



Styrning och kontroll

Terminskurs 1
6 februari 2023

Patrik Bremdal
Juridiska institutionen
Patrik.bremdal@jur.uu.se





Styrning



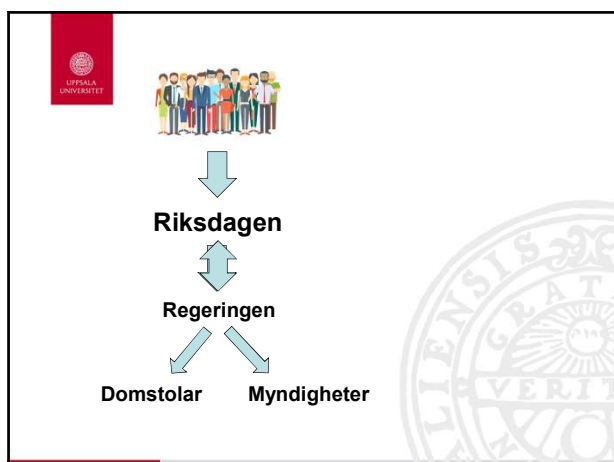


Den statliga organisationen

- Staten
 - Riksdag
 - Regering
 - Domstolar
 - Statliga myndigheter

SVERIGES 
RIKSDAG 





Den svenska modellen

- Bygger på två hörnstenar
 - Förbud mot ministerstyre
 - Självständig förvaltningsorganisation

The illustration shows a minister in a suit pointing at a group of runners, which is crossed out with a large 'X', indicating that ministerial control is prohibited.

Den svenska modellen

Förbud mot ministerstyre

Myndigheter lyder under regeringen (RF 12:1)
 Regeringen beslutar kollektivt (RF 7:3)

↓

Regeringen, inte en enskild minister, styr myndigheten, inte en enskild tjänsteman



Den svenska modellen

Myndigheternas självständighet (RF 12:2)

Ett "skyddat" område för myndigheternas beslutsfattande i enskilda ärenden

- ✓ Särskilt fall besluta
- ✓ Ärende
- ✓ Myndighetsutövning eller
- ✓ Tillämpning av lag



I andra fall är det lydnessplikt



Två exempel

- Cementa-affären
 - Rapport publiceras inte efter samtal från departementet
- Ministern och Migrationsverket
 - Uttrycker gillande för en viss lösning men påpekar att det är myndigheten som tar beslut.



Hur styr regeringen

Olika former av styrning

- Regelstyrning
- Finansiell styrning
- Organisationsstyrning
- Kontrollstyrning
- Informella kontakter



Hur styr regeringen

Olika former av styrning

- Regelstyrning
 - Regeringen kan genom förordning sätta ramarna för myndighetens arbete och dess uppgifter (RF 8:3-5 + 8:7)
 - Textmyndighetens instruktion



Hur styr regeringen

Olika former av styrning

- Finansiell styrning
 - Regeringen kan styra genom att fördela medel och att låsa medel till särskilda ändamål. (RF 9:8 & Budgetlagen)
 - Regleringsbrev
 - Regeringsuppdrag



Hur styr regeringen

Olika former av styrning

- Organisationsstyrning
 - Regeringens möjlighet att starta, lägga ner och omorganisera myndigheter samt att byta ut ledningen. (RF 12:1 och 12:5 samt myndighetsförordningen)



Hur styr regeringen

Olika former av styrning

- **Kontrollstyrning**
 - Regeringens möjlighet att styra genom kontroll
 - T ex genom JK och revision
 - T ex genom tillsynsmyndighet



Hur styr regeringen

Olika former av styrning

- **Informella kontakter**
 - Informella kontaktytor mellan regering/regeringskansliet och myndigheterna
 - Fokus informationsutbyte
 - Inte överskrida gränsen för RF 12:2



Kontroll



Varför kontroll?

- Demokrati vs konstitutionalism
 - Demokrati som procedur
 - Fördelar makt
 - Konstitutionalism bromsar maktutövning
 - "Binda sig själv vid masten"



DEMOKRATI





Varför kontroll?

- Demokrati vs konstitutionalism
 - Demokrati fördelar makt
 - Makt kräver ansvar
 - För att utkräva ansvar krävs information
 - För att få information finns kontroll



Varför kontroll?

- Demokrati vs konstitutionalism
 - J S Mill (1806-1873)
 - Parlamentet ska kontrollera regeringen
 - "throw the light of publicity on its acts"
 - R A Dahl (1915-2014)
 - Upplyst förståelse
 - Medborgare måste vara upplysta för att kunna göra sina val
 - D Tarschys (1943-)
 - Det offentliga ljusets betydelse för demokratin



Vad kontrolleras?

- **Kontroll av maktutövning**
 - Beslut av olika organ
 - Förvaltning av statens tillgångar
 - Agerande och val av förtroendevalda och tjänstepersoner





När kontrolleras?

