

Parlamentarisk kontroll i de nordiska länderna

Föredrag

Referatskrivare: Förvaltningsrättsfiskalen Anders Ekman

Justitierådet Marianne Eliason, Sverige, hälsar välkommen och presenterar föredragshållaren *Peder Nielsen*.

Biträdande kanslichefen Peder Nielsen, Sverige, inleder med att presentera ämnet och uppger att Island inte ingår i jämförelsen. Han anför därefter bl.a. följande. Man bör först och främst fråga sig varför man har något sådant som parlamentarisk kontroll. I den inledande paragrafen i regeringsformen sägs att all offentlig makt utgår från folket. I representativa demokratier utses parlament, vilka i sin tur utser regering som har att styra landet. Varje steg i kedjan innebär att makt delegeras från folket, och i varje led uppstår ett behov av att kontrollera hur den delegerade makten utövas.

Parlamentet har en kärnuppgift; att följa, uppmärksamma och vid behov diskutera och ifrågasätta den verkställande maktens beslut och handlande. I kontrollen kan ytterst även ingå att utkräva ansvar och avsätta den som missbrukar sin makt. Men hur utövas kontrollen och vad är det som ska kontrolleras? Vilka ska kontrolleras – och av vem?

I vid mening kan sägas att parlamentarisk kontroll utförs när parlamentet behandlar lagförslag från regeringen. Det är fråga om en kontrollaktivitet från parlamentets sida. Vanligen uppfattas själva begreppet dock snävare. Men även med en avgränsad definition, så är parlamentariska kontroller omfattande och av olika slag. För att skapa ordningen i diskussionen, bör man därför dela in kontrollen i olika typer.

Man kan dela in kontrollen i tre grupper; en politisk, en rättslig och en ekonomisk kontroll. Politisk kontroll kännetecknas av att kontrollfrågorna inte är givna på förhand. Vid rättslig och ekonomisk kontroll är det bestämt på förhand vad som ska granskas. Rättslig kontroll tar sikte på att regler ska efterföljas och ekonomisk kontroll tar sikte på statsbudgetens genomförande och ekonomisk hushållning av offentliga medel.

Man bör också skilja på sådan kontroll som utövas direkt av parlamentet, och sådan som utövas indirekt av parlamentet. Direkt kontroll utövas av ledamöterna själva eller någon annan inom parlamentet, indirekt kontroll innebär att ett oberoende organ på uppdrag av parlamentet ska utöva kontroll.

Man bör vidare skilja på olika kontrollföremål, dvs. ställa sig frågan mot vem kontrollen riktas. Den parlamentariska kontrollen är främst riktad mot den verkställande makten, men kan också förekomma gentemot den judiciella makten. Sammantaget har vi att göra skillnad på 1) vilken inriktning kontrollen har, 2) vem som utför den och 3) mot vem den riktar sig.

Vad visar då genomgången av parlamentarisk kontroll i de nordiska länderna? Om man börjar med den politiskt inriktade kontrollen kan konstateras att likheterna är stora i de nordiska länderna. Misstroendeförklaring finns i alla fyra

länder. I Norge tillkom detta institut år 2007, men genom sedvana fanns denna möjlighet redan tidigare. Vad som skiljer länderna åt är framför allt hur man tar initiativ till en misstroendeomröstning. I Sverige krävs att minst en tiondel av ledamöterna tar ett sådant initiativ. I Norge, Danmark och Finland räcker det med att endast en ledamot av parlamentet tar initiativet. Vanligast är misstroendeomröstningar i Finland, det kan röra sig om ett par misstroendeomröstningar varje år. Även i Norge är sådana omröstningar förhållandevis vanliga. I Danmark och i Sverige är de emellertid betydligt ovanligare. Att en regering avgår på grund av misstroendeförklaring är överlag mycket ovanligt, men har inträffat i Danmark år 1947 och 1975, i Finland år 1957 och i Norge år 1963. I Sverige har det aldrig inträffat att en regering avgått på grund av misstroendeförklaring.

