

# Ansvarsfullt ansvarsutkrävande – om bruk och missbruk av KU

*Helena Wockelberg & Shirin Ahlbäck Öberg*

All demokratiteori föreskriver att makt ska följas av ansvar. Formuleringen ska inte tolkas som att vi begreppsligt likställer ansvarsutkrävande och demokrati. Utgångspunkten är snarare att demokrati betyder folkmacht, och att möjlighet till ansvarsutkrävande är en viktig mekanism för att folket ska kunna utöva sitt inflytande då makten av nödvändighet delegeras.

Vad menas då med ansvarsutkrävande och hur är det tänkt att gå till? När frågan ställs är det oftast de valda politikernas ansvarighet inför folket som står i fokus hos demokratiteoretikerna. Poängen är att den makt som folket delegerar till de styrande genom fria och allmänna val inte är utan förbehåll. För att skydda sig mot maktmissbruk och tyranni har folket möjlighet att ställa den politiska ledningen till svars vid nästa val. I dessa resonemang består således själva ansvarsutkrävandet av att medborgarna vid kommande val kan välja bort sittande politiker och därmed bereda andra representanter plats. Med andra ord är mekanismen för utkrävandet av ansvar ofta liktydig med kontroll utövad genom val- och röstningsförfarandet.<sup>1</sup>

Men med den moderna staten är ett sådant perspektiv för snävt. Dels har det offentliga åtagandet rent volymmässigt blivit så omfattande att regelbundet återkommande val inte på långt när är tillräckligt för att hålla ett vakande öga på hur politiker på olika nivåer sköter det förtroende som folket har givit dem. Löpande granskning har blivit viktigare, vilket i sin tur medför att metoderna för ansvarsutkrävande inte längre kan begränsas till allmänna val. Vi bör här hålla i minnet att denna diskussion inte enbart handlar om medborgarnas möjligheter att hålla ett vakande öga på de styrande politikerna. Välfärdsstatens omfattande åtaganden ger också den politiska oppositionen ett större jobb att bevaka majoritetens göranden och låtanden. Institutioner för kontroll och granskning har helt enkelt i den moderna demokratin blivit mer centrala. Frågan blir då om de befintliga in-

---

<sup>1</sup> Detta gäller främst då vi diskuterar den representativa demokratins villkor, men faktum är att i den atenska direktdemokratin handlade de styrandes ansvarighet inte enbart om de valda representanterna. Här uppehöll man sig även vid ämbetsmännens ansvarighet inför folkförsamlingen, se Held 1997; jfr Ahlbäck 1999.

stitutioner som utvecklats och byggts in i styrelseskicket för granskning och kontroll är väl fungerande och ändamålsenliga. Om vi håller oss till den svenska författningen så intresserar vi oss här för särskilt inrättade institutioner och institut såsom Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän, Konstitutionsutskottet, frågeinstitutet och möjligheten till misstroendeförklaring. Om man utvidgar begreppet till att omfatta även institutioner utanför riksdagen så kan även Justitiekanslern och förvaltningsdomstolarnas kontrollerande uppgift nämnas.<sup>2</sup>

Innan vi går vidare bör dock frågan ställas om extern granskning och kontroll är samma sak som att utkräva ansvar? Vår utgångspunkt är att demokratiskt ansvarsutkrävande vilar på tre förutsättningar:<sup>3</sup>

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

Med hjälp av ovanstående kategorier kan vi slå fast att det är skillnad på att tillhandahålla kunskap (underlag) om hur en viss politisk verksamhet bedrivs – det vill säga att ”betygsätta” – och att faktiskt utkräva ansvar för eventuella missförhållanden. Institutioner som exempelvis Riksrevisionen och KU kan genom sina granskningar ge information om hur den offentliga verksamheten bedrivits (punkt 2), men ingen av dessa två granskningsorgan kan själva utkräva ansvar av berörd minister eller myndighet. Det sker formellt sett genom andra politiska institutioner som exempelvis misstroendeförklaring och allmänna val (punkt 3). Som ett tillägg kan vi också konstatera att vi naturligtvis är medvetna om att politiskt ansvar kan utkrävas på icke formell väg genom exempelvis ett opinionstryck kanaliserat – eller skapat – av massmedierna. Vi har ju sett ministrar som tvingats avgå till följd av att opinionstrycket blivit för stort (till exempel justitieminister Sten Wickbom 1987 och utrikesminister Laila Freivalds 2006). Men för våra syften räcker det här med att sätta de formella institutionerna under lupp. Någon fullständig analys av alla de nyss nämnda institutionerna klarar vi emellertid inte av att göra här, utan vi väljer att studera en av dessa granskande institutioner, nämligen KU. Det är närmare bestämt den del av KUs granskande verksamhet som går ut på att kontrollera om ministrarna följt reglerna för regeringens arbete och på andra sätt handlat lämpligt. Denna del bygger på riksdagsledamöternas KU-anmälningar.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> På den kommunala nivån bör också den kommunala revisionen nämnas, se Lundin 1999.

<sup>3</sup> Ahlbäck 1999, 32.

<sup>4</sup> Den andra delen av KUs granskning – som vi inte kommer att behandla här – är den *allmänna granskningen*. KU går då igenom olika handlingar från Regeringskansliet för att se om regeringen följt lagar och praxis vid handläggningen av regeringsärendena.

