



LUND UNIVERSITY

Förvaltningsorgan under parlamenten i Norden

Wenander, Henrik

Published in:
Förvaltning och rättssäkerhet i Norden

2022

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Wenander, H. (2022). Förvaltningsorgan under parlamenten i Norden. I S. Godenhjelm, E. Mäkinen, & M. Niemivuo (Red.), *Förvaltning och rättssäkerhet i Norden: Utveckling, utmaningar och framtidsutsikter* (s. 35-62). (Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland; Nr. 864). Svenska litteratursällskapet i Finland.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
CC BY-NC-ND

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Henrik Wenander

FÖRVALTNINGSORGAN UNDER PARLAMENTEN I NORDEN

I de nordiska länderna finns ett antal förvaltningsorgan som på olika sätt är knutna till parlamenten. Hit hör exempelvis Folketingets Ombudsmand (Danmark), Statens revisionsverk (Finland), Ríkisendurskoðun (Riksrevisionen, Island), Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, EOS-utvalget (Norge) och Valprövningsnämnden (Sverige). Sådana organ kan ses som en avvikelse från en traditionell maktdelningslära med grund i Lockes och Montesquieus teorier. Enligt en sådan maktdelningslära organiseras den offentliga förvaltningen i anslutning till regeringen som en del av den verkställande makten (Biaggini, 2017, s. 571). Det här kapitlet¹ syftar till att etablera en statsrättslig förståelseram för nordiska förvaltningsorgan knutna till parlamenten utifrån idéer om maktdelning, demokrati och rättsstatlighet. Frågan för kapitlet är vilken konstitutionell ställning dessa förvaltningsorgan med anknytning till parlamenten har i de nordiska rättssystemen.

En utgångspunkt för undersökningen är att de nordiska ländernas statskick, med vissa variationer, bygger på att förvaltningen är organiserad under regeringen och dess ministrar. Genom sin roll som högsta förvaltningsorgan kan en parlamentariskt ansvarig regering eller enskild minister styra förvaltningen inom rådande konstitutio-

1 Kapitlet har tillkommit inom ramen för forskningsprojektet *The Constitutional Role of Public Administration in the Nordic Countries: Democracy, Rule of Law and Effectiveness under European Influence*, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond, P18-0532:1. Varmt tack till professor Sten Bønsing, Ålborgs universitet, biträdande professor Niina Mäntylä, Vasa universitet och docent Bengt Lundell, Lunds universitet.

nella ramar. Detta är särskilt tydligt i Danmark, Island och Norge som följer ”normalordningen i Europa” (Smith, 2011, s. 624), där förvaltningen som huvudregel ingår i ministeriernas eller departementens hierarkiska organisation. Också i Sverige och Finland är förvaltningen underordnad regeringen eller ministerierna, även om myndigheterna är organisatoriskt fristående och i vissa situationer självständiga i sitt beslutsfattande (Wenander, 2019a, s. 123 ff.).

UNDERSÖKNINGENS METOD, BEGREPP, AVGRÄNSNINGAR OCH MATERIAL

Undersökningen utgår från en parallell inventering av de fem nordiska ländernas reglering av sådana organ för att identifiera likheter och skillnader. Det rör sig här om en klassisk jämförelse som tar sikte på hur de tillämpliga rättsreglerna och begreppen på ett visst område kan lösa motsättningar mellan motstridiga intressen (Kischel, 2019, s. 162). Kapitlet avser på så sätt att belysa de juridiska sidorna av de institutionella frågor som tidigare har diskuterats ingående i nordisk förvaltningspolitisk forskning (bl.a. Greve et al., 2016).

Allmänt kan en sådan jämförande studie ge en fördjupad förståelse för de problem och lösningar som förekommer i länderna (Husa, 2015, s. 59). Komparativa rättsvetenskapliga undersökningar kan vidare bidra till att identifiera – ibland outtalade – rättsliga premisser och argumentationsmönster i de undersökta rättssystemen (jfr Wenander, 2019b, s. 434). Det är då nödvändigt att vara uppmärksam på samhälleliga olikheter som kan ligga bakom de juridiska strukturerna (Bogdan, 2013, s. 39). Komparativrättslig teori har allmänt uppmärksammat risken för att rättsvetenskapliga forskare i alltför hög grad tolkar fenomenen i ljuset av det egna rättssystemets strukturer (Kischel, 2019, s. 164). Eftersom de nordiska länderna i många avseenden liknar varandra politiskt, ekonomiskt och kulturellt är det dock – som utgångspunkt – inte nödvändigt att göra mer omfattande studier av den samhälleliga kontexten för att förstå de konstitutionella regler som undersöks (jfr Wenander, 2019a, s. 106). Mer specifikt när det gäller komparativa studier av konstitutionella fenomen har de nordiska statsskicken viktiga gemensamma drag, eftersom de utgår från liknande synsätt på grundläggande värden. Hit hör den representativa demokratin, respekten för förarbeten till lag-

stiftning och den konstitutionella rollfördelningen mellan politiker och domstolar (Krunke & Thorarensen, 2018, s. 204; Husa, 2019, s. 42 ff.). Som redan har framgått finns det, trots dessa grundläggande likheter, vissa strukturella skillnader mellan Västnorden (Danmark, Island och Norge) och Östnorden (Finland och Sverige) när det gäller den offentliga förvaltningens organisation. De västnordiska förvaltningsmyndigheterna är som utgångspunkt inordnade i ministeriets/departementets hierarkiska struktur, med möjlighet för regeringsnivån att ge order om rättstillämpningen i enskilda fall. De östnordiska systemen bygger däremot på organisatoriskt fristående statliga förvaltningsmyndigheter som självständigt fattar beslut som innefattar lagtillämpning, utan möjlighet för regeringen att styra i enskilda fall. Dessutom har de östnordiska rättssystemen förvaltningsdomstolar, något som saknas i de västnordiska länderna (Fenger & Mäenpää, 2019, s. 164).

Den närmare innebörden av begreppen *offentlig förvaltning* och *förvaltningsorgan* är sedan länge omdiskuterad i de nordiska rättssystemen. De kan till att börja med förstås formellt (organisatoriskt), det vill säga i enlighet med vad en viss rättsordning utpekar som förvaltning och förvaltningsorgan. Vidare kan de definieras funktionellt (materieellt), det vill säga i enlighet med generella kriterier för vad som anses utgöra förvaltningsverksamhet. Med tanke på svårigheten att närmare precisera begreppet *funktionellt* – som ju hänger samman med i grunden rättspolitiska frågor om vad som är det allmännas uppgift – har förvaltningsrättsliga framställningar i de nordiska länderna ofta utgått från den organisatoriska förståelsen av begreppen offentlig förvaltning och förvaltningsorgan. Konstitutionella idéer om makt- eller funktionsfördelning kan då vara vägledande. Det har dock samtidigt noterats att den statliga organisationen dock inte i något av länderna är helt renodlad när det gäller åtskillnaden mellan förvaltningsorgan och andra offentliga organ (Bønsing, 2018, s. 18; Eckhoff & Smith, 2018, s. 30 f.; Strömberg & Lundell, 2019, s. 14). Också föreliggande undersökning utgår från ett formellt synsätt. Med tanke på att den behandlar organ som avviker från traditionella modeller för den offentliga organisationen behöver undersökningen dock särskilt uppmärksamma kategoriseringen både som förvaltningsorgan och som organ anknutet till riksdagen. Utöver formella kategoriseringar, såsom uttryckliga hänvis-

ningar i lagstiftningen till att ett visst organ på något sätt hör till parlamentets sfär, uppmärksammas också andra anknytningar till folkrepresentationen, såsom att denna medverkar vid utnämning av ledamöter.

Undersökningen omfattar inte parlamentariska organ som helt består av parlamentariker, såsom utskott eller organ knutna till talmännens uppdrag (jfr Bønsing, 2018, s. 28). Hit hör exempelvis Folketingets præsidium (forretningsorden for Folketinget [bekendtgørelse nr 9444 af 23/05/2019] § 3), talmanskonferensen och kanslikommissionen i Finland (34 § 2 mom. i grundlagen; 72 § i riksdagens arbetsordning [40/1999]; se dock avsnittet ”Rättslig kontroll” nedan gällande kanslikommissionens roll som omprövningsorgan) samt ordförandekonferensen i Sverige (4 kap. 5 § riksdagsordningen). Inte heller behandlas undersökningskommissioner som tillsätts för att belysa påstådda missförhållanden i den offentliga förvaltningen (Hirschfeldt, 1999; Nordiska juristmötet, 1997).

När det gäller materialet för undersökningen har jag avseende Danmark, Norge och Sverige använt mig av material på de skandinaviska språken. I fråga om Finland har jag utnyttjat de svenskspråkiga versionerna av lagstiftning och förarbeten, medan jag i fråga om Island har använt engelskspråkigt material, inklusive översättningar av lagtext.