Möjligheten i Finland att väcka misstroende är kopplad till ett annat kontrollinstrument, nämligen interpellationsinstitutet; vanligast är att yrkanden om misstroendeomröstningar framställs i samband med interpellationsdebatter. Interpellationer används på olika sätt i de olika länderna. I Finland är det relativt ovanligt att interpellationer läggs (ca 1-5 per år), medan man i motpolen Sverige har exempel på att antalet interpellationer något år överskridit 800 till antalet. En interpellation i Finland är således en större händelse än i Sverige. I Finland krävs också att minst 20 ledamöter skriver under en interpellation. I Sverige och i de övriga länderna räcker det med att en ledamot skriver under. Det är endast i Sverige och i Norge som ministrarna inte har någon skyldighet att besvara en interpellation. Vanligare än interpellationer är emellertid skriftliga frågor för skriftliga svar. I alla fyra länder finns också muntliga frågestunder, där man kan ställa frågor direkt till ministrar. I Norge och Danmark har man kvar möjligheten att ställa skriftliga frågor för muntliga svar, något som togs bort i Sverige 1995. I Danmark finns institutet utskottsfrågor till minister, vilket saknas i övriga länder. Frågorna ställs i utskottets namn och besvaras oftast skriftligen till utskottet. De utgör en omfattande verksamhet i folketinget. Det händer att utskott ställer frågor till regeringen även i övriga länder, men det är inte lika vanligt och heller inte lika formaliserat.

Särskilda debatter med en aktuell politisk fråga anordnas framför allt i Finland och Sverige. Om man tittar närmare på den rättsligt inriktade kontrollen kan sägas att det i alla fyra länder finns såväl internt som externt organiserad kontroll. Skillnaden mellan länderna är dock större än när det gäller politisk kontroll. Den mest långtgående rättsligt inriktade kontrollen är om brott begåtts. I Danmark, Norge och i Finland avgörs en fråga om åtal ska väckas mot en minister i plenum. I Sverige avgör Konstitutionsutskottet ensamt och frågan behandlas aldrig i plenum. I Sverige finns heller ingen särskild ministeransvarighetslag, vilket är fallet i de övriga länderna.

Om åtal väcks mot en minister ser även rättegångsförfarandet olika ut. I Sverige prövas åtalet av Högsta Domstolen. I Danmark, Finland och Norge prövas det däremot av Riksrätten, som består av såväl jurister som personer med politisk bakgrund. De senare väljs av parlamentet. Det kan dock inte sägas vara särskilt vanligt med riksrätt. Senast en minister åtalades var 1995 i Danmark. I Sverige och i Norge är det mycket ovanligt att åtal väcks mot en minister.

En annan form av rättsligt inriktad kontroll är tillsättande av kommittéer inom parlamenten. I Sverige finns en möjlighet att ha särskilda utskott. I praktiken är det väldigt ovanligt med denna typ av utskott i parlamenten. Förekommer knappt i de tre länderna där det finns. I Sverige utför Konstitutionsutskottet granskning av

ministrarna, där granskningen inriktar sig på rättskontroll och administrativ praxis. Det är då inte fråga om att utreda ett straffbelagt handlande.

Det vanliga är att ledamöter anmäler en fråga för granskning till konstitutionsutskottet. Utskottet tar även själv initiativ till granskning. Betänkandena anmäls endast till kammaren, där voteringen snarast kan ses som en opinionsyttring från parlamentets sida. I Norge har konstitutionskommittén en roll som liknar Konstitutionsutskottets, men i Norge kan även undersökningen omfatta den underliggande förvaltningen.

I Finland finns grundlagsutskottet, där det är fråga om straffrättsliga bedömningar om huruvida åtal ska väckas eller inte. Det förekommer att grundlagsutskottets uttalar sig kritiskt mot en ministers handlande, även om det inte är straffbart. I Danmark förekommer att olika utskott gör kritiska uttalanden, man ger en s.k. ”näse”. Man har mer betonat att externa kontrollorgan ska undersöka ministrars arbete, och att undersökningar för att klarlägga ansvarsförhållanden inte ska läggas på ett organ inom parlamentet. Sedan 1999 finns också en lag om s.k. undersökningskommissioner som tillsätts av justitieministern men som har att följa parlamentets direktiv om detta. Också i Norge finns en möjlighet att tillsätta externa granskningskommissioner.

Den ärendemässigt mest omfattande rättsligt inriktade kontrollen är den som görs av parlamentets ombudsmän. Parlamenten väljer ombudsmän, och de som väljs ska ha en juridisk bakgrund. Verksamheten består av inspektioner och granskningar samt egna initiativ.

