensk underrättelsetjänst efter andra världskriget. Den svenska kommissionen ska få en norsk profil enligt den sk. Lundkommissionen (benämnd efter dess ordförande Ketil Lund) som utredde övervakningen av norrmän.

Granskningskommissionen kommer att få långtgående befogenheter: Alla arkiv, även sekretessbelagda, kommer att öppnas för kommissionen och vittnen kommer att höras under ed och därmed hotas av åtal vid osanna uppgifter. För att kunna fullgöra sitt utredningsuppdrag kommer regeringen att föreslå en lagändring som gör det möjligt att befria inblandade från deras tystnadsplikt när det krävs. Kommissionen själv får avgöra vad som ska redovisas och den måste se till att skydda Sveriges intressen och enskilda människors integritet.

Till skillnad från den norska Lundkommissionen kommer granskningskommissionen i Sverige inte att vara någon domstol utan anta formen av en myndighet. Det innebär bla. att osanna vittnesutsagor kommer att tas upp i allmän domstol och inte av kommissionen. Granskningskommissionen ska arbeta helt självständigt även om den är utsedd av regeringen.

Antalet ledamöter som ska sitta med är ca sex personer. Dessa får inte vara politiker eftersom det enligt utsaga då kan se ut som att de granskar sig själva.²⁰⁵

Vad regeringen föreslagit är alltså att tillsätta en kommission som i mycket hög grad liknar det tyska utredningsutskottet. Den utdragna diskussion som pågått tyder på ett behov av ett klart definierat politiskt instrument som har kompetens bla. för denna typ av ärenden. Skillnaden som tydligt framträder jämfört med det tyska utredningsutskottet är att granskningskommissionen tillsätts av regeringen och inte av parlamentet. Frågan är om det inte hade varit mer i enlighet med ett parlamentariskt styrelsesätt med en tillsättning genom omröstning i riksdagen efter tysk modell. För en effektiv parlamentarisk kontroll är det viktigt att upprätthålla en dualistisk organisation mellan regering och parlament.

Det är den svenska säkerhetspolisen som kommer att vara under granskning, dvs. en del av det exekutiva. Det faktum att regeringen tillsätter kommissionen ger enligt min mening sken av just det som regeringen vill undvika, dvs. att regeringen som är del av det exekutiva kontrollerar sig själv.

Varken JO eller KU har i detta ärende ansetts behöriga som granskningsinstrument utan regeringen har funnit det nödvändigt att skapa en särskild sk. granskningskommission. Ett av skälen till detta är att KU och JO inte har någon egentlig möjlighet att ta upp ärenden som ligger längre än två år tillbaka i tiden, vilket åsiktsregistreringen gör. Ett annat skäl är att granskningskommissionen, och även tyska utredningsutskottet, i huvudsak har ett upplärande syfte med sin utredning och inte lika mycket ett granskande, vilket KU och JO har genom sin rätt till ständig övervakning. Ett tredje skäl är att KU och JO inte skulle ha de resurser som krävs för att utföra en mycket omfattande utredning. KU och JO är inga ad hoc-instrument som befattar sig med ett enda ärende under en lång period. Istället för att skapa ett helt nytt instrument endast för ändamålet att utreda åsiktsregistreringen hade det säkerligen varit enklare att få till stånd en utredning om det hade funnits ett institut som utredningsutskottet i Sverige.

För att bespara tidsödande diskussioner i media om huruvida en kommission ska tillsättas och vilka befogenheter denna i så fall ska ha borde en granskningskommission institutionaliseras i regeringsformen som ett riksdagens kontrollinstrument. Kompletterande bestämmelser ska beskriva kommissionens befogenheter och arbetsuppgifter: Att det har straffprocessrättsliga medel att tillgå för att få fram material till utredningen, att det ska vara ett ad hoc-instrument och vilka övriga begränsningar som gäller för granskningsrätten. Den tyska modellen uppfyller i min mening de krav som kan ställas för ett välfunktionande organ. Om ett sådant utskott skulle införas i Sverige

²⁰⁵ Detta avsnitt baserades på följande tidningsartiklar: Silberstein, Margit, *Alla stöder kommissionen*, Göteborgsposten 99-01-21; Holmström, Mikael, *Granskningskommissionen: kommer hela sanningen fram?* Svenska Dagbladet 99-01-21; TT, *Alla arkiv öppnas för granskning*, Svenska Dagbladet 99-02-11; Svensson, Peder, *Ja till kommission om IB*, Göteborgsposten 99-02-11.

borde dock en förbättring göras genom en mer precis och enhetlig lagstiftning än i Tyskland samt en klarare definition av utredningsområdets vidd - på det sättet skulle bla. ett starkare skydd för enskildas integritet uppnås. Regelverket skulle kunna förenklas genom att samla det som gäller för utskottet i ett slags *Granskningskommissionsordning*.