ALLMÄNNA KONSTITUTIONELLA RAMAR FÖR DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN

Betydelsen av maktodelningsidéer

De konstitutionella ramarna för placering av offentliga förvaltningsuppgifter utanför förvaltningsmyndigheterna under regeringarna och i anslutning till parlamenten skiljer sig mellan länderna. En grundläggande skillnad är till att börja med den betydelse som tillskrivs idéer om maktodelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt i Lockes och Montesquieus efterföljd.

I Danmark, Finland, Island och Norge bygger grundlagarna på en sådan maktodelning (Danmarks grundlovs § 3; 3 § i Finlands grundlag; Islands grundlag 2 §; Norges grunnlov §§ 3, 49 och 86–91). Den svenska regleringen avviker här genom att inte hänvisa till någon maktodelningsprincip. I förarbetena till den nuvarande regeringsformen – den cen-

trala svenska grundlagen – från 1974 anges tvärtom uttryckligen att den inte ska bygga på någon traditionell maktindelning. Den maktindelning mellan kung (regering) och riksdag som framgick av 1809 års regeringsform ansågs vid antagandet av 1974 års regeringsform vara överspelad. I stället skulle statsskicket enbart bygga på en folksuveränitetsprincip, där den folkvalda riksdagen skulle ha den centrala ställningen (Prop. 1973:90, s. 156; 1 kap. 1 § regeringsformen), och på en fördelning av funktioner mellan olika organ (Strömberg & Lundell, 2019, s. 93). Trots detta finns i Sverige vissa drag som, åtminstone numera, kan förstås som uttryck för maktdelningsidéer (Bull, 2008).

Danmark

I Danmark bygger grundlagen på att förvaltningen som utgångspunkt organiseras inom ministerierna i form av centrala myndigheter. Dessa kan vara betecknade som *direktorater*, *styrelser* med mera (grundlovens §§ 12–14; Revsbech et al., 2016, s. 39 ff.).

Vid sidan av sådana myndigheter inom ministerierna kan det också finnas andra offentliga organ som är mer fristående från regeringen. Sådana *særlige forvaltningsmyndigheder* inrättas genom vanlig lag (Christensen et al., 2020, s. 76; Bønsing, 2018, s. 80). De är vanligen knutna till ministerierna utan att ingå i dessas hierarkiska strukturer, såsom vissa *råd* och *nævn* (Revsbech et al., 2016, s. 48 ff.), eller organiserade som från staten helt fristående organ (Bønsing, 2018, s. 27 f.). Vissa sådana organ ”hör till” Folketinget (Bønsing, 2018, s. 28). Utöver myndigheter organiserade i anslutning till regeringen kan det också finnas statliga förvaltningsorgan som är organiserade på annat sätt.

Finland

I Finland utgår grundlagen från att den statliga förvaltningen är organiserad i ämbetsverk, inrättningar och andra organ (119 § i grundlagen). Dessa lyder som huvudregel under statsrådet (regeringen) och dess ministerier (jfr 68 § i grundlagen; RP 1/1998 rd, s. 175; Kulla, 2014, s. 23 f.). Dock framgår av 119 § i grundlagen också att det kan antas särskilda bestämmelser i lag om ”förvaltningen under riksdagen”. Med detta uttryck avses enligt Jyränki och Husa (2015, s. 138) att det aktuella organet står i ett ”direkt administrativt samband med riks-

dagen” i stället för att vara organiserat under statsrådet, dock utan att ”stå under direkt rättslig eller politisk tillsyn av riksdagen”. I lagstiftningen används uttrycket ”riksdagens ämbetsverk” (2 § 2 mom. i lagen om riksdagens tjänstemän [1197/2003]; 4 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet [621/1999]).

Utöver denna så kallade omedelbara offentliga förvaltning finns organ som hänförs till den medelbara offentliga förvaltningen, det vill säga förvaltningsorgan som ligger utanför den statliga och kommunala organisationen (jfr 124 § i grundlagen, som ger stöd för att överföra förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter). Mer specifikt räknar man här med självständiga offentligrättsliga anstalter, det vill säga juridiska personer som sköter vissa offentliga uppgifter i nära anslutning till den omedelbara förvaltningen, offentligrättsliga föreningar och offentligrättsliga aktiebolag. Till denna grupp hör bland annat Finlands Bank och socialförsäkringsmyndigheten Folkpensionsanstalten (Kulla, 2014, s. 26 ff.).

Island

När det gäller Island är förvaltningen som utgångspunkt organiserad under ministerierna i enlighet med en traditionell maktdelningsmodell (jfr Islands grundlag 12 §; Kristjánsson, 2006, s. 410). Vidare har vissa offentliga institutioner organiserats som mer fristående från ministerierna, delvis under inflytande från europarätten. I lagstiftningen anges exempelvis att Energimyndigheten (Orkustofnun, National Energy Authority) är organiserad som en särskild statlig institution under överinseende av ministern på området (Act on the National Energy Authority, lög um Orkustofnun [87/2003] 1 §). Därutöver finns ett fåtal förvaltningsorgan som enligt bestämmelser i grundlagen eller i vanlig lag är knutna till Alltinget (Alþingi), vilka behandlas nedan.

Norge

Också i Norge utgör maktdelningsprincipen en viktig utgångspunkt. Norges grundlag bygger på att den offentliga förvaltningen är organiserad hierarkiskt under (formellt) kungen och (praktiskt) regeringen och dess departement (grunnloven § 3; Smith, 2017, s. 231 f.). Under departementen lyder i sin tur centrala förvaltningsorgan, ”ytre etater”,

betecknade som exempelvis *direktorater* och *tilsyn* (Eckhoff & Smith, 2018, s. 102 ff.). Enligt grundlagen utser Stortinget vidare vissa externa parlamentariska kontrollorgan i form av Riksrevisjonen och Sivilombudet (det senare tidigare betecknat som Sivilombudsmannen) (grunnloven § 75 k och l). Det är därutöver konstitutionellt möjligt att genom vanlig lag inrätta mer oberoende förvaltningsorgan (Eckhoff & Smith, 2018, s. 154 ff.).

Som en – synbarligen fortfarande aktuell – politisk utgångspunkt har Stortinget 1977 uttalat att förvaltningen som huvudregel ska organiseras under regeringen och ministrarna, så att dessa kan styra över, och ansvara för, förvaltningens åtgärder. För undantag förutsätts att det föreligger särskilda skäl (Forhandlingar i Stortinget nr. 258, 1977, s. 4076 f.; Smith, 2002, s. 513). Det finns ett relativt stort antal sådana institutioner som i något avseende är oberoende av regeringen (NOU 2019: 5, s. 511 f.). Det har vidare ansetts konstitutionellt tillåtet att Stortinget med stöd i lag utser ledamöter i oberoende offentliga organ (Smith, 2002, s. 514).

Sverige

Som framgått utgår grundlagsregleringen i Sverige teoretiskt sett från en funktionsfördelning i stället för en maktindelning. I den svenska konstitutionella strukturen är regeringens funktion att styra riket (1 kap. 4 § regeringsformen) organisatoriskt skild från de förvaltningsmyndigheter som finns till för att sköta den offentliga förvaltningen (1 kap. 6 § regeringsformen; Wenander, 2016, s. 59). Medan den tidigare centrala grundlagen, 1809 års regeringsform, tillät olika blandformer av offentliga och privata organ, gör den nu gällande regeringsformen en strikt åtskillnad mellan privata och offentliga organ (Strömberg, 1985, s. 56).

I sammanhanget kan det noteras att riksdagen inte får fullgöra förvaltningsuppgifter, utöver vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen (12 kap. 3 § regeringsformen). Denna bestämmelse är ett hinder för regler i vanlig lag om att riksdagen ska fatta förvaltningsbeslut i enskilda fall. Som ett skäl till denna bestämmelse anfördes det att riksdagen inte är lämpad att sköta sådana uppgifter på grund av sin organisation och sammansättning (Prop. 1973:90, s. 401).

Som huvudregel är de statliga förvaltningsmyndigheterna organiserade under regeringen. Enligt grundlagsregleringen kan dock särskilda bestämmelser i regeringsformen eller annan lag ange att en förvaltningsmyndighet är organiserad under riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen). Myndigheter under riksdagen utgör därmed en egen organisatorisk kategori i svensk statsrätt. Bakgrunden till denna ordning finns i den historiska utvecklingen. Redan under frihetstiden (1719–1772) hade riksdagen (ständerna) tagit över rollen att styra vissa ämbetsverk (Herlitz, 1952, s. 162 ff.). De senare grundlagarna, 1809 års regeringsform och 1866 års riksdagsordning, kom att bygga på en maktdelning mellan kung (regering) och riksdag. Denna yttrade sig bland annat i att vissa förvaltningsorgan var underställda riksdagen. Till dessa ”riksdagens verk” hörde bland annat Riksbanken, Riksdagens ombudsman (Justitieombudsmannen) och Riksdagens förvaltningskontor (72 och 96 §§ i 1809 års regeringsform; 80 § i 1866 års riksdagsordning; Strömberg, 1968, s. 85 ff.).

