



Granskningsbetänkande

Inledning

Enligt 13 kap. 1 § regeringsformen ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Till grund för den granskning som nu redovisas har utskottet haft att tillgå bl.a. material som tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Utskottet har också inhämtat viss muntlig information från Försvarsmakten. Delar av det skriftliga utredningsmaterialet redovisas i bilaga A1.1.1–5.4.3.

För att inhämta ytterligare upplysningar har utskottet hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningarna återfinns i bilaga B1–12.

Utskottet har bordlagt två granskningsanmälningar. Båda dessa gäller *regeringens agerande i fråga om den amerikanska ambassadens övervakning av svenska medborgare i Sverige*. Utskottet avser att redovisa resultatet av den granskningen hösten 2011.

I det följande lämnas först en kort beskrivning av hur betänkandet har disponerats och en sammanfattning av resultaten av den genomförda granskningen. De olika granskningsärendena behandlas därefter i betänkandets huvudavsnitt. Därpå följer sex reservationer.

Sammanfattning

Behandlade frågor

I betänkandet redovisas utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda anmälningar. Utskottet har tidigare under innevarande riksmöte på eget initiativ avgivit ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor (bet. 2010/11:KU10).

Det aktuella betänkandet inleds med ett kapitel i vilket vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen behandlas. I det därpå följande kapitlet behandlas olika frågor som avser handläggningen av vissa regeringsärenden m.m. Därefter följer ett kapitel om frågor som rör regeringens ansvar för förvaltningen m.m. Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m. behandlas i kapitel fyra. I det avslutande kapitlet behandlas vissa frågor om internationella avtal m.m. Kapitelindelningen följer ärendenas huvudsakliga karaktär.

Vissa resultat av granskningen

Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

Utskottet har granskat regeringens *information till riksdagen om den nordiska snabbinsatsstyrkan*. Granskningen visar att det skedde en ökning av både kostnaderna för och antalet soldater i snabbinsatsstyrkan utan att riksdagen informerades. Utskottet anser att berörda regeringars information till riksdagen varit sen, otydlig och otillräcklig och att riksdagen därmed inte fått en rättvisande bild. *Reservation (M, FP, C, KD)*

Vidare har utskottet granskat *försvarsministrarnas hantering av försvarets personalförsörjning*. Utskottet bedömer att det har gått för kort tid sedan reformen av försvarets personalförsörjning påbörjades för att utskottet ska uttala sig.

I ytterligare ett ärende som rör försvarsministern har utskottet granskat dennes *hantering av förbandsorganisationen*. Den grundläggande frågan gäller om en flytt av ingenjörkompanierna i Boden har skett i strid med riksdagens beslut. Utskottet konstaterar att så inte är fallet eftersom det inte finns något riksdagsbeslut om att dessa kompanier ska vara placerade i Boden.

I granskningen av *statsministrarnas uttalande om riksdagsbeslutet om folk-mord i Osmanska riket 1915* understryker utskottet utgångspunkten att regeringen bör tillgodose riksdagens tillkännagivanden och att regeringen om den har en annan mening än riksdagen bör underrätta riksdagen om detta och om sina skäl. Härutöver måste det vara möjligt för statsministern att förhålla sig till riksdagens beslut även genom offentliga uttalanden, anser utskottet.

Vad gäller regeringens *hantering av intäkter från trängselskatten* anför utskottet att granskningen inte visat annat än att intäkterna hanterats enligt de principer som systemet med trängselskatt bygger på.

I granskningen av *försenade interpellationssvar* konstaterar utskottet trenden med en ökande andel interpellationer som besvaras för sent fortsätter. Möjligheten att framställa interpellationer till statsråden är enligt utskottet en viktig del av riksdagens kontrollmakt, och utskottet finner det otillfredsställande att utvecklingen har fortsatt i fel riktning.

Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

Granskningen av regeringens *hantering av datalagringsdirektivets genomförande* har enligt utskottet visat att regeringens beredning av genomförandepropositionen medförde komplicerade överväganden i flera principiella svåra frågor som rörde avvägningen mellan brottsbekämpning och integritetsskydd. Samtidigt innebär, konstaterar utskottet, lojalitetsprincipen inom EU-rätten en skyldighet för medlemsstaterna att bl.a. vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Genomförandet av direktivet hade enligt utskottet varit juridiskt möjligt utan samordning med frågan om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till de lagrade uppgifterna. Konsekvensen av att regeringen bedömde att genomförandet av direktivet borde övervägas i ett bredare sammanhang blev att direktivet inte hann genomföras inom den föreskrivna tiden. Utskottet understryker också vikten av att regeringen i förhandlingar om direktiv där den personliga integriteten berörs noggrant överväger behovet av att kräva längre genomförandetider.