Inledningsvis kommer vi att redogöra för ”börat”, alltså hur KUs granskning av statsråden rent formellt är tänkt att fungera. Mot bakgrund av denna konstitutionella analys kommer vi sedan att presentera vår egen studie vars fokus har varit att undersöka ”varat”, alltså hur KU faktiskt fungerar. Centralt i denna senare del är att ta ställning till om riksdagsledamöterna använder denna möjlighet till granskning av regeringen på ett ansvarsfullt sätt, en utgångspunkt som för-tjänar ett förtydligande.

Det finns inga empiriska studier som tyder på att ett lands konstitution, de parlamentariska *de charge*-instrumenten eller andra offentliga institutioner som ombudsmän eller kommissioner skulle ha ett självklart, på förhand givet, inflytande över politiska beslutsfattares öden. Tvärtom är en återkommande slutsats att utkrävande av ansvar av offentliga makthavare är en politisk process, öppen för strategiska manövrer och manipulation. Intrycket förstärks givetvis då vi också betraktar de informella ansvarsmekanismer som utgörs av massmedia och de politiska partiernas interna förhållanden. Som nyss har nämnts är massmedierna en potentiell arena för ansvarsprocesser, på vilken olika aktörer – politiker, *spin doctors* med flera – kan komma till tals och påverka hur ett problem och dess lösningar uppfattas. Merparten av de empiriska studier som genomförts av ministrars ansvar och ansvarsutkrävande är utförda i parlamentariska system av Westminster-modell, i en mindre grupp där länder som Storbritannien, Australien, och i viss mån Nya Zeeland och Kanada är vanliga studieobjekt. Men slutsatsen att ansvarsutkrävande av politiker är en politisk konst gäller också svenska förhållanden.<sup>5</sup>

Vårt fokus är emellertid den svenska riksdagens Konstitutionsutskott. Vår utgångspunkt är att det faktum att politiker uppenbarligen *kan* manipulera olika typer av ansvarsprocesser inte innebär att de *bör* göra det. Tvärtom: ansvarsutkrävandets konst kräver ansvarsfulla utövare, i klartext att de som har makten över ansvarsutkrävandets dagordning och institutioner inte betar sig på ett sätt som riskerar att undergräva trovärdigheten i dessa för demokratin grundläggande processer. Vi kommer här att visa att Konstitutionsutskottets formella mandat, och de idéer om dess användning i politiskt ansvarsutkrävande som den senaste författningsreformen gav uttryck för, avviker från hur utskottet faktiskt används.

## **KU:s roll och uppgift**

KU:s granskning av regeringen och statsråden har sin upprinnelse i 1809 års regeringsform, vilket innebär att denna typ av granskning i någon form har pågått i snart 200 år. Granskningens faktiska utformning har naturligtvis skiftat under denna långa period, och vi nöjer oss med att redogöra för tankarna under modern tid. Av särskilt intresse blir då idéerna kring KUs granskande verksamhet inför

---

<sup>5</sup> Wockelberg 2005; Petersson 2006.

författningsrevisionen på 1970-talet. Fredrik Sterzel har i annat sammanhang påpekat att kapitlet om *Kontrollmakten* i vår nuvarande regeringsform (12 kapitlet), där bland annat KUs granskande verksamhet föreskrivs, inte kan ses som resultatet av några noggranna överväganden från våra författningsfäder:

Vid ett närmare studium av 12 kap. finner man en kontinuitet med den äldre författningen sådan den kom att tillämpas i praxis, som är kanske mer påtaglig än inom något annat kapitel i författningen. [...] Viljan till nyskapande var ringa, intresset för enskildheterna ännu mindre. Någon närmare diskussion av kontrollmaktens ställning i det nya systemet förekommer inte i förarbetena.<sup>6</sup>

Med andra ord var det så att flera av de redan nämnda kontrollinstrumenten – KUs granskning, interpellationer och frågor, riksdagens ombudsmän och riksdagens revisorer – ärvdes rakt av från den gamla regeringsformen som ju, intressant nog, byggde på principen om maktdelning.<sup>7</sup> Kodifierandet av parlamentarismen hade rimligen kunnat utmynna i en utförligare diskussion om behovet av de då existerande kontrollorganen, eftersom det i det parlamentariska systemet finns ett inbyggt beroendeförhållande mellan folkförsamling och regering som minskar behovet av speciella kontrollinstrument. I ett maktdelningssystem däremot är möjligheten till kontroll mellan statsmaktens tre delar (verkställande, lagstiftande och dömande makt) helt central, och här har speciella kontrollorgan en mer uppenbar roll. Någon sådan diskussion återfinns emellertid inte i förarbetena.

Om vi ändå ska försöka återge några tankar om hur författningsfäderna tänkte om just KUs granskande verksamhet inför den nya regeringsformen på 1970-talet, kan vi vända oss till Författningsutredningen som enligt Sterzel gjorde de djupaste övervägandena.<sup>8</sup> Av den påfallande korta utredningstexten kan man utläsa att KUs granskning skulle inriktas på en administrativ och juridisk kontroll, medan politisk kontroll skulle utövas i andra former.<sup>9</sup> Bakgrunden var att KUs granskande verksamhet genom åren hade varit måltavla för en hel del kritik som kom sig av att granskningen hade pendlat mellan en för verksamheten menlig inaktivitet till att ha varit ett bland flera medel i den politiska striden.<sup>10</sup> Särskilt det senare förhållandet väckte frågor om KUs egentliga mandat. Författningsutredningens uttalande om att KU inte skulle ägna sig åt politisk kontroll var klart färgat av en framställning från riksdagen 1952, initierad av KU självt, där man förordar att granskningen skulle frikopplas från det politiska ansvaret och ges en administrativ, juridisk inriktning.<sup>11</sup> Författningsutredningen

---

<sup>6</sup> Sterzel 1988, 677.