De konstitutionella ramarnas betydelse

Sammantaget kan det konstateras att de grundläggande skillnaderna mellan länderna i fråga om maktodelningsprinciperna är direkt knutna till de konstitutionella ramarna för förvaltningsmyndigheterna. I den principiella avvägningen mellan maktodelning och folksuveränitet går Sverige längst i och med att regeringsformen inte är avsedd att bygga på en maktodelning. Denna grundläggande struktur passar också väl ihop med de svenska förvaltningsmyndigheternas fristående ställning. Finland, som historiskt har fört vidare en svensk konstitutionell tradition, intar här en mellanställning eftersom den finska konstitutionen bygger på en tredelad offentlig makt, samtidigt som det finska konstitutionella systemet omfattar självständigt organiserade förvaltningsmyndigheter. I de konstitutionella systemen i Danmark, Island och Norge, med deras allmänuropeiska maktodelningsmodell, utgör fristående myndigheter principiellt sett ett undantag från huvudregeln att förvaltningen organiseras inom ministerier (i Danmark och Island) eller departement (i Norge). Särskilt Norge framstår här som inriktat på att bevara distinktionen mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt, där statsförvaltningen som stark huvudregel ska vara organise-

rad under regeringen och ministrarna som en del av den verkställande makten. Skillnaderna i synen på maktodelningsprincipernas betydelse får på detta sätt konsekvenser för utrymmet att inrätta mer fristående förvaltningsorgan.

INVENTERING AV FÖRVALTNINGSORGAN MED PARLAMENTARISK ANKNYTNING

Danmark

När det gäller Danmark är det, som framgått ovan, konstitutionellt möjligt att inrätta förvaltningsorgan och liknande som är fristående från ministerierna. Ett grundlagsreglerat exempel på ett sådant fristående organ är *Folketingets Ombudsmand* som ska utöva tillsyn över förvaltningen (grundlovens § 55). Ombudsmanden utses av Folketinget, men får inte vara ledamot av parlamentet. Mot bakgrund av maktodelningsläran har Zahle (2001b, s. 146) konstaterat att Ombudsmanden inte utgör en förvaltningsmyndighet. Snarare kan Ombudsmandens verksamhet betraktas som knuten till Folketingets kontroll av den utövande makten (Palmer Olsen, 2005, s. 451). Ombudsmanden ska dock vara oberoende av Folketinget i sin ämbetsutövning (lov om Folketingets Ombudsmand, ombudsmandsloven [lovbekendtgørelse nr 349 af 22/03/2013] § 10). Folketingets Ombudsmand utgör också en *national preventive mechanism* i enlighet med det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Optional Protocol to the Convention against Torture, OPCAT, New York, 18 december 2002) (jfr ombudsmandslovens § 7; L 213 2008-09; Bønsing, 2018, s. 406). Den folkrättsliga regleringen kräver ”functional independence of the national preventive mechanisms as well as the independence of their personnel” (artikel 18.1 i OPCAT). Dessa nationella förebyggande mekanismer, också kallade nationella besöksorgan, ska kunna granska behandlingen av frihetsberövade personer, avge rekommendationer för att förbättra villkoren för frihetsberövade personer och förebygga tortyr samt lämna förslag och synpunkter angående lagstiftning (artikel 19 i OPCAT).

Utöver Ombudsmanden finns andra organ som hör till Folketinget. Som ”hørende til” Folketinget nämner Bønsing (2018, s. 28) *Statsreviso-*

rerne och Rigsrevisionen. Statsrevisorerna kan utses bland politikerna i Folketinget, vilket gör att organet delvis faller utanför denna framställning. Ämbetet som riksrevisor kan däremot inte förenas med att vara ledamot av parlamentet (lov om revisionen af statens regnskaber m.m., rigsrevisorloven [lovbekendtgørelse nr 101 af 19/01/2012] § 1). Också på denna punkt kan anknytningen till Folketinget förstås som ett utflöde av parlamentets kontrollmakt.

Det kan noteras att Folketinget kan utöva direkt och indirekt inflytande genom att det, ibland tillsammans med ansvarig minister och andra organ, ska utse vissa av ledamöterna i ett antal *råd, nævn* och helt fristående organ (Zahle, 2001a, s. 179 f.). Till dessa hör de administrativa överklagandeorganen *Landsskatteretten* (skatteförvaltningsloven [lovbekendtgørelse nr 635 af 13/05/2020] § 12), *Miljø- og Fødevarerklagenævnet* (lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet [lov nr 1715 af 27/12/2016] § 4) och *Planklagenævnet* (lov om Planklagenævnet [lov nr 1658 af 20/12/2016] § 2). Vidare utser Folketinget vissa ledamöter i *Lønningsrådet*, ett organ som avger yttranden till den behöriga ministern om tolkningen av tjänstemannalagstiftningen (lov om tjenestemænd [lovbekendtgørelse nr 511 af 18/05/2017] § 51), *Skatterådet*, som bistår tull- och skatteförvaltningen och beslutar i vissa skatteärenden (skatteförvaltningslovens § 3), *Danmarks Nationalbanks Representantskab* (loven om Danmarks Nationalbank [lov nr 116 af 07/04/1936] § 4) samt *styrelsen i public service-bolaget Danmarks Radio* (lov om radio- og fjernsynsvirksomhed m.v. [lovbekendtgørelse nr 1350 af 04/09/2020] § 16) (Zahle, 2001a, s. 179 f.; Folketinget 2021).

Finland

I Finland utgör *Riksdagens justitieombudsman* (38 § i grundlagen) ett viktigt konstitutionellt organ. Den historiska bakgrunden till inrättandet av justitieombudsmannen är att det efter den ryska tiden och inbördeskriget ansågs finnas behov av en laglighetsgranskare som hade parlamentets förtroende, som en motvikt till justitiekanslern som utgjorde (och utgör) regeringsmaktens företrädare. Den svenska justitieombudsmannen tjänade som förebild för regleringen (Jyränki & Husa, 2015, s. 344). På liknande sätt som den svenska motsvarigheten har justitieombudsmannen i sin granskning av förvaltningen möjlighet

att väcka åtal (110 § i grundlagen). Justitieombudsmannen har också uppgiften som nationellt besöksorgan enligt OPCAT (11 a § i lagen om riksdagens justitieombudsman [197/2002]).

Av grundlagen följer vidare att *Statens revisionsverk* finns ”i anknytning till riksdagen” och är oavhängigt (90 § i grundlagen). Dess generaldirektör väljs av riksdagen (10 § 4 mom. i lagen om riksdagens tjänstemän).

Vidare reglerar grundlagen *Finlands Bank* och socialförsäkringsmyndigheten *Folkpensionsanstalten*. Dessa utgör självständiga offentliga inrättningar som är fristående från staten och hänförs till den medelbara offentliga förvaltningen (1 § i lagen om Folkpensionsanstalten [731/2001]; 1 § i lagen om Finlands Bank [214/1998]; Suksi, 2002, s. 382 ff.). Enligt 91 § i grundlagen står Finlands Bank ”under riksdagens garanti och vård”. Där anges vidare att riksdagen väljer bankfullmäktige för att övervaka dess verksamhet. Bankens oberoende från den verkställande makten var ursprungligen en viktig del i Finlands självständighetssträvanden inom det ryska riket (Tarkka & Ikonen, 1999, s. 99). Numera kan riksdagens roll ses som kontrollerande i förhållande till bankens verksamhet, med de begränsningar som följer av det EU-rättsliga regelverket i Europeiska centralbankssystemet (Suksi, 2002, s. 383). På liknande sätt utser riksdagen fullmäktige för Folkpensionsanstalten (36 § 1 mom. i grundlagen). Även här är avsikten att den demokratiskt legitimerade riksdagen övergripande ska kunna kontrollera verksamheten (RP 1/1998 rd, s. 89; Suksi, 2002, s. 385).

Utöver dessa organ finns i Finland, som framgått ovan, ett antal organ som betecknas som ”riksdagens ämbetsverk”. Till denna kategori hör *Riksdagens kansli*, *Riksdagens justitieombudsmans kansli*, *Statens revisionsverk* samt *Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor*. De två sistnämnda finns enligt lagtexten ”i anknytning till riksdagen” (1 § i lagen om riksdagens tjänstemän; Suksi, 2002, s. 67).