Vidare har utskottet granskat regeringens beslut rörande *förhandsprövning av nya programtjänster* hos public service-företagen. Utskottet anför inledningsvis att den aktuella förhandsprövningen inte kan anses strida mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud. Vidare anför utskottet att medelstillsdelningen till public service-företagen får förenas med vissa villkor (anslagsvillkor) som beslutas av regeringen. Dessa villkor måste dock ha stöd i de allmänna riktlinjer som beslutas av riksdagen, och det kan enligt utskottet ifrågasättas om så varit fallet. Varken i den bakomliggande utredningen eller i regeringens proposition nämndes att prövningen skulle innefatta en bedömning av tjänstens marknadspåverkan. Utskottet anser även att det kan ifrågasättas om det nämnda villkoret är av sådant slag att det är förenligt med public service-företagens oberoende ställning. *Reservation (M, FP, C, KD)*

I kapitlet redovisas även utskottets granskning av *beredningen av en proposition om kvalitetsutvärderingssystem för högskolor*, regeringens agerande avseende *möjlighet till tillgång till telefon i enlighet med svensk lag*, regeringens åtgärder avseende *bevarande och förstärkning av den svenska vargstammen* samt *Utrikesdepartementets hantering av bidrag från biståndsanslagen*. Ingen av dessa granskningar ger anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.

I granskningen *Fråga om näringsministerns blogg hos Tillväxtverket* uttalar utskottet att en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning är en grundprincip i den svenska förvaltningsmodellen och att gränsen mellan politik och förvaltning ska vara tydlig. För att säkerställa denna åtskillnad bör, anser utskottet, statsråd iakta försiktighet och undvika partipolitiska utspel då de uttalar sig i ett medium som en myndighet tillhandahåller.

Det bör även vara statsråden själva som med eventuellt stöd från sina politiska medarbetare sörjer för statsrådets inlägg i sådana medier. Granskningen ger härutöver inte anledning till något uttalande av utskottet.
Reservation (M, FP, C, KD)

Utskottet har också granskat *justitieministerns ansvar för Säkerhetspolisens brister i organisationen*. Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen kan regeringen enligt utskottet inte anses ha brustit i sitt ansvar för att verksamheten vid Säkerhetspolisen bedrivs författningensligt.

Utskottets granskning av *förfarandet gentemot statliga myndigheter gällande praktikplatser i det s.k. lyftet* ger inte anledning till något uttalande av utskottet.

Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.

Utskottet har granskat regeringens handlande i *fråga om dumpningar av kemiska vapen och radioaktivt avfall i Östersjön*. Granskningen handlar om huruvida förutvarande och nuvarande regeringar har haft kännedom om uppgifter som varit av den karaktären att regeringarna borde ha agerat i enlighet med Sveriges folkrättsliga förpliktelser men underlåtit att göra det. Utskottet har i granskningen bl.a. fått information om innehållet i vissa handlingar från Försvarsmakten. Utifrån den information som kommit fram i utskottets granskning finner utskottet inte att någon regering har underlåtit att agera i enlighet med Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

I *fråga om utbildningsministerns användning av statsflyget* ger granskningen vid handen att den aktuella resan var en statlig tjänsteresa i den mening som avses i statsflygsförordningen.

Vidare har utskottet granskat *statsrådet Ewa Björlings roll i marknadsföringen av ett havsövervakningssystem till Libyen*. Enligt utskottet visar granskningen inte annat än att statsrådet har handlat i enlighet med gällande regelverk. *Reservation (S, MP, V)*

I granskningen av *ett uttalande av statsministern i fråga om marknadsföring av Kastrups flygplats* omtalar utskottet vad det tidigare framhållit, nämligen att statsråd bör iaktta försiktighet i vissa hänseenden. Utskottet anser att granskningen i detta fall inte föranleder något uttalande av utskottet.

Utskottet har även granskat om det från Utbildningsdepartementets sida har varit *fråga om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television*. Enligt utskottet fyller kontakter med massmedierna inriktade på bl.a. kontroll av faktauppgifter en viktig funktion, varvid en allmän utgångspunkt självfallet är att den redaktionella självständigheten inte träds förnär. Utskottet anser att granskningen i detta fall inte ger anledning till något uttalande i övrigt. *Reservation (S, MP, V)*

En granskning rör *fråga om jordbruksministerns styrning av Jordbruksverket*. Utskottet utgår i sin bedömning från de uppgifter som har lämnats i granskningen om att det vid ett videomöte mellan företrädare för Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket inte lämnats något uppdrag till Jordbruksverket utan att verket redan hade påbörjat sitt arbete. Gransk-

ningen har visat att felaktiga uppgifter har kommunicerats på regeringens webbplats och av ministern, bl.a. i frågesvar till riksdagen. Utskottet anser att tydliga fel har begåtts och förutsätter att det inträffade inte kommer att upprepas.

Beträffande *kulturministerns uttalande i ett brev till Svenska Filminstitutet* anför utskottet att det tidigare vid olika tillfällen uttalat att statsråd bör iaktta försiktighet med vilka uttalanden de gör och att det måste ses som olyckligt om sådana uttalanden uppfattas som försök till otillbörlig påverkan. I det aktuella brevet uttrycker kulturministern besvikelse över att regeringens satsning inte mottagits positivt, och enligt utskottet kan det uppfattas som ett