<sup>7</sup> Endast en nyhet infördes till följd av grundlagsarbetet, nämligen misstroendeförklaring (SOU 1963:16).

<sup>8</sup> Sterzel 1988, 680.

<sup>9</sup> SOU 1963:17, 433ff.

<sup>10</sup> Sterzel 1988, 683.

<sup>11</sup> KU 1952:24.

anammade detta och de nya formerna för KUs granskning beslöts därmed i samband med den partiella reformen 1968–69, och fördes i stort sett oförändrade in i 1974 års regeringsform.<sup>12</sup> Tilläggas bör att KU vid 1967 års riksdag hade enats om att genomföra en försöksverksamhet enligt Författningsutredningens riktlinjer:

Det året [1967] lades ett helt ”avpolitiserat” dechargebetänkande fram. Det innehöll inga stora saker men i alla fall ett tiotal uttalanden i olika ärenden, vilka alla var enhälliga. Även 1968 lyckades man få fram ett enigt granskningsbetänkande, som dessutom hade ett något bredare och tyngre sakinnehåll. Det var mot den bakgrunden som utskottet föreslog riksdagen att ersätta 1809 års föråldrade stadganden med författningsutredningens nya, vilka nu hade fått grundlagberedningens välsignelse. Även 1969 och 1970 fullföljdes linjen med enhälliga, avpolitiserade granskningsbetänkanden.<sup>13</sup>

Det vi alltså kan utläsa är en tydlig ambition hos såväl riksdagen som grundlagsfäderna att KUs granskning inte ska vara av politisk karaktär. Detta var tanken, och det är dessa tankar som ligger till grund för de skrivningar vi har i vår nu gällande författning (RF 12:1): ”Konstitutionsutskottet skall granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.” Enligt Isberg signalerar orden ”tjänsteutövning” och ”handläggning” att det inte rör sig om någon granskning från politiska utgångspunkter, vilket understryks av de nyss nämnda motivuttalandena.<sup>14</sup> Frågan är då om KUs egenutvecklade praxisutveckling – som sedermera får stöd i författningsarbetet – verkligen överlevt fram till våra dagar. Kan man hävda att KUs granskning under det senaste decenniet inte skulle vara politisk? Sterzel konstaterar i sin artikel från 1988 att utvecklingen för KU fått en helt annan utveckling än grundlagsstiftarna tänkt sig: ”Den saknar inte bara stöd i förarbetena, den har gått i rak motsats till dessa.”<sup>15</sup> Frågan är om, och i så fall i vilken omfattning, denna iakttagelse gäller idag.

Låt oss först kort konstatera att det i den samtida debatten om KU inte saknas beskrivningar av granskningsarbetets politiska karaktär. Mer sällan konfronteras detta med hur granskningen av statsråden är tänkt att fungera enligt grundlagen och dess motivuttalanden. Utskottet har dock självt nyligen, i samband med granskningen av regeringens hantering av flodvågskatastrofen i Asien 2004–2005, beskrivit sina formellt sett långtgående befogenheter på området. Av granskningsbetänkandet (2005/06:KU8) framgår till exempel att KU har att hantera vad som ibland beskrivits som en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt, det vill säga att utskottet har tolkningsföreträde vad gäller bedömningar av situationer där statsråd sätter rättsregler åt sidan i syfte att kunna hantera allvarliga kriser. Att den konstitutionella nödrätten inte är formellt sanktionerad

---

<sup>12</sup> Isberg 2005, 6f.

<sup>13</sup> Sterzel 1988, 684.

<sup>14</sup> Isberg 2005, 7.

<sup>15</sup> Sterzel 1988, 686.

utan sedvanerättslig innebär förstås rent allmänt att *ex post*-bedömningar av densamma ställer mycket höga krav på bedömarens (utskottets) kompetens och trovärdighet. Vid ett grovt åsidosättande av de krav som ställs på statsråden kan utskottet dessutom väcka åtal mot ett statsråd (något som aldrig hänt). KU konstaterar att det vid flera tillfällen förekommit att statsråd agerat utan författningsstöd i krissituationer och exemplifierar med 1970-talets terroristaktiviteter på svensk mark. Det intressanta med utskottets syn på sitt eget mandat är enligt vår bedömning att denna åtminstone i det aktuella betänkandet präglas av en insikt om den typ av maktutövning och ansvar som kan bli aktuella.

Här kommer vi också fram till en kärnpunkt som vi menar i otillräcklig grad lyfts fram av tidigare bedömare, nämligen att trovärdigheten i KUs granskande verksamhet till en ansevärd del också är beroende av att granskningen inte framstår som rent partipolitisk. Om KUs granskande verksamhet ska ha något verkligt värde för ett i förlängningen eventuellt ansvarsutkrävande, så krävs helt enkelt att underlagets framtagande och presentation uppfattas som så principiellt hållit som möjligt (med så lite undertoner av politisk pajkastning som möjligt). Vad som i nuvarande ordning alltså krävs av riksdagsledamöterna är ett ansvarsfullt förfogande över KUs granskningsresurser, en självbindning som riksdagen i slutet av 1960-talet både initierade och försökte praktisera. Men hur ser det egentligen ut på den punkten idag?<sup>16</sup> För att bringa klarhet i detta har vi valt att dels göra en kvantitativ analys av antalet granskningsanmälningar över tid, dels har vi genomfört en kvalitativ analys av ett urval av dessa granskningsanmälningar.