Slutligen finns det inom den medelbara offentliga förvaltningen organ som regleras i vanlig lag och vars ledning utses av riksdagen. Hit hör *Jubileumsfonden för Finlands självständighet* (Sitra), som är en självständig offentligrättslig fond, där principerna för verksamheten beslutas av ett förvaltningsråd som utses av riksdagen (1 § i lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet [717/1990]). Vidare utser

riksdagen *förvaltningsrådet i Oy Yleisradio/Rundradion Ab* (5 § i lagen om Rundradion Ab [1380/1993]), det av staten majoritetsägda public service-bolaget.

Island

I Island är, som inledningsvis nämndes, *Ríkisendurskoðun* (Riksrevisionen) ett organ knutet till Alltinget. Enligt grundlagen ska statens finanser granskas genom revision av Alltinget eller under dess överinseende (Islands grundlag 43 §). Enligt närmare bestämmelser i vanlig lag utser Alltinget en riksrevisor (*Ríkisendurskoðandi*) som verkar under dess överinseende som ett ombud för parlamentet (*Act on the Auditor General and the auditing of government accounts*, lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga [46/2016] 1 §). Alltinget utser vidare en ombudsman (*Umboðsmaður Alþingis*) som i likhet med motsvarande ombudsmän i andra länder granskar den statliga och kommunala förvaltningen. Liksom i de övriga nordiska länderna utgör ombudsmannen dessutom nationell förebyggande mekanism enligt OPCAT (*Act on the Ombudsman of the Icelandic Parliament Althingi*, lög um umboðsmann Alþingis [85/1997] 1 och 2 §§).

Därutöver utser Alltinget ledamöter i vissa andra organ. Islands riksbank (*Seðlabanki Íslands*) är enligt lagbestämmelser en fristående institution som ägs av staten och verkar under den ansvariga ministerns överinseende. Bankens tillsynsråd (*Supervisory Board; Bankaráð*) väljs av Alltinget (*Act on the Central Bank of Iceland*, lög um Seðlabanka Íslands [92/2019] 1 och 9 §§). På liknande sätt som i andra nordiska länder nominerar parlamentet ledamöter i public service-bolaget *RÚV:s styrelse* (lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu [23/2013] 9 §).

Norge

I norsk rätt är *Riksrevisjonen* och *Sivilombudet* knutna till Stortinget, med uppgifter som rör ekonomisk revision respektive tillsyn över förvaltningen (grunnloven § 75 k och l). På liknande sätt som i de övriga nordiska länderna är *Sivilombudet* dessutom ”nasjonal forebyggende mekanisme” enligt OPCAT (lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen [lov av 18.6.2021 nr. 121], sivilombudsloven §§ 3 c och 17). Sejersted (2002, s. 160) konstaterar att Riksrevisjonen och Sivil-

ombudsmannen (nu Sivilombudet) fungerer dels som ”hjelporganer for Stortinget, og dels som *selvstendige* organer, som fører kontroll i Stortingets navn, men i realiteten uten særlig tilknytning til den egentlig ’parlamentariske’ kontroll”.

Därutöver finns endast få exempel på förvaltningsorgan knutna till Stortinget. Inledningsvis i detta kapitel nämndes dock *EOS-utvalget*, som har till uppgift att utöva kontroll över underrättelse-, övervaknings- och säkerhetstjänsterna (lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, EOS-kontrollloven [lov av 3.2.1995 nr. 7] §§ 2 och 3). När EOS-kontrollloven utarbetades uttalade den ansvariga kommittén, EOS-kommisjonen, att ”[k]ontrollutvalget vil ikke være et forvaltningsorgan. Det vil avgi uttalelse, men ikke treffe vedtak i egentlig forstand” (NOU 1994: 4, s. 61). Även om kontrollutvalget ska vara oberoende, kan Stortinget ge det i uppdrag att genomföra undersökningar inom de ramar som framgår av lagregleringen (EOS-kontrollloven 1 § femte stycket). Bakgrunden till att ett organ med anknytning till Stortinget fick denna uppgift var att man ansåg att det borde ligga på de folkvalda ledamöterna att kontrollera att enskildas rättssäkerhet skyddas i verksamhet som annars inte omfattas av insyn (Bruce & Haugeland, 2018, s. 149). Vidare utser Stortinget vissa ledamöter i *Kringkastingsrådet* i public service-bolaget Norsk rikskringkasting AS (NRK) vilket är privaträttsligt organiserat som ett aktiebolag. Kringkastingsrådet ska behandla huvudlinjerna i NRK:s verksamhet och i övrigt uttala sig i de frågor som det föreläggs (lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester, kringkastingsloven [lov av 4.12.1992 nr. 127] § 7-2). Stortinget utnämner också vissa av ledamöterna i styrelsen för *Domstolsadministrasjonen*, vilken ska se till att den centrala administrationen av domstolarna sköts på ett lämpligt sätt (lov om domstolene, domstolloven [lov av 13.8.1915 nr. 5] §§ 33 och 33 a).

Sverige

I Sverige anger uttryckliga grundlagsbestämmelser att *Riksbanken* och *Riksrevisionen* är förvaltningsmyndigheter under riksdagen (9 kap. 7 och 13 §§ regeringsformen). Riksbanken har i äldre rättspraxis ansetts utgöra ett organ som var skilt från Kronan, det vill säga de organ som hörde till den kungliga maktsfären (NJA 1959 s. 385). Bland annat mot

bakgrund av rättsfallet har det framförts att Riksbanken utgör ett ”själständigt, från staten skilt rättssubjekt” (SOU 2019:46, s. 512). En sådan uppfattning är dock svår att förena med att Riksbanken uttryckligen utgör en statlig förvaltningsmyndighet under riksdagen (Hanqvist, 2005, s. 153).

Därutöver utses, på liknande sätt som i andra nordiska länder, *Riksdagens ombudsmän* (ofta kallade justitieombudsmän, JO) av riksdagen, med uppgift att granska förvaltningen (13 kap. 6 § regeringsformen). Till skillnad från motsvarande organ i Danmark, Island och Norge kan JO också agera som särskild åklagare och väcka åtal mot befattningshavare (6 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän, JO-instruktionen). JO har också, liksom de övriga nordiska ombudsmännen, fått uppgifter som nationellt besöksorgan enligt Sveriges åtaganden under OPCAT (5 a § JO-instruktionen).

Vidare finns vissa förvaltningsmyndigheter som enligt bestämmelser i vanlig lag är organiserade under riksdagen (Isberg & Eliason, 2019, kommentaren till 14 kap. 2 § riksdagsordningen). Lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter omfattar, vid sidan av de redan nämnda Riksbanken, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän, även myndigheten *Riksdagsförvaltningen*. Denna ska ge stöd till arbetet i riksdagen och riksdagens nämndmyndigheter (14 kap. 2 § riksdagsordningen; 1 § lagen [2011:745] med instruktion för Riksdagsförvaltningen).

Utöver dessa ”riksdagens myndigheter” finns ett antal ”riksdagens nämndmyndigheter”. I 1 § lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen räknas åtta sådana nämndmyndigheter upp. Hit hör till att börja med *Valprövningsnämnden*, som har till uppgift att pröva överklaganden av val (3 kap. 12 § regeringsformen; jfr 15 kap. 3 § vallagen [2005:837]; lagen [2012:880] med instruktion för Valprövningsnämnden). Vidare finns *Partibidragsnämnden*, med uppgifter som rör fördelningen av stöd till politiska partier (se 13 § lagen [1972:625] om statligt stöd till politiska partier). Nämnden utses av riksdagsstyrelsen och består av personer som är eller har varit ordinarie domare (3 § lagen [2013:353] med instruktion för Partibidragsnämnden). *Riksdagens arvodesnämnd* består av ledamöter som utses av riksdagen och beslutar i vissa frågor om ekonomisk ersättning till riksdagsledamöter

(lagen [2012:883] med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd). På liknande sätt utser riksdagen *Statsrådsarvodesnämnden*, som beslutar angående ersättning till statsråd (det vill säga enligt svensk terminologi ministrar) (13 kap. 14 § riksdagsordningen; lagen [2012:881] med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden). *Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner* utses av riksdagen och har uppgifter i fråga om statsråds och andra befattningshavares övergång till nya uppdrag (13 kap. 14 a § riksdagsordningen; lagen [2018:677] med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner). *Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn* utses av riksdagen (13 kap. 16 § riksdagsordningen; lagen [2012:882] med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn). *Riksdagens överklagandenämnd* är överklagandeorgan för beslut från riksdagens myndigheter. Den består av en nuvarande eller tidigare ordinarie domare samt ledamöter valda inom riksdagen (13 kap. 17 § riksdagsordningen; lagen [2012:884] med instruktion för Riksdagens överklagandenämnd). Slutligen finns *Riksdagens ansvarsnämnd*, som prövar frågor om disciplinansvar och anställning för vissa anställda hos riksdagen och dess myndigheter. Ansvarsnämnden består av två ledamöter som ska vara jurister och ha erfarenhet som domare samt av tre andra ledamöter (3 § lagen [1980:607] om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter).