- **Förhandskontroll**
 - Olika typer av ärendeberedning
- **Samrådsförfaranden**
 - EU- och Utrikes-nämnden (RF 10:10-11)
- **Efterhandskontroll**
 - Regeringsformen 13 kap
 - Domstolskontroll



Hur kontrolleras?

- **Egenkontroll**
 - T ex internrevision
- **Särskilda organ eller institut**
 - Självständiga eller del av huvudman
- **Specialtillsatta**
 - T ex kommittéer eller utredning
- **Utsedda personer**



Resultat av kontroll?

- Rapporter
- Kritik
- Ansvarsutkrävande





Den svenska kontrollmakten

- Konstitutionsutskottet
- Åtal mot statsråd
- Misstroendeförklaring
- Interpellationer och frågor
- JO
- Riksrevisionen





Konstitutionsutskottet

- Ett arv från RF 1809
 - "Föddes" i maktodelning men verkar i en parlamentarisk miljö
- Riksdagsledamöter
- Oppositionen ordförande
- Kansli





Konstitutionsutskottet

- Konstitutionsutskottets uppgifter
 - RF 13:1 – ”granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning”
 - RF 13:2 – ”meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma”
 - RF 13:3 – ”Åtal beslutas av konstitutionsutskottet”



Konstitutionsutskottet

- RF 13:1 – Vem initierar granskningen
 - Egna initiativ
 - Riksdagsledamot
 - Utskott
- Inget krav på KU att ta upp en anmälan
 - Alla behandlas dock



Konstitutionsutskottet

- RF 13:1 – Vad omfattar granskningen
 - Statsrådets tjänsteutövning
 - Beslut och åtgärder tagna av statsrådet
 - ”Ministerstyre”
 - Regeringsärendenas handläggning
 - Regeringskansliet – tjänstemän
 - Administrativ praxis
 - Juridisk-administrativ granskning
 - Verkligheten en annan?



Konstitutionsutskottet

- RF 13:1 – Vad ingår i granskningen
 - Rätt till alla handlingar
- Möjlighet till utfrågning – RO 10:8-9
 - Endast skyldighet för statliga myndigheter
 - Inte för privatpersoner
 - Ingen skyldighet för statsråden (regeringen)
 - Närvaro- och sanningsplikt saknas
 - Överenskommelse efter Nuon-affären



Konstitutionsutskottet

- 13:2 – Redovisning av resultat
 - Minst en gång per år
 - Sedan 1997/98 – två per år
 - Höstbetänkande – ”Allmän granskning”
 - Vårbetänkande – ”Särskild granskning”
 - Ibland särskilda betänkanden
 - Möjlighet att göra framställan till regeringen
 - Aldrig skett – dock debatt om betänkandet



Konstitutionsutskottet

- RF 13:3 – Åtal av statsråd
 - Brott i utövningen av statsrådstjänsten
 - Grovt åsidosatt sin tjänsteplikt
 - ”endast om”
 - Gränsdragningsproblem
 - Åtalsbeslut av KU
 - JO väcker åtalet
 - HD prövar åtalet
 - Ingen självständig straffbestämmelse



Konstitutionsutskottet

- **RF 13:3 – Åtal av statsråd**
 - Inte skett under 1974 års RF
 - Totalt 5 sedan 1809 och senaste var 1854
 - Diskuterats en gång
 - Utrikesministern i samband med Tsunamin
 - Dock våra nordiska grannar
 - Danmark 2021 – riks rätt mot minister
 - Finland 1993 – minister dömd
 - Island 2011 – statsminister dömd



Misstroendeförklaring

- Infördes i samband med den partiella grundlagsreformen 1968
 - Diskuterats länge
 - Massinstämmanden och dagordningsinstitut
- Riksdagens "vapen" mot regeringen
 - En del av parlamentarismen





Misstroendeförklaring

- **RF 13:4 – Vad säger regeln?**
 - Yrkande av minst en tiondel av riksdagens ledamöter – d v s 35 stycken
 - Mer än hälften av riksdagens ledamöter ska rösta för – d v s 175 stycken
 - Yrkande mot expeditiönsministär eller entledigat statsråd ska inte prövas
 - Beredningsförbud



Misstroendeförklaring

- RF 13:4 – Vad blir effekten?
 - Framgår inte av RF 13:4
 - Enligt RF 6:7 ska talmannen entlediga statsrådet
 - Enligt RF 6:9 ska talmannen entlediga samtliga statsråd om statsministern blivit entledigad
 - Regeringen kan enligt RF 6:7 istället utlysa nyval
 - Ska göras inom en vecka



Misstroendeförklaring

- Har yrkats elva gånger
 - Avslag i tio fall
 - Från 1975-2015 – fem fall
 - Från 2015-2019 – fem fall
 - Bifall i ett fall
 - Mot statsminister Löfven 2021