## **Den faktiska utvecklingen**

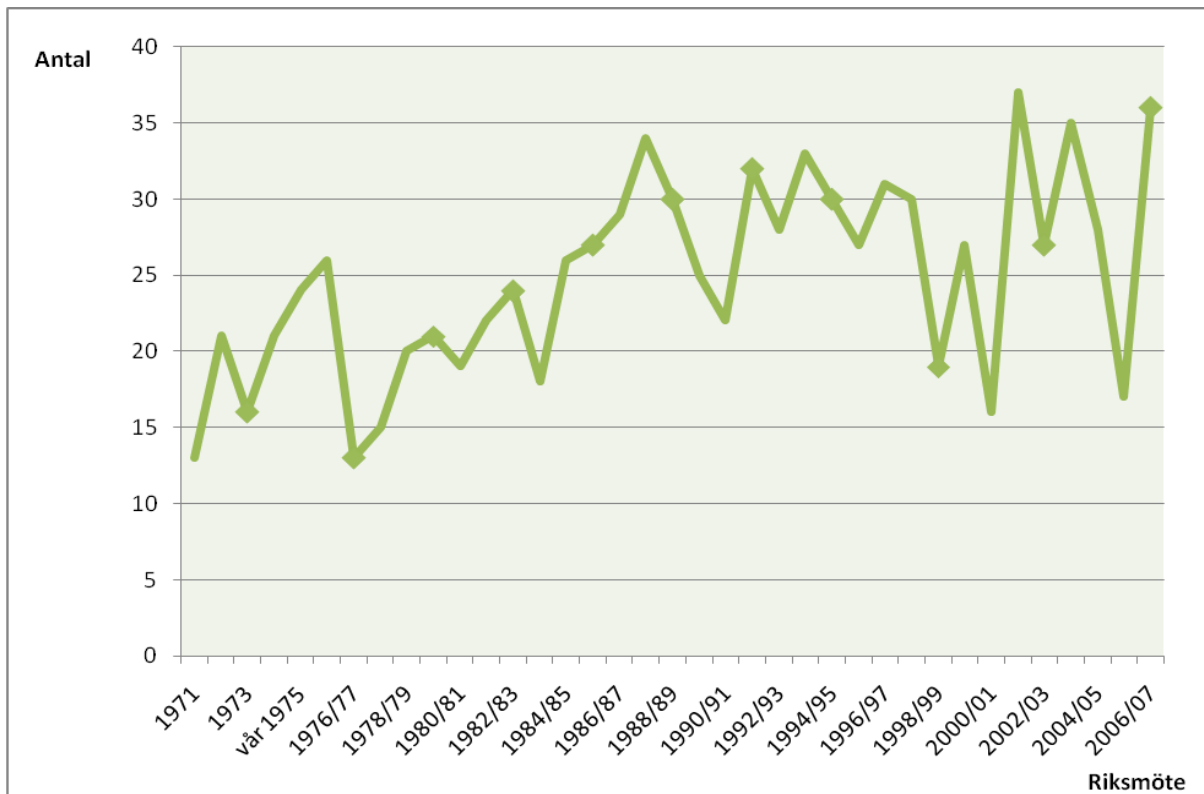
I riksdagens egen ambition att koncentrera KUs granskning av regeringen och statsråden till administrativ och juridisk kontroll, snarare än politisk, låg en idé om att utskottet också skulle koncentrera sina granskningsresurser till ett fåtal ärenden av tydligt principiellt intresse.<sup>17</sup> Givet denna ambition är det inledningsvis intressant att kartlägga hur anmälningsfrekvensen sett ut allt sedan 1970-talet, något vi redovisar i diagram 1.

---

<sup>16</sup> Just frågan om värdet av KUs granskning har vid ett flertal tillfällen väckts av massmedierna (jfr *Rapport och Aktuellt*, SVT 2006-10-28). Då har det varit det politiska inslaget i utskottets granskning som varit uppe till diskussion.

<sup>17</sup> Isberg 2005, 4.

Diagram 1. Antalet granskningsanmälningar per riksmöte 1971–2006/2007



Källa: Isberg 2005 (1971–2001/02) och riksdagstrycket (2002/03–2006/07).

Kommentar: Valåren har i linjediagrammet märkts ut med hjälp av små kvadrater.

Om vi börjar med antalet granskningsanmälningar så kan vi i diagrammet se att antalet anmälningar utan tvekan ökat över tid. Från en nivå på ca 15–20 anmälningar per år i början av 1970-talet ligger nivån nu på 25–35 per år. Enbart av volymen att döma finns det inga tecken på att den självpåtagna återhållsamheten vad gäller granskningsanmälningar efterlevs.

I diagrammet kan vi också se ett cykliskt mönster över tid. Antalet anmälningar under en mandatperiod är i regel som högst riksdagsåret före ett riksdagsval, det vill säga det sista året i en mandatperiod. Det finns två intressanta undantag till detta i övrigt tydliga mönster, och det gäller riksmötena 1991/92 och 2006/07 där antalet granskningsanmälningar toppade – inte riksdagsåret före ett riksdagsval – utan under det riksdagsår som inleddes av ett riksdagsval (år 1 i mandatperioden). Vid båda dessa gånger har ett regeringsskifte ägt rum, och om vi ser till utvecklingen vid regeringsskiftet 2006 så gäller anmälningarna såväl den sittande som den avgående regeringen.