På liknande sätt som de andra nordiska parlamenten utser Sveriges riksdag ledamöter i vissa organ som inte är direkt knutna till riksdagen. Ärenden om utnämning av ordinarie domare bereds i en statlig nämnd, *Domarnämnden*. Denna är en förvaltningsmyndighet under regeringen och ska bestå av dels ledamöter – bland dem ordinarie domare – som förordnas av regeringen, dels representanter för allmänheten. De senare väljs av riksdagen (4 § lagen [2010:1390] om utnämning av ordinarie domare; tilläggsbestämmelse 13.23.2 i riksdagsordningen). En avsikt med denna ordning är att den ”ger balans och synliggör nämndens fristående och oberoende karaktär” (SOU 2008:125, s. 333). Vidare utser riksdagen ledamöter i *styrelsen för Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond* (tilläggsbestämmelse 13.23.1 i riksdags-

ordningen). Detta organ, som har till uppgift att främja forskning, är avsett att ha en självständig ställning i förhållande till riksdagen (Isberg & Eliason, kommentaren till tilläggsbestämmelse 13.23.1 i riksdagsordningen). Högsta förvaltningsdomstolen har i Regeringsrättens årsbok (RÅ) 2008, ref. 6, konstaterat att ”stiftelsen har en stark anknytning till riksdagen och att riksdagen genom att välja styrelsen och fastställa stadgarna har ett avgörande inflytande över verksamheten”, men att den trots detta inte kan jämföras med en myndighet i fråga om handlingsoffentlighet och sekretess.

Övergripande iakttagelser mot bakgrund av inventeringen

Inventeringen av de nordiska ländernas förvaltningsorgan med mera som är knutna till parlamenten visar att användningen av sådana organ skiljer sig mellan länderna. De västnordiska systemen har i ganska liten utsträckning inrättat denna typ av myndigheter. I den östnordiska gruppen förekommer sådana inrättningar betydligt mer. Framför allt uppvisar svensk rätt relativt omfattande exempel genom riksdagens förvaltningsmyndigheter och dess nämndmyndigheter.

UPPGIFTER OCH BESLUTFATTANDE

De parlamentariskt anknutna organ som har identifierats i det föregående uppvisar en stor variation vad gäller uppgiftstyper och typer av beslutsfattande. I de nordiska förvaltningsrättsliga systemen har man ofta skilt på å ena sidan faktisk förvaltningsverksamhet, det vill säga konkreta åtgärder som inte utgör rättsliga dispositioner, och å andra sidan rättsligt beslutsfattande inom ramen för formella förvaltningsärenden (Revsbech et al., 2016, s. 104 ff.; Kulla, 2014, s. 31; Eckhoff & Smith, 2018, s. 356 ff.; Strömberg & Lundell, 2018, s. 17). Distinktionerna är inte alltid skarpa, och ett visst organ kan ägna sig åt uppgifter av båda slagen. Indelningen kan dock bidra till en systematisering av de här aktuella organens uppgifter och sätt att fatta beslut.

Flera av de undersökta organen ägnar sig i huvudsak åt faktisk förvaltningsverksamhet i den här beskrivna meningen. Hit hör till att börja med riksbank och revisionsorgan. Också Riksdagens kansli (i Finland) och Riksdagsförvaltningen (i Sverige) har till stor del upp-

gifter som kan hänföras till faktiskt förvaltningshandlande. Det kan noteras att motsvarande funktioner i Danmark, Island och Norge inte formellt har organiserats som egna myndigheter eller motsvarande. Vidare kan i samband med organ med faktiska förvaltningsuppgifter nämnas den huvudsakliga inriktningen på verksamheten i vissa organ med parlamentariskt utsedd ledning, såsom styrelsen i Danmarks Radio, det finska Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor, Jubileumsfonden för Finlands självständighet samt Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond i Sverige. Det kan dock påpekas att åtminstone det sistnämnda organet också fattar vissa beslut som är av stor betydelse för enskilda, eftersom det fördelar forskningsanslag. Också det norska EOS-utvalget får betraktas som ett organ som i huvudsak ägnar sig åt en form av faktisk verksamhet (jfr det i föregående avsnitt refererade uttalandet om att organet inte ska "treffe vedtak i egentlig forstand").

Av mer tydligt rättslig karaktär är den tillsynsverksamhet som bedrivs av de parlamentariska ombudsmännen, även om denna i allmänhet inte utmynnar i rättsligt bindande beslut. Ombudsmännens tillsyn kan principiellt förstås som ett utflöde av parlamentets kontroll över den verkställande makten och förvaltningen. Till de organ som fattar mer entydigt rättsliga beslut hör vidare den svenska riksdagens nämndmyndigheter. Dessa fattar beslut i enskilda fall avseende ekonomiskt stöd till politiska partier (Partibidragsnämnden), och om ekonomisk ersättning för uppdrag (Riksdagens arvodesnämnd, Statsrådsarvodesnämnden och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn). I sammanhanget kan också nämnas verksamheten i den finska socialförsäkringsmyndigheten Folkpensionsanstalten, där de parlamentariskt utnämnda ledamöterna i fullmäktige dock inte deltar i beslut i enskilda socialförsäkringsärenden.

Slutligen finns en grupp parlamentariskt anknutna organ som utgör domstolsliknande myndigheter. I Danmark hör bland annat den delvis parlamentariskt utsedda Landsskatteretten, som prövar överklaganden av skattebeslut, till denna kategori. I Sverige har vidare såväl Valprövningsnämnden som Riksdagens överklagandenämnd uppgifter som i vissa andra rättssystem tillvaratas av domstolar.

På ett övergripande plan illustrerar översikten över de parlamentariskt anknutna organens uppgifter och beslutsfattande att deras verksamheter skiljer sig mycket från varandra. Detta är dock inget unikt för just den kategori som undersöks här. Att den offentliga förvaltningen avser en mängd skilda faktiska och rättsliga verksamheter är en utmaning för den förvaltningsrättsliga systematiseringen och teori-bildningen, som blir uppenbar i komparativa studier. På så sätt framgår det att den närmare innebörden av begreppen offentlig förvaltning och förvaltningsorgan skiljer sig mellan länderna. Ett exempel på detta är att Finland och Sverige har organiserat mer praktiska aspekter med anknytning till parlamentets verksamhet i särskilda myndigheter, medan så inte är fallet i Danmark, Island och Norge.

RÄTTLIG KONTROLL

De parlamentariskt anknutna organ som har behandlats ovan faller alltså delvis utanför de traditionella strukturerna för makt- eller funktionsfördelning. En fråga blir då hur den rättsliga kontrollen av dessa organ är utformad. På samma sätt som när det gäller förvaltningsorgan under regeringarna kan här framför allt övervägas vilken betydelse de parlamentariska ombudsmännens granskning har samt om beslut kan överprövas i domstol eller annat högre organ.

Ombudsmännens tillsyn

När det gäller ombudsmännens granskning, kan det principiellt framstå som främmande att ett organ som direkt verkar på parlamentets vägnar kontrollerar ett annat sådant organ. I linje med detta synsätt omfattas inte Folketingets organ Rigsrevisionen och Statsrevisorerne av Folketingets ombudsmands granskning (jfr Zahle, 2006, s. 365). På liknande sätt anger den norska lagstiftningen att verksamheten i Stortingets externa organ faller utanför Sivilombudets tillsyn (sivilombudsloven § 4 andra stycket b). Inte heller i Island står riksrevisionen under ombudsmannens tillsyn (Act on the Ombudsman of the Icelandic Parliament Althingi, lög um umboðsmann Alþingis 3 § fjärde stycket a). I Finland omfattas däremot Statens revisionsverk och riksdagens övriga ämbetsverk av ombudsmannens tillsyn (jfr 109 § 1 mom. i Fin-

lands grundlag; B 15/2020 rd, s. 371). Också i svensk rätt omfattas riksdagens myndigheter som utgångspunkt av justitieombudsmännens tillsyn, med undantag för Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd, riksbanksfullmäktige och ledamöter av direktionen i Riksbanken (2 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Denna avgränsning har förklarats med att justitieombudsmännen inte granskar sin uppdragsgivare, riksdagen (Axberger, 2014, s. 40 f.). Här visar sig den särskilda ställningen för myndigheterna under riksdagen. I Sverige är vidare, enligt samma bestämmelse, ombudsmännen undantagna från varandras tillsyn.