Minoritetsrätten bör införas sådan den är i Tyskland för att garantera minoritetens rättigheter.

En institutionaliserad granskningskommission skulle främja parlamentarismen i Sverige.

15. Slutsats

Det har visat sig att den ställning som det tyska utredningsutskottet intar inte direkt motsvaras av något parlamentariskt instrument i Sverige (kapitel 1-12).

Det har i uppsatsen blivit klargjort att ett införande av ett sådant utskott i Sverige inte skulle möta hinder av att det skulle stöta sig med rättsstatliga principer (kapitel 13).

Utredningsutskottet utgör ett viktigt verktyg inom det politiska området, bla. genom att det kan använda sig av det juridiska språket, vilket främjar effektivitet. Möjligheten att göra en *politisk* utredning med hjälp av *juridiska* medel saknas i permanent form i Sverige (kapitel 14.1). Sådana befogenheter har dock nyligen givits granskningskommissionen. Bla. genom exemplet med den aktuella granskningskommission som ska tillsättas har det visat sig att det finns fall som inte kan tas upp av JO och KU (kapitel 14.2). Det finns ett behov av ett utskott med den graden av befogenheter som det tyska utredningsutskottet har. Det tyska utredningsutskottet synes fungera effektivare än de svenska institut som varit med i jämförelsen. Beroende på att utredningsutskottet tillsätts ad-hoc och utskottet kan ägna sig åt ett enda ärende ökas framför allt exaktheten i de enskilda ärendenas utredning. Att det till varje ny utredning tillsätts nya medlemmar öppnar möjligheter till flexiblare handläggning och främjar effektiviteten då personer som är särskilt lämpade för ärendet normalt väljs in. Teoretiskt kan KU ta upp de ärenden det behagar men frågan är om det fungerar så i praktiken. KU, liksom utredningsutskottet, är proportionellt sammansatt i förhållande till riksdagen. Om en partiminoritet i KU vill behandla ett ärende kan det i praktiken innebära att så inte blir fallet eftersom regeringspartiernas representanter i KU kan göra motstånd. I alla fall kan det innebära att arbetet sinkas eller försvåras. I utredningsutskottet spelar den proportionella sammansättningen inte samma roll pga den sk. minoritetstillsättningen, genom vilken minoritetens vilja garanteras på ett säkrare sätt. Det faktum att det är förbundsdagen som röstar fram vilka ärenden som ska utredas ger en större transparens i den parlamentariska kontrollen och visar på parlamentarismens genomslagskraft.

En fråga som kan ställas är varför en kontroll genom ett utredningsutskott är nödvändig, särskilt när det gäller privata utredningsobjekt - kunde det inte räcka med pilotfall inför domstol? Detta kan besvaras genom att återanknyta till utredningens syfte. Det är det politiska utredningsbehovet, eller det moraliska om man så vill, som tillgodoses med utskottets utredningar. Utredningarna ska förhindra framtida upprepade misstag. Det som behandlas är handlingar som i sig inte är straffbara men som blivit orsak till icke önskvärda konsekvenser. Existensen av en möjlig granskning av ärenden som har ett offentligt intresse fungerar som en begränsande faktor för de företag och tjänstemän som arbetar inom områden som faller in under utredningsområdet.

För att undvika de problem och den osäkerhet som uppstått i samband med granskningskommissionen som till sist kommer att tillsättas är det lämpligt att låta införa ett nytt parlamentariskt organ enligt tysk modell. Det bör instiftas en särskild lag som fastställer dess

kompetenser, tillsättningsformer, förfarande och begränsningar. Det ska inte ersätta KU och JO utan finnas som ett ytterligare parlamentariskt organ. Det ska fungera som ett ad hoc-instrument och ha ett vidare utredningsområde än KU och JO, dvs. gränsen ska sättas vid det *offentliga intresset*. Dess uppgift blir något annorlunda än den är i Tyskland: snarare ett komplement till KU och JO än ett utskott som täcker alla områden. Det som hänt nu är att regeringen beslutat tillsätta ett helt nytt organ (granskningskommissionen) ”ur det blå”, dvs. utan stöd av riksdagen och utan stöd i lag. Med andra ord är graden av förutsebarhet i den här typen av utredning låg. För de vars agerande granskas är en sådan spontan skapelse inte förutsebar. Om däremot, som i Tyskland, ett utredningsutskott för sådana fall och andra skulle vara förankrad i lag och vara klart reglerad skulle förutsebarheten vara större. Därmed skulle existensen av ett utredningsutskott främja rättssäkerheten i Sverige.