Antalet granskningsanmälningar per år har alltså ökat sedan 1970-talet. Vi noterar att den första markanta ökningen av antalet anmälningar sker på 1980-talet, och det hänger sannolikt ihop med att KUs granskning då blev än mer medial eftersom utfrågningarna blev offentliga.<sup>18</sup> Volymökningen av granskningsärendena behöver i och för sig inte ensamt betyda att verksamheten har blivit

<sup>18</sup> Sterzel 1996, 205; Isberg 2005, 8f.

mer politiserad. Men givet tanken att KUs granskningar skulle inriktas på större frågor av principiell karaktär, och givet att antalet granskningar dessutom fluktuerar inom varje mandatperiod, beroende på hur nära förestående ett riksdagsval är, så kan vi slå fast att KUs granskning av regeringen och statsråden till stor del är politisk snarare än rent administrativ eller juridisk. Hur är det då med kvaliteten på granskningsanmälningarna?

### *Granskningsanmälningarnas kvalitet*

Vi har genomfört en empirisk analys av de sammanlagt 143 anmälningar som inkommit till KU under fem riksdagsår (2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06 och 2006/07). Med hjälp av enkel beskrivande statistik kan vi undersöka både vem som anmäler vem samt, i viss mån, kvaliteten eller precisionen i anmälningarna. Vad gäller den sistnämnda frågan har vi intresserat oss för hur ofta anmälningarna innehåller en tydlig referens till den författning anmälaren anser vara relevant. Vi har enbart kunnat registrera om en referens finns, men däremot inte kunnat avgöra om referensen till den omnämnda grundlagen, lagen eller annan rättsregel är rimlig sakligt sett. Det visar sig att det är mycket ovanligt att riksdagsledamöter anmäler ett eller flera statsråd utan att åtminstone implicit peka ut vad anmälan gäller rent rättsligt. Enligt vår bedömning saknas helt referens i 23 av anmälningarna (16 %). Det kan tyckas vara en låg andel, men här ska understrykas att vi på denna punkt varit generösa i vår tolkning, särskilt vad gäller kategorin ”implicit referens” dit ett drygt femtiotal av anmälningarna räknats. Här återfinns formuleringar som saknar namngiven författning och paragraf, men som omnämner en välkänd rättslig frågeställning, till exempel ministerstyre eller grundlagens regler om riksbankens oberoende ställning. Man skulle lika gärna kunna hävda att en implicit referens är otillräcklig och alltför vag för något så viktigt som att aktivera KUs granskning. Explicita referenser återfinns i 60 av anmälningarna (42 %).<sup>19</sup> Vår slutsats är att de anmälande ledamöterna i viss utsträckning bemödar sig om att uppnå precision vad gäller vad de uppfattar vara det rättsliga problemet.

Vad gäller precisionen i vem som anmäls är det mycket ovanligt att detta är svårt att utläsa av anmälan. Endast åtta fall kan kodas som oklara. Vaga formuleringar som ”ansvarigt statsråd” är också ovanliga.

Som väntat är det oppositionspartierna som anmäler, om än i olika utsträckning. Givet den ansvarsdiskussion som förts i relation till den så kallade kontraktsparlamentarismen är det i våra ögon mycket intressant att notera att åtminstone ett av stödpartierna, miljöpartiet, inte verkar ha hämmats av sitt täta samarbete med den socialdemokratiska regeringen.<sup>20</sup> Räknar vi anmälningar med

---

<sup>19</sup> Vissa anmälningar innehåller både explicita och implicita referenser till författningar.

<sup>20</sup> Kontraktsparlamentarism åsyftar det förhållande då ett regeringsparti utan egen parlamentarisk majoritet delar med sig av regeringsmakten till sitt/sina stödparti(er) på flera punkter utom den möjligen viktigaste, ministerposter. Mandatperioden 2002–2006 utgör ett belysande exempel där



miljöpartiet som ensam avsändare återfinner vi inte mindre än 21 sådana under mandatperioden som stödparti (och då ingår alltså inte 2001/02 – första året i mandatperioden – i vår undersökning). Under regeringen Reinfeldts första år vid makten anmälde miljöpartiet dessutom socialdemokratiska före detta statsråd till granskning. Vänsterpartiet är i relativ bemärkelse mycket mer passivt i förhållande till den socialdemokratiska regeringen med sina fem anmälningar. I renodlad opposition mot den borgerliga regeringen avlämnade vänsterpartiet däremot fyra anmälningar redan under det första året. Om stödpartiernas beteende på denna punkt kan vi alltså sammanfattningsvis konstatera en intressant skillnad. Vi skulle dock behöva data från fler år, också sådana utan kontraktsparlamentarism, för att få effekterna på anmälningstilviljan av täta politiska samarbeten klara för oss.