I fråga om organ som mer indirekt är knutna till parlamenten aktualiseras inte samma principiella problem. Förvaltningsorgan, vars ledamöter till någon del utses av parlamenten, kan omfattas av ombudsmännens tillsyn enligt allmänna regler. Detta gäller exempelvis för den danska Landsskatteretten (jfr ombudsmandslovens § 7), Jubileumsfonden för Finlands självständighet (jfr 109 § 1 mom. i Finlands grundlag) och den svenska Domarnämnden (jfr 2 § JO-instruktionen).

Överprövning

Frågan om överprövning i domstol eller i annat organ av beslut fattade av parlamentariska myndigheter blir främst aktuell när det gäller beslut i enskilda ärenden. Som ovan framgått avser flera av de parlamentariska organens verksamhet främst faktiskt förvaltningshandlande som normalt inte kan överprövas i domstol. Hit hör exempelvis EOS-utvalget i Norge.

En särskild fråga är här huruvida de parlamentariska ombudsmännens beslut om kritik mot tjänstemän kan överprövas i domstol. Här anger dansk och isländsk rätt att en talan mot ombudsmän med anledning av deras uttalanden med mera ska avvisas (ombudsmandslovens § 25; Act on the Ombudsman of the Icelandic Parliament Althingi 16 §). Inte heller i norsk rätt kan Sivilombudets uttalanden – som inte anses vara rättsligt bindande – överklagas till någon högre instans (Eckhoff & Smith, 2018, s. 40; jfr sivilombudsloven § 12 ang. karaktären på sivilombudets uttalanden). I finsk och svensk rätt har det ansetts att justitieombudsmännens beslut att kritisera en offentlig tjänsteman inte kan bli föremål för överklagande i förvaltningsdomstol (Stoor, 2010, s. 64 ff.;

Axberger, 2014, s. 82 ff.). Eftersom ombudsmännen är parlamentets representanter kan det i ett makt- eller funktionsfördelningsperspektiv anses principiellt olämpligt att en domstol överprövar deras bedömning.

Den svenska riksdagens nämndmyndigheter fattar beslut i enskilda fall som rör bland annat ekonomisk ersättning till enskilda förtroendevalda och bidrag till politiska partier. För sådana beslut gäller i regel att de enligt särskilda bestämmelser inte får överklagas (se 15 kap. 2 § lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter; 1 § lagen [1991:359] om arvoden till statsråden m.m.; 13 § lagen om statligt stöd till politiska partier). Vidare anges i grundlag att Valprövningsnämndens beslut inte får överklagas (3 kap. 12 § regeringsformen). Dessa nämnder har i allmänhet en sådan sammansättning och sådana arbetsformer att de uppfyller Europakonventionens krav på domstolsprövning av beslut om civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6.1 i konventionen). Därutöver kan vissa administrativa beslut överklagas till Riksdagens överklagandenämnd, som också den är domstolsliknande eftersom dess ordförande ska vara nuvarande eller tidigare ordinarie domare (13 kap. 17 § riksdagsordningen). Bland det som kan överklagas till nämnden finns beslut i vissa personalärenden samt ärenden gällande utlämnande av handlingar (2 och 4 §§ lagen [1989:186] om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter). Beslut fattade av Riksdagens överklagandenämnd i ärenden som har överklagats till nämnden får inte överklagas. Beslut om avslag på begäran om tillgång till handlingar kan emellertid överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (7 § samma lag; jfr 2 kap. 19 § tryckfrihetsförordningen).

I Finland kan riksdagskansliets beslut i enskilda ärenden omprövas av kanslikommissionen enligt 27 § i reglementet för riksdagens kansli (1480/2015). Kanslikommissionens beslut med anledning av begäran om omprövning kan prövas av förvaltningsdomstol (49 b § i förvaltningslagen [434/2003]).

I den mån indirekt parlamentariskt anknutna organ fattar beslut i ärenden av betydelse för enskilda, kan deras beslut normalt överprövas i domstol på samma sätt som organ som helt ingår i förvaltningen under regeringarna. På detta sätt kan exempelvis Landsskatterettens eller Folkpensionsanstaltens avgöranden prövas av domstol (jfr

gällande Danmark grundlovens § 63; Christensen et al., 2015, s. 373; gällande Finland 21 § i grundlagen).

Övergripande kan det konstateras att användningen av parlamentariskt anknutna organ inte tycks medföra några större betänkligheter när det gäller enskildas rättighetsskydd. I de relativt fåtaliga ärendetyper som över huvud taget berör enskilda finns för beslut från riksdagens myndigheter i Finland och Sverige möjlighet till överprövning i förvaltningsdomstol. De indirekt parlamentariskt anknutna organens beslut som avser enskilda kan, som framgått, överprövas i domstol som andra förvaltningsbeslut. Det kan dock noteras att rättssystemen har varit avvisande till domstolsprövning av de parlamentariska ombudsmännens bedömningar, något som kan knytas till dessas karaktär av tillsynsbeslut utan direkta rättsverkningar.

SLUTORD

Frågan för denna undersökning har varit vilken konstitutionell ställning förvaltningsorgan med anknytning till parlamenten har i de nordiska rättssystemen. Som inledningsvis konstaterades är det inte helt entydigt vad som ska anses utgöra förvaltningsorgan med anknytning till parlamenten. Undersökningen har fokuserat på organ som antingen i rättssystemen beskrivs som ”hörande till” parlamenten (utan att vara en del av dessa) eller som, helt eller delvis, utses av parlamenten. Mot bakgrund av undersökningen kan anknytningen till parlamenten, så som i finsk rätt, kategoriseras som antingen direkt eller indirekt (i den svenska terminologin i Finland används ”omedelbar” respektive ”medelbar”). Den direkta anknytningen innebär att organet är formellt organiserat under parlamentet, medan den indirekta avser att organet utgör ett mer fristående organ, men att dess ledamöter helt eller delvis utses av parlamentet.

Här visar undersökningen underliggande skillnader i synsätt mellan länderna. Grundlagsregleringen i de östnordiska systemen i Sverige och Finland talar, synbarligen utan att någon har haft mer omfattande principiella invändningar, om ”förvaltningen under riksdagen” (Finland) respektive ”förvaltningsmyndigheter under riksdagen” (Sverige), det vill säga förvaltningsorgan som är direkt organiserade under parla-

menten. Den svenska och finska regleringen för vidare ett arv av förvaltningsorgan under riksdagen med rötter i 1700-talets frihetstid i det svenska riket. I Sverige innebär den konstitutionella regleringen enligt grundlagstexten att riksdagens myndigheter ingår i en struktur som motsvarar myndigheterna under regeringen. De västnordiska systemen i Danmark, Island och Norge räknar däremot inte med en särskild kategori parlamentariska förvaltningsmyndigheter. På så sätt följer de västnordiska länderna mer entydigt traditionella principer om maktindelning mellan lagstiftande och verkställande makt. För Danmarks del märks dock en öppenhet för att låta Folketinget utse ledamöter i råd, nævn och andra organ, medan Island och Norge uppvisar endast få exempel på sådana organ som är indirekt anknutna till parlamentet. I de västnordiska länderna knyter själva definitionen av offentlig förvaltning ofta an till organisationen under regeringen. Ett exempel på detta är förhållandena i Norge, där förarbetena till regleringen av EOS-utvalget särskilt underströk att det inte skulle utgöra ett förvaltningsorgan.

Nedanstående tabell illustrerar fördelningen mellan organ med direkt respektive indirekt anknytning till parlamenten i Väst- respektive Östnorden. Tabell 1 visar att Danmark, Island och Norge i ganska liten grad har inrättat förvaltningsorgan och liknande som är direkt anknutna till parlamenten. De östnordiska systemen i Finland och Sverige uppvisar däremot fler organ som är direkt anknutna till riksdagarna. Framför allt Sverige utmärker sig med ett relativt sett stort antal nämndmyndigheter under riksdagen.

Oavsett den formella anknytningen till parlamentet är det knappast möjligt att i praktiken betrakta ställningen för de parlamentariskt anknutna myndigheterna som helt parallell till regeringarnas myndigheter. Som påpekades i förarbetena till den svenska regeringsformen gör parlamentens sammansättning och beslutsformer att de i allmänhet inte är lämpade att ägna sig åt att fatta förvaltningsbeslut i enskilda fall. Av samma skäl kan de nordiska parlamenten i praktiken varken formellt eller informellt styra de anknutna myndigheterna på samma sätt som en regering kan. I Finland har den juridiska diskussionen, som framgått, framhållit att förvaltningen under riksdagen inte står under ”direkt rättslig eller politisk tillsyn av riksdagen”.