Misstroendeförklaring

- Har yrkats elva gånger
 - Effekt vid tre (fyra) ytterligare tillfällen?
 - 1981 mot regeringen Fälldin II
 - 1988 mot justitieminister Leijon
 - (2006 mot utrikesminister Freivalds)
 - 2017 mot inrikesminister Ygeman och infrastrukturminister Andersson



Interpellationer och frågor

- Växte fram under RF 1809
- Interpellationer först
- Frågor ett komplement
- Olika former av frågor
 - Skriftliga för skriftligt svar
 - Muntliga för muntligt svar
 - (Skriftliga för muntligt svar)



Interpellationer och frågor

- RF 13:5
 - En riksdagsledamot får ställa interpellation eller fråga till statsråd
 - I angelägenhet som rör dennes tjänsteutövning
 - Statsråden måste kunna ha kontroll över ämnet
 - Ej området för RF 12:2
 - D v s ej myndighetsutövning eller enskilda fall
- Kompletteras av RO



JO

- Ett arv från RF 1809
- Självständig i förhållande till riksdagen
- Fyra stycken JO varav en chefs-JO





JO

- **RF 13:6 – Vad säger regeln?**
 - Riksdagen ska välja en eller flera ombudsmän
 - "utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter"
 - Får föra talan i enlighet med instruktion
 - Skyldighet att lämna information som JO begär



JO

- **Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän**
 - Under tillsyn står:
 - Statliga och kommunala myndigheter
 - Dessa myndigheters tjänstemän och anställda vars tjänst innefattar myndighetsutövning
 - Utanför tillsynen faller:
 - Riksdagsledamöter
 - Regeringen och statsråden
 - Beslutande kommunala församlingar
 - JK



JO

- **Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän**
 - Anmälningar från allmänheten och inspektioner
 - Granskningen omfattar bl a:
 - Området för RF 1:9
 - Fri- och rättighetsskyddet
 - Kommunala självstyrelsen
 - JO ska avhjälpa brister i lagstiftningen
 - Möjlighet/skyldighet att åtala



JO

- Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
 - Ska årligen avge ämbetsberättelse
 - Statistik, redogörelse för ärenden och personliga betraktelser från de fyra JO
 - Om brister i lagstiftning
 - JO kan avge särskilt beslut till riksdagen
 - Ca 1-2 per år
 - Följs upp av KU
 - Avges även informella "beslut" till regering eller riksdagsutskott
 - Ca 15 per år



Riksrevisionen

- RF 13:7 - Uppgift
 - "granska den verksamhet som bedrivs av staten"
 - Årlig revision
 - bedömer om myndigheternas redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande, och om myndigheterna följer gällande föreskrifter
 - Effektivitetsrevision
 - granskar förhållanden som rör statens budget, genomförande och den statliga verksamhetens åtaganden och resultat. Granskningen ska bidra till en utveckling som gör att staten, för allmänhetens bästa, får ett effektivt utbyte av sina insatser.



Riksrevisionen

- RF 13:7 - Uppgift
 - "Om en revisor granskade reseräkningar och kontrollerade att ersättningarna var rätt beräknade enligt resereglementet var det årlig revision. Om han gjorde bedömningar av nödvändigheten och det ändamålsenliga i att företa resorna var det fråga om något som skulle kunna betecknas som enklare effektivitetsrevision"



Riksrevisionen

- **RF 13:8 – Organisation**
 - Tre riksrevisorer valda av riksdagen
 - Revisorerna beslutar självständigt om vad som ska granskas
 - Beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om dess slutsatser
 - Kan skiljas från uppdraget under särskilda omständigheter



Perspektiv på kontrollmakt



Åsikter om svensk kontrollmakt

- **Konstitutionsutskottet**
 - Politiserat
 - Tandlöst
- **Misstroendeförklaring**
 - Effektlöst
- **Interpellationer och frågor**
 - För många
 - Ointressanta
- **JO och Riksrevisionen**
 - Ingen lyssnar



Bilder från svensk kontrollmakt



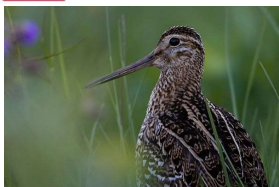


Bilder från svensk kontrollmakt





Bilder från svensk kontrollmakt



Bilder från svensk kontrollmakt



Kontrollmaktens olika ansikten

- Politisk
 - Misstroendeförklaring
 - Interpellationer och frågor
 - Konstitutionsutskottets granskning
- Juridisk
 - Konstitutionsutskottets granskning
 - Åtal mot statsråd
 - JO
- Finansiell
 - Riksrevisionen

Kontrollmaktens olika funktioner

- Informativ
 - Interpellationer och frågor
 - Indirekt kontrollmakt
 - Konstitutionsutskottet
- Korrigerande
 - Konstitutionsutskottet
- Ansvarsutkrävande
 - Misstroendeförklaring
 - Åtal mot statsråd
- Preventiv



Tack för uppmärksamheten!