Camilla Ojansivu 30 mars 1999

Litteraturförteckning

Abitz, Reinhard: *Die Untersuchungsausschüsse: oppositionelle oder geamtparlamentarische Kontrolle* i Berger, Frithjof/Busch, Eckhart: *Die parlamentarische Kontrolle: Institutionen und Funktionen des Deutschen Bundestages*, Berglen 1989.

Engels, Dieter: *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse: Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag*, 2 uppl, Heidelberg 1991 (cit. Engels, Dieter, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*).

Di Fabio, Udo: *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, Berlin 1988.

Friedrich, Klaus-Dieter: *Der parlamentarische Untersuchungsausschuß: Entwicklung, Stellung und Kompetenzen*, Frankenthal 1990.

Gehrig, Norbert: *Parlament, Regierung, Opposition: Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*, München 1995 (cit. Gehrig, N. *Parlament, Regierung, Opposition*).

Holmberg, Erik / Stjernquist, Nils: *Vår författning*, 10 uppl, Göteborg, 1995.

Kipke, Rüdiger: *Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages: Praxis und Reform der parlamentarischen Enquete*, Berlin 1985.

Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), nr. 89, Heidelberg 1998.

Liebholz / Rinck: *Grundgesetz Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, band II, 7 uppl, nr. 30, Köln, december 1996.

Luhmann, Niklas: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, 4 uppl, Berlin 1995.

Luhmann, Niklas (övers. Bednarz, John; Baecker, Dirk): *Social Systems*, Stanford 1995.

Maunz, Theodor / Dürig, Günther: *Grundgesetzkommentar*, band III, art. 38-87, nr. 33, München, november 1997.

Modéer, Kjell-Åke: *Historiska rättskällor*, 2 uppl, Stockholm 1997.

Münch, Ingo v. / Kunig, Philip: *Grundgesetzkommentar*, band II, art. 21-69, 3 uppl, München 1995.

Nyman, Olle: *Parlamentariskt regeringsätt: en av statskicketts grunder*, 2 uppl, Stockholm 1986.

Peczenik, Aleksander: *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Göteborg 1995 (cit. Peczenik, A. *Vad är rätt?*).

Richter, Werner: *Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß: das Spannungsverhältnis zwischen dem Untersuchungsrecht des Parlaments und den Grundrechten*, München 1991 (cit. Richter, W. *Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß*).

Riksdagens faktablad nr 13, Stockholm, februari 1998.

Schleich, Albrecht: *Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages*, Berlin 1985.

Schröder, Meinhard: *Empfielt sich eine Gesetzliche Neuordnung der Rechte und Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse?* München 1988 (cit. Schröder M. *Empfielt sich eine Gesetzliche Neuordnung?*).

Stern, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, band II, München 1980.

Strömberg, Håkan: *Allmän förvaltningsrätt*, 19 uppl, Malmö 1998.

Strömberg, Håkan: *Sveriges författning*, 14 uppl, Lund 1995.

Studenroth, Stefan: *Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche*, 1 uppl, Baden-Baden 1992.

Studiematerial från riksdagen: *Riksdagens kontrollmakt*, Stockholm 1998.

Troßmann, Hans: *Kommentar zum Deutschen Parlamentsrecht*, 1979.

Voigt, Rüdiger: *Politik und Recht: Beiträge zur Rechtspolitik*, 3 uppl, Bochum 1993.

Ziemske, Burkhardt: *Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England: Vorbild einer deutschen Reform?* Berlin 1991 (cit. Ziemske, B. *Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England*).

Offentligt tryck:

KU 1967:34

KU 1968:20

KU 1973:26

SOU 1972:15

Rskr 1969:56

Prop. 1973:90

Tidskrifter:

BayVBl. 1982

BayVerwGE 34, 36, 1983

BVerfGE 4, 1956

NJW 1990, häfte 42

NJW 1987

Rättsfall:

StGH Bremen i DÖV 1970, sid 386

Artiklar:

Silberstein, Margit: *Alla stöder kommissionen*, Göteborgsposten 990121

Holmström, Mikael: *Granskningskommissionen: kommer hela sanningen fram?* Svenska Dagbladet 990121

TT: *Alla arkiv öppnas för granskning*, Svenska Dagbladet 990211

Svensson, Peder: *Ja till kommission om IB*, Göteborgsposten 990211