Tabell 1. Förvaltningsorgan knutna till de nordiska parlamenten: fördelning mellan direkt och indirekt anknytning

Land	Organ med direkt anknytning till parlamentet	Organ med indirekt anknytning till parlamentet (medlemmar helt eller delvis utsedda av parlamentet)
Danmark	Folketingets Ombudsmand Statsrevisorerne Rigsrevisionen	Landsskatteretten Miljø- og Fødevareklagenævnet Planklagenævnet Lønningsrådet Skatterådet Danmarks Nationalbanks Representantskab Styrelsen i Danmarks Radio
Island	Ríkisendurskoðun (Riksrevisionen) Umboðsmaður Alþingis (Alltingets ombudsman)	Styrelsen i RÚV Tillsynsrådet i Islands riksbank (Seðlabanki Íslands)
Norge	Riksrevisjonen Sivilombudet	EOS-utvalget Kringkastingsrådet i NRK Styrelsen för Domstolsadministrasjonen
Finland	Finlands Bank Folkpensionsanstalten Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor Riksdagens justitieombudsman Riksdagens justitieombudsmans kansli Riksdagens kansli Statens revisionsverk	Förvaltningsrådet för Oy Yleisradio/ Rundradion Ab Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra)
Sverige	Riksdagens myndigheter: Riksbanken Riksdagens ombudsmän (JO) Riksdagsförvaltningen Riksrevisionen Riksdagens nämndmyndigheter: Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner Partibidragsnämnden Riksdagens ansvarsnämnd Riksdagens arvodesnämnd Riksdagens överklagandenämnd Statsrådsarvodesnämnden Valprövningsnämnden	Domarnämnden Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond Styrelsen i Sveriges Radio AB Styrelsen i Sveriges Television AB Styrelsen i Utbildningsradion AB

De organ som har knutits till riksdagen kan i stället betraktas som ett särskilt sätt att organisera en mer oberoende förvaltning. En gemensam nämnare bakom inrättandet av många av de parlamentariskt anknutna förvaltningsorganen är strävan efter att inrätta oberoende organ, där kopplingen till de folkvalda ledamöterna dessutom bidrar med demokratisk legitimitet och möjlighet till insyn. Mot denna bakgrund är en slutsats av undersökningen att förvaltningsorgan som är organiserade i anslutning till parlamenten funktionellt snarast bör betraktas som en variant av fristående myndigheter, med särskild demokratisk förankring.

Den ovan genomförda inventeringen har däremot inte visat att länderna i någon större utsträckning har använt organisationsformer under parlamenten för att uppfylla internationella krav på oberoende. Dock utgör de parlamentariska ombudsmännens funktion som nationella besöksorgan (nationella förebyggande mekanismer) enligt OPCAT ett sådant exempel. Däremot tycks de parlamentariskt anknutna organen inte ha använts för att uppfylla EU-rättsliga krav.

Intresset för att inrätta oberoende organ med parlamentarisk anknytning visar sig, naturligt nog, i parlamentens kontrollerande verksamhet i förhållande till regeringarna och dessas underlydande förvaltningsmyndigheter, i form av ombudsmän och revisionsorgan. I vissa avseenden är strävan efter oberoende mindre uttalad. Detta gäller för riksdagsförvaltningen, som i både Sverige och Finland är organiserad som egna myndigheter, medan denna verksamhet i de västnordiska länderna inte är organiserad på detta sätt (men givetvis finns ändå).

När det gäller möjligheterna till ansvarsutkrävande och juridisk kontroll framgår att endast få av de förvaltningsorgan som är knutna till parlamenten fattar beslut som berör enskilda. Till viss del ägnar sig flera av dessa organ åt faktiskt förvaltningshandlande av olika slag. Här utgör riksbankerna och revisionsorganen exempel. Bland de direkt anknutna organen kan dock nämnas de parlamentariska ombudsmännen, som fattar beslut efter klagomål från enskilda. Dessa beslut avser emellertid tillsynen över förvaltningen, och ger inte upphov till rättigheter eller skyldigheter för enskilda. På liknande sätt utövar EOS-utvalget i Norge tillsyn, vilken dock inte ska utmynna i ”vedtak i egentlig forstand”.

Vidare finns i Danmark och Sverige – men synbarligen inte i de andra länderna – indirekt anknutna parlamentariska organ som fattar beslut i ärenden som rör enskilda. Hit hör i Danmark Landsskatte-retten, Miljø- og Fødevareklagenævnet och Planklagenævnet och i Sverige vissa av riksdagens nämndmyndigheter, även om de senares beslut endast avser riksdagsledamöter eller anställda i riksdagens myndigheter. För Sveriges del kan vidare uppmärksammas Valprövningsnämnden, som efter enskildas överklagande prövar beslut om fastställande av utgången av val. Här visar sig en mindre strikt syn på åtskillnaden mellan parlamentets, förvaltningens och domstolarnas konstitutionella roller.

Mot bakgrund av att de här undersökta organen ändå bara i liten omfattning fattar beslut som rör enskilda, uppstår sällan behov av rättslig kontroll av deras beslut. I dansk och svensk rätt finns dock möjligheter till överprövning. En övergripande fråga, som inte har kunnat undersökas närmare inom ramen för detta kapitel, är dock om det kan behövas någon form av rättslig kontroll av de parlamentariska ombudsmännens beslut. En sådan skulle dock ge upphov till principiella betänkligheter med tanke på ombudsmännens roll som parlamentens företrädare.

Det kan avslutningsvis konstateras att parlamentariskt anknutna myndigheter inte utgör en central kategori i statsrätten eller förvaltningsrätten i något av de nordiska länderna. I stället utgör dessa organ undantag från en stark huvudregel om att den statliga förvaltningen är knuten till regeringsmakten. Det har inte framgått att dessa undantag på någon punkt har medfört svårigheter avseende enskildas rättssäkerhet, insyn i beslutsfattandet eller andra rättsstatsaspekter. Dessa undantag har som framgått tillkommit av delvis olika skäl på olika områden. Den gemensamma nämnaren i den konstitutionella rollen för förvaltningsorgan som – direkt eller indirekt – är knutna till de nordiska parlamenten är dock att utgöra demokratiskt legitimerade, men samtidigt oberoende offentliga organ.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

LITTERATUR

- Andenas, M. (2004). Independent Administrative Authorities in Comparative Law: Scandinavian Models. I R. Caranta, M. Andenas & D. Fairgrieve (Red.), *Independent Administrative Authorities* (s. 243–272). British Institute of International and Comparative Law.
- Axberger, H-G. (2014). *JO – i riksdagens tjänst*. eddy.se.
- Biaggini, G. (2017). Legal Conceptions of Statehood. I A. von Bogdandy, P. M. Huber & S. Cassese (Red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law: Volume I: The Administrative State* (s. 557–578). Oxford University Press.
- Bogdan, M. (2013). *Concise Introduction to Comparative Law*. Europa Law Publishing.
- Bruce, I., & Haugeland, G. S. (2018). *Skjulte tvangsmidler* (2 uppl.). Universitetsforlaget.
- Bull, T. (2008). Maktdelning i den svenska författningen? I T. Bull (Red.), *Fundamentala fragment* (s. 15–27). Iustus.
- Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret* (4 uppl.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, J. P., Albæk Jensen, J., & Hansen Jensen, M. (2015). *Grundloven med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, J. P., Albæk Jensen, J., & Hansen Jensen, M. (2020). *Dansk Statsret* (3 uppl.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Eckhoff, T., & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett* (11 uppl.). Universitetsforlaget.
- Greve, C., Lægread, P., & Rykkja, L. H. (Red.). (2016). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. Palgrave Macmillan.
- Hanqvist, D. (2005). Riksbankens uppgifter och ställning. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (2), 139–153.
- Herlitz, N. (1952). *Grunddragen av det svenska statsskickets historia* (4 uppl.). Norstedts.
- Hirschfeldt, J. (1999). Kommissioner och andra undersökande utredningar – en utflykt i gränsmarkerna mellan juridik och politik. I L. Marcusson (Red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel* (s. 143–167). Iustus.
- Husa, J. (2015). *A New Introduction to Comparative Law*. Hart.
- Husa, J. (2019). Constitutional Mentality. I P. Letto-Vanamo, D. Tamm & B. O. Gram Mortensen (Red.), *Nordic Law in European Context* (s. 41–60). Springer.
- Isberg, M., & Eliason, M. (2019). *Grundlagarna*. (Version 3A 2019). Norstedts Juridik.
- Jyränki, A., & Husa, J. (2015). *Konstitutionell rätt*. Talentum.
- Kischel, U. (2019). *Comparative Law*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198791355.001.0001>
- Kristjánsson, S. (2006). Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-presidential Constitution. I K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (Red.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.