De mest förekommande ärendena är att hantera anmälningar från medborgare. I Sverige får Justitieombudsmannen in ungefär 7000 anmälningar per år, och anmälningarna tycks också öka. I Sverige finns fyra ombudsmän, i övriga länder finns endast en till antalet. Tillsynsområdet skiljer sig också åt, I Danmark kan ministrars verksamhet granskas i viss mån. I Finland omfattar tillsynen regeringen och ministrarna, men i praktiken är det Justitiekanslern som utövar den granskningen. I Norge omfattas ministerierna av granskningen, förutom när de är beredande organ till regeringen. I Sverige ingår domstolarna, så även i Finland, något som inte är fallet i Danmark och Norge. I Norge finns även ombudsmän för civil värnplikt och för försvaret. I Norge finns även det externa kontrollorganet EOS utvalget, som inrättades av parlamentet år 1996 i syfte att utföra kontroll av den norska säkerhets- och underrättelsetjänsten. En liknande institution under parlamentet finns inte i något annat nordiskt land.

Slutligen så, den ekonomiskt inriktade kontrollen. Även avseende denna är sig mycket likt länderna emellan. Det finns en revision under parlamenten i samtliga länder som omfattar såväl finansiell- som effektivitetsrevision, men det finns olikheter vad gäller organisation och kopplingen till parlamentet. I Danmark leds revisionen av en riksrevisor, som ofta rekryteras från Riksrevisionens egna anställda. Varje år publiceras 15-20 rapporter, som ges till statsrevisorerna. Dessa är valda av folketinget, och tar emot Riksrevisionens rapporter. Riksrevisionen är också skyldig att genomföra de undersökningar som statsrevisionen beslutar. I Finland utövas den ekonomiska kontrollen av Statens Revisionsverk. Verket leds av en generaldirektör, som väljs av parlamentet. Revisionen ger ut ett tjugotal granskningsrapporter. De viktigaste iakttagelserna sammanfattas i en rapport som avges till parlamentet en gång per år.

Revisionsutskottet, som bildades 2007, tar emot rapporten och har i övrigt i uppgift att följa statsbudgetens genomförande.

I Norge leds verksamheten av fem riksrevisorer som väljs av parlamentet. Parlamentet utser bland dessa en ordförande som leder verksamheten. Revisorerna har ofta bakgrund som politiker. Det är heller inte förbjudet att utse någon som sitter i Stortinget, men i praktiken så görs inte detta. Det norska riksrevisionsverket avger ca 10-15 rapporter per år samt en årlig rapport. Alla rapporter behandlas av kontroll- och konstitutionskommittén.

I Sverige leds revisionen av tre riksrevisorer. De fördelar arbetet mellan sig och arbetar självständigt. Det finns inget krav gällande utbildning eller bakgrund, men vanligen har riksrevisorerna ekonomisk eller juridisk bakgrund. Det råder inget förbud att riksrevisorerna har politisk bakgrund, men detta har velat undvikas. Under ett år avger man ett trettiotal rapporter. Samtliga rapporter ska lämnas till riksdagen. Inom fyra månader ska regeringen kommentera rapportens slutsatser. Sedan behandlas den i berört fackutskott.

Utskotten har också i uppgift att följa upp och utvärdera riksdagens beslut. Det behöver inte vara en ekonomisk uppföljning, men uppgiften har gett ökad betydelse i takt med resultatstyrningen inom offentlig sektor. Fokus ligger på utfallet inom politikområdet.

För att sammanfatta det sagda kan konstateras att det finns en politisk, en rättslig och en ekonomisk kontroll som parlamenten utövar. Vad gäller den politiska kontrollen kan sägas att frågeinstituten används olika, frågorna är särskilt omfattande i Danmark med hänsyn till utskottsfrågorna. I övriga länder utgör frågorna främst en sak för enskilda ledamöter. Finland har haft många misstroendeomröstningar, och har en låg tröskel för att påkalla sådan omröstning medan Sverige har en hög tröskel. När det gäller den rättsliga kontrollen är det större skillnad mellan länderna. Sverige avviker i fråga om åtal och riks rätt. Det finns vidare flera olika varianter på interna organ som utför rättsligt inriktad kontroll. Mest omfattande är här den kontroll som i Sverige utförs av konstitutionsutskottet. Ombudsmannainstitutionernas organisation och mandat ser olika ut i de olika länderna. När det gäller den ekonomiska kontrollen har riksrevisorerna ungefär samma uppdrag, men ledningarna är olika organiserade. Även länken till parlamentet och parlamentets interna kontrollorgan ser olika ut. Sverige och Norge utmärker sig genom att revisionens granskningsrapporter löpande blir föremål för behandling i parlamentet.

Marianne Eliason tackar Peder Nielsen för ett mycket intressant anförande och avslutar mötet.