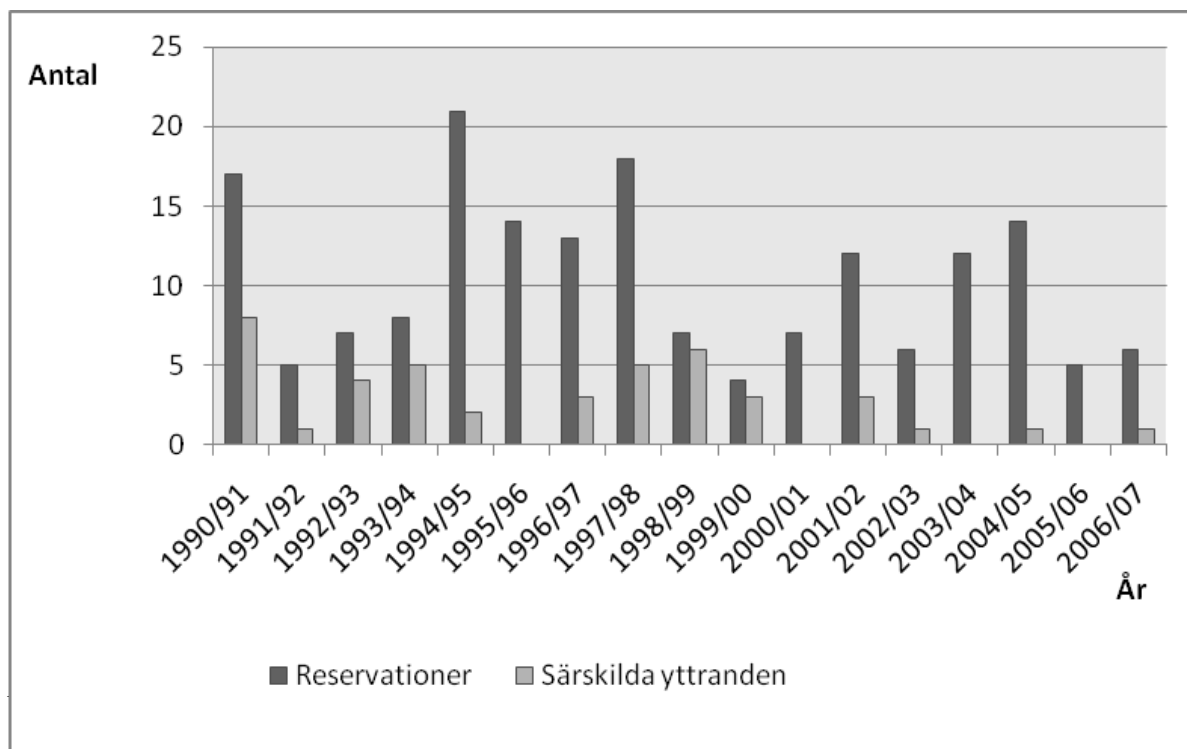
Det finns viss variation mellan olika slags år i mandatperioderna vad gäller antalet anmälningar. År 1 inkom 27 anmälningar mot regeringen Persson och/eller enskilda medlemmar av densamma, år 2 steg antalet till 35 för att åter sjunka till 28 stycken år 3. Det sista året i mandatperioden utmärker sig genom att antalet anmälningar då sjönk till 17 stycken. Vad gäller det första året i påföljande mandatperiod kan vi konstatera att det inkom 36 anmälningar. Av dessa gällde dock sju stycken före detta statsråd, och alltså inte medlemmar i regeringen Reinfeldt. Räknar vi bort dessa är antalet jämförbart med år 1 i föregående mandatperiod.

Det finns sammanfattningsvis flera indikationer på att KUs granskning av regeringen och statsråden har blivit betydligt mer politiskt inriktad än vad författningsarbetet på 1950–70-talet förutsatte. Den praxisutveckling som startade i slutet av 1960-talet kom helt enkelt att snabbt överges givet utvecklingen vad gäller granskningsanmälningarnas antal och bakomliggande syfte, samt även vad gäller graden av enighet i utskottets granskningsarbete. Den enighet som utskottet visade prov på 1968–1970 har inte varit representativ för hur granskningsbetänkandena utformats åtminstone de senaste decennierna (se diagram 2).

---

socialdemokraterna hade ett nedtecknat ”kontrakt” med miljöpartiet och vänsterpartiet (”121-punktsprogrammet”) om samarbetets innehåll, och där de båda stödpartierna exempelvis fick ha sakkunniga i Regeringskansliet. Bergman & Aylott 2003; Bale & Bergman 2006.

Diagram 2. Antalet reservationer och särskilda yttranden i KUs granskningsbetänkanden riksmötena 1990/91–2006/07



Trenden vad gäller reservationer är visserligen nedåtgående om vi ser till de senaste 17 åren, men likväl förekommer såväl reservationer som särskilda yttranden (och även meningsyttringar från vänsterpartiet mandatperioden 1991/92–1993/94) varje år.

Denna i förhållande till förarbetena motsatta utveckling av granskningens inriktning och fokus förstärktes då KUs utfrågningar blev offentliga i slutet på 1980-talet. Att KU-anmäla ett sittande statsråd – eller hela regeringen – har helt enkelt blivit ytterligare ett instrument för oppositionen att få medial uppmärksamhet. Denna politisering till trots kan vi genom den kvalitativa undersökningen av de senaste årens anmälningar konstatera att anmälningarna har hyfsad precision vad gäller vem som anmäls och varför. Det vill säga, utifrån analysen av anmälningarnas utformning hävdar vi ändå att viss ansvarsfullhet utövas av riksdagsledamöterna. Till detta kommer att kontraktsparlamentarismen fungerar som ett kritiskt test av politiseringstesen. Den centrala frågan är om de stödpartier som ingår i ett samarbete med sittande regering blir en lam opposition. Vår slutsats mandatperioden 2002/03–2005/06 är att åtminstone miljöpartiet inte har abdikerat.

### Tänjer KU på sitt mandat?

Vi har inom ramen för denna uppsats inte haft möjlighet – eller utrymme – att göra en systematisk analys av hur granskningsanmälningarna när de väl förelig-

ger hanteras i utskottet. Vi vill emellertid avsluta genom att lyfta fram ett par inlägg som rör KUs tolkning och eventuella tänjning av sitt mandat och riksdagsledamöters bevekelsegrund för att utnyttja möjligheten att anmäla regeringen eller ett enskilt statsråd till KU.

KUs granskning av regeringens krishantering i samband med tsunamin 2004 kan enligt Olof Petersson illustrera flera av de problem utskottet brottas med då ropen på politiskt ansvarstagande hörs. Petersson konstaterar bland annat att riksdagen från början förlorade initiativet till förmån för sitt granskningsobjekt, regeringen, då den senare tillsatte den så kallade Katastrofkommissionen. Vad KU kunde tillföra blev enligt Petersson därmed oklart. Exemplet illustrerar också olika, ofta felaktiga, föreställningar om KUs granskande mandat. Petersson understryker i våra ögon viktiga konstitutionella förutsättningar för utskottets arbete: KU är inte en domstol, den typ av utfrågningar och retorik som präglade tumanigranskningen förefaller därmed som främmande. Petersson understryker också att KUs granskning inte är en beredning av misstroendeförklaring mot statsråd, sådana förväntningar bör alltså inte prägla utskottets arbete. I själva verket är utskottsberedning, med allt vad en sådan innebär av politiskt förhandlingsutrymme, förbjudet i samband med misstroendevotum. Skälet är att grunden för parlamentets makt över regeringen i denna form (misstroendeförklaringens) enligt grundlagsfäderna skulle vara så renodlat förtroendeinriktad som möjligt och processen tydlig och ”rakt på sak”.<sup>21</sup>

Vi kan tolka grundlagen som att KUs uppgift är att granska regeringen, men inte i största allmänhet utan vad gäller en viss sorts aktiviteter, och enbart fall av sådana som kan sägas utmana grundläggande principer. KU är varken tänkt att vara en politisk diskussionsklubb eller en upplysningstjänst dit alla riksdagsledamöter kan vända sig för att få svar på frågor om ”vad som gäller” i fråga om statsrådets sätt att arbeta. Det verkar dock i dagsläget saknas en effektiv funktion för att på förhand sälla ut anmälningar mot statsråd som irrelevanta eller mindre viktiga för utskottet att granska. De uttalade idéerna om att koncentrera granskningarna på principiellt viktiga ärenden tillämpas inte i praktiken. Normen är istället att utskottet inte tar på sig en ”uppfostrande” roll och inte ställer några krav på de anmälade riksdagsledamöterna. En relaterad fråga är vilka krav utskottet ställer på sig självt, det vill säga hur dess ledamöter använder sin granskningsmakt.

Statsminister Fredrik Reinfeldt blev KU-anmäld för en process som skett redan innan han formellt tillträtt som statsminister. Anmälaren ville ha utrett dels om förordnandet av statsråd faller under regeringsformens beredningstvång, dels hur Reinfeldt *de facto* berett sina statsrådsutnämningar. Utskottet kunde med hjälp av grundlagen och dess förarbeten konstatera att statsrådsutnämningar inte är regeringsärenden och därmed inte omfattas av beredningstvång. Vi menar att denna kunskap var så lättillgänglig att ledamöten egentligen inte behövde an-

---

<sup>21</sup> Petersson 2006.

vända KU för att nå den. Utskottet kunde vidare konstatera att regeringsformen lämnar statsministern ett mycket stort handlingsutrymme i dessa frågor, och att det inte finns någon praxis för hur han eller hon ska arbeta. Utskottet fann därför ingen anledning att göra något särskilt uttalande.<sup>22</sup> På denna andra punkt anser vi att utskottet hade en mer relevant funktion, frågan om en eventuell informell normbildning är åtminstone svårare att avgöra utan närmare efterforskningar.

Statsminister Göran Perssons statssekreterare Lars Danielssons beskrivning av den granskning han själv blev indragen i utmynnar i slutsatsen att utskottet hade svårt att på formell grund ge sig på statsministern (också delvis på grund av att det var just Persson det var fråga om) och därför gav sig på Danielsson istället. Danielsson ifrågasätter proportionerna i granskningen, och hävdar att han personligen utsattes för samma typ av granskning som statsråd. Han vänder sig också mot vad han uppfattade som en otrevlig ton i utfrågningarna och hävdar att utskottet krävt in mängder av irrelevant material, och också fått det: ”som vanligt var utskottets ord lag”.<sup>23</sup> Danielsson noterar vidare att en tidigare ordförande i utskottet vid en tidpunkt uttalat att KU nog skulle fortsätta att granska honom, och noterar att ordföranden inte verkar fästa sig vid att statssekreterare inte faller under utskottets mandat.<sup>24</sup> Danielssons omdöme om utskottets arbetsätt är föga smickrande:

För mig bekräftades en tendens som vi sett under senare år, nämligen att KU:s offentliga utfrågningar utvecklats till politisk teater från att ha varit ett seriöst forum för diskussion av konstitutionella frågor. Det är viktigt att komma ihåg att KU:s uppgift är att granska statsrådets ämbetsutövning, inte vad en statssekreterare haft för sig. Men i utfrågningen av mig saknades nästan helt denna distinktion.<sup>25</sup>

Den intressanta frågan är här i vilken mån utskottets intresse för Danielsson kan motiveras som ett led i den legitima granskningen av regeringen? Statssekreterarens relevans för bedömningen av statsrådets ämbetsutövning kan rimligen uppfattas på två sätt: statssekreteraren kan antingen avslöja brister i statsrådets agerande, eller visa sig vara den som på något sätt omöjliggjort för statsrådet att uppfylla sina plikter. Den första aspekten är ur formell mening oproblematiserad, statssekreteraren blir en uppgiftslämnare som hjälper utskottet att ”reda ut” vad som varit. Samma ”informerande” effekt kan naturligtvis bli resultatet av att utskottet närmar sig tjänstemannen också på det andra sättet, men risken att utskottet lockas att granska tjänstemannens ämbetsutövning är uppenbar.

Går vi till källorna, utfrågningen av Danielsson, finner vi exempel på båda typerna av intresse för statssekreteraren, men också en mängd mer vaga och/eller svårdefinierade frågor från utskottets ledamöter. Vid några tillfällen görs en explicit koppling mellan de frågor de vill ha svar på och uppgiften att

---

<sup>22</sup> KU 2006/07:20, 30ff.

<sup>23</sup> Danielsson 2007, 225.

<sup>24</sup> Danielsson 2007, 225ff, 257.

<sup>25</sup> Danielsson 2007, 226.

bedöma statsrådets agerande. Danielsson själv reser vid flera tillfällen frågan om frågornas relevans för utskottets granskning av statsråden. Vidare är språkbruket talande, det är inte ovanligt att frågeställarna vill veta vad ”statsrådsberedningen”, ”Regeringskansliet” eller ”ni” gjort och inte gjort. I flera passager görs ingen explicit skillnad mellan regeringen och Regeringskansliet, och ”ni” verkar syfta ibland på en högsta ledning som inbegriper både statsråd och statssekreterare.<sup>26</sup>

Men vi kan också våga oss på att ifrågasätta att samma typ av frågor ständigt granskas; KU får gång på gång ge samma besked i principiella frågor. Ledamöterna skulle kunna läsa föregående års protokoll om det bara var en auktoritativ tolkning de var ute efter – vilket det givetvis inte är?

## **KU-granskningens legitimitet**

Ofta reduceras Konstitutionsutskottets roll i den parlamentariska granskningen av regeringen till granskningarnas, eller åtminstone utfrågningarnas, förmåga att väcka massmedias intresse för en händelse. På ett indirekt sätt medverkar därmed utskottet till att granskning kan komma till stånd på andra arenor. Utskottets impotens betraktas vanligen som orsakad av dess avsaknad av effektiva sanktionsinstrument. Effektivt ansvarsutkrävande bygger dock inte enbart på förmågan att kunna bestraffa. En institution som Konstitutionsutskottet skulle kunna bidra med saklig och väl underbyggd kritik och spela en fylligare roll än som arena för uppståndelse. Det är åtminstone tänkbart att andra ansvarsmekanismer, som massmedia, skulle ha bruk av ett sådant granskningsarbete, även om det inte skulle rymma samma dramaturgi som partipolitiserade, personfixerade granskningar. Men om inte riksdagsledamöterna själva eftersträvar saklighet och relevans kan vi inte förvänta oss att massmedia ska göra det. Ansvaret för KU-granskningens legitimitet är i våra ögon uppenbart riksdagsledamöternas.

## **Referenser**

### *Otryckt*

*Rapport och Aktuellt*, SVT 2006-10-28, ”KUs granskning”.

### *Tryckt*

Ahlbäck, Shirin, 1999. *Att kontrollera staten: Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 131.

---

<sup>26</sup> KU 2007/08: 6.

- Bale, Tim & Torbjörn Bergman, 2006. "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition*, 41, 422–449.
- Bergman, Torbjörn & Nicholas Aylott, 2003. "Parlamentarism per kontrakt? Blir den svenska innovationen långlivad?", Riksdagens årsbok 2002/03, Stockholm: Riksdagen.
- Danielsson, Lars, 2007. *I skuggan av makten*. Stockholm: Bonniers.
- Held, David, 1997. *Demokratimodeller – från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. andra reviderade och utvidgade upplagan, Göteborg: Daidalos.
- Isberg, Magnus, 2005. *Riksdagsförvaltningen 1971–2002: Enkammartiden. Konstitutionsutskottet, KU*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Lundin, Olle, 1999. *Kommunal revision – en rättslig analys*. Skrifter från Juridiska fakulteten i Uppsala, 72.
- Pettersson, Olof. "Riksdagen som granskare", i Maria Rankka & Fredrik Segerfeldt, red., 2006. *Makt. Om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro.
- Riksdagsdagens protokoll med bihang.
- SOU 1963:16, *Sveriges statsskick, del 1*, lagförslag.
- Sterzel, Fredrik, 1988. "Kontrollmakten i 1974 års svenska författning", *Svensk Juristtidning*, 83, 676–704.
- Sterzel, Fredrik, 1998. *Författning i utveckling – konstitutionella studier*. Uppsala: Iustus.
- Wockelberg, Helena, 2005. *Goodbye Minister? The Accountability of Swedish Members of Government in Times of Crisis*. Konferenspaper presenterat vid ECPR:s Joint Sessions i Granada, 2005.