- Krunke, H., & Thorarensen, B. (2018). Concluding Thoughts. I H. Krunke & B. Thorarensen (Red.), *The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study* (s. 203–218). Hart.
- Kulla, H. (2014). *Förvaltningsförarens grunder*. Talentum.
- Nordiska juristmötet. (1997). Undersökningskommissioner och andra metoder för granskning av händelser som väckt offentligt intresse. I *Förhandlingarna vid det 34:e nordiska juristmötet i Stockholm 21–23 augusti 1996*. <http://nordiskjurist.org/meetings/granskning-af-haendelser-som-har-vakt-offentlig-interesse>
- Palmer Olsen, H. (2005). *Magtfordeling: en analyse af magtfordelingslæren med særligt henblik på den lovgivende magt*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Revsbech, K., Garde, J., Albæk Jensen, J., Friis Jensen, O., Bødker Madsen, H., & Højgaard Mørup, S. (2016). *Forvaltningsret: almindelige emner* (6 uppl.). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sejersted, F. (2002). *Kontroll og konstitusjon: statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Capellen Akademisk Forlag.
- Smith, E. (2002). *Stat og rett: artikler i utvalg 1980–2001*. Universitetsforlaget.
- Smith, E. (2011). Likheter og skillelinjer i nordisk forvaltningsrett. I K. Bäck Mirchandani & K. Ståhl (Red.), *Förhandlingarna vid det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm* (s. 621–639). De nordiske Juristmøder.
- Smith, E. (2017). *Konstitusjonelt demokrati: statsforfatningen i prinsipielt og komparativt lys* (4 uppl.). Fagbokforlaget.
- Stoor, H. (2010). Kritik från JO – straff eller styrning? I *Riksdagens justitieombudsman 90* (s. 61–72). https://www.oikeusasiamies.fi/sv_SE/web/guest/jubileumboken-riksdagens-justitieombudsman-90
- Strömberg, H. (1968). *Sveriges författning*. Studentlitteratur.
- Strömberg, H. (1985). ”Allmänt” och ”enskilt” i den offentliga rätten. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (2), s. 49–63.
- Strömberg, H., & Lundell, B. (2018). *Allmän förvaltningsrätt* (27 uppl.). Liber.
- Strömberg, H., & Lundell, B. (2019). *Sveriges författning* (23 uppl.). Studentlitteratur.
- Suksi, M. (2002). *Finlands statsrätt*. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.
- Tarkka, J., & Ikonen, V. (1999). *Finlands Bank*. I J. Selovuori (Red.), *Makt och byrokrati [sic] i Finland 1809–1998* (s. 96–107). Statsrådets kansli & Edita.
- Wenander, H. (2019a). Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, (2–3), 103–150.
- Wenander, H. (2019b). Varför en rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut?: utvecklingslinjer i svensk och finsk rätt. I R. Arvidsson, P. Leviner, J. Reichel, M. Zamboni & K. Åhman (Red.), *Festskrift till Wiweka Warnling Conradson* (s. 433–447). Jure.
- Zahle, H. (2001a). *Dansk forfatningsret: 1. Institutioner og regulering* (3 uppl.). Christian Ejlers’ Forlag.
- Zahle, H. (2001b). *Dansk forfatningsret: 2. Regering, forvaltning og dom* (3 uppl.). Christian Ejlers’ Forlag.
- Zahle, H. (2006). (Red.). *Grundloven: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

WEBBPLATS

Folketinget. (18 oktober 2021). *Poster i råd og nævn*.

<https://www.ft.dk/da/partier/kommissioner>

RÄTTSPRAXIS

NJA 1959, s. 385.

RÅ 2008, ref. 6.

OFFENTLIGT TRYCK

Danmark

L 213 2008-09 Forslag til lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand.

Finland

B 15/2020 rd Riksdagens justitieombudsmans ämbetsberättelse 2019.

RP 1/1998 rd med förslag till ny Regeringsform för Finland.

Norge

Forhandlinger i Stortinget nr. 258, 1977, 27. mai, Stortingets kontroll med forvaltningen.

NOU 1994: 4. Kontrollen med ”de hemmelige tjenester”.

NOU 2019: 5. Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

Stortingstidende 1976–77, s. 4025–4077.

Sverige

Bet. 2018/19:KrU2 Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service.

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 2017/18:261 Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service.

SOU 2008:125. En reformerad grundlag.

SOU 2019:46. En ny riksbankslag.

PARLAMENTIN ALAISET HALLINTOELIMET Pohjoismaissa**Henrik Wenander**

Länsieurooppalaisessa yhteiskuntajärjestelmässä, joka perustuu toimivallan perinteiseen jakoon, julkinen hallinto toimii pääsääntöisesti hallituksen (tai kabinetin) alaisuudessa osana toimeenpanovaltaa. Pohjoismailla on myös eduskunnan yhteyteen sijoitettuja hallinnollisia toimielimiä, kuten parlamentaarinen oikeusasiamiesinstituutio, kansalliset keskuspankit, valtiontalouden tarkastusvirastot sekä muita valtiollisia toimielimiä. Nämä toimivat virallisesti eduskunnan yhteydessä tai alaisuudessa hallintoviranomaisina tai jossain muussa oikeudellisessa muodossa, mutta kuitenkin niin, että niiden jäsenet nimittää eduskunta. Tässä luvussa tarkastellaan Pohjoismaiden parlamenttien alaisten hallinnollisten toimielinten asemaa ja tehtävää suhteessa erilaisiin kansallisiin perinteisiin, jotka liittyvät toimivallanjakoon. Kirjoituksessa arvioidaan eduskunnan alle tai yhteyteen organisoidun julkisen hallinnon hyviä ja huonoja puolia. Mallissa korostuvat parlamenttien alaisten hallinnollisten toimielinten ohjaukseen, vastuuvuolllisuuteen ja tuomioistuINVALVONTAAN liittyvät oikeudelliset ongelmat. Kirjoituksessa osoitetaan, että näkemykset tällä tavalla organisoitujen viranomaisten asemasta eroavat toisistaan läntisten ja itäisten pohjoismaiden välillä, kuten myös aiempi vertaileva oikeustieteellinen tutkimus osoittaa. Itäisissä perustuslaillisissa järjestelmissä (Suomessa ja Ruotsissa) ei ilmeisestikään pidetä julkisen hallinnon järjestämistä eduskunnan tai valtiopäivien alaisuuteen ongelmana. Erityisesti Ruotsissa toimii joukko virastoja valtiopäivien alaisuudessa. Sen sijaan läntisissä pohjoismaisissa järjestelmissä – Tanskassa, Islannissa ja Norjassa – noudatetaan tiukemmin vallan kolmijako-oppia. Tanskassa tosin kansankäräjillä on valta nimittää lautakuntien ja muiden parlamentaaristen hallintoelinten jäsenet. Eduskuntalaitoksen alla toimivien hallinnollisten toimielinten käytöstä ei näytä aiheutuneen ongelmia, jotka liittyisivät oikeusvarmuuteen ja -suojaan, läpinäkyvyyteen tai muihin laillisuusperiaatteen näkökohtiin. Tällaisia parlamenttien alaisia hallinnollisia toimielimiä yhdistää se, että ne ovat samalla kertaa sekä demokraattisesti oikeutettuja että itsenäisiä julkisia toimielimiä.

ADMINISTRATIVE BODIES UNDER THE PARLIAMENTS IN THE NORDIC COUNTRIES

Henrik Wenander

In a Western European system based on a traditional separation of powers, public administration is as a rule organised under the Government (or Cabinet), as part of the Executive. In addition to this kind of state authorities, the Nordic countries feature a number of administrative bodies attached to the Parliaments. This category includes Parliamentary Ombudsmen, National Banks, and National Audit Authorities, as well as a number of other state organs. These bodies could either be formally organised as administrative bodies under the Parliament, or organised in some other legal form, but with the members of the body appointed by the Parliament. The chapter investigates the position and tasks of such parliamentary administrative bodies in the Nordic countries in relation to the different national traditions concerning constitutional separation of powers. It discusses arguments for and against organising parts of public administration in this way. Furthermore, it highlights legal problems concerning steering, accountability, and judicial control in relation to such parliamentary administrative organs. The study indicates that the views on organising administrative authorities attached to the parliaments differ between the East-Nordic and West-Nordic constitutional systems, as identified in previous comparative legal research. The Eastern constitutional systems (in Finland and Sweden) seemingly do not find public administration organised under the Riksdag problematic, and especially Sweden has a number of boards organised under the Riksdag. Contrastingly, the Western systems of Denmark, Iceland, and Norway adhere more strictly to a tripartite separation of powers. Still, Denmark displays a certain openness to letting the Folketing appoint members in boards and other organs. There are no signs that the use of administrative bodies attached to the Parliaments has created problems concerning legal certainty and judicial protection, transparency, or other rule of law aspects. The common feature for this kind of parliamentary administrative bodies is that they constitute democratically legitimate, but at the same time independent public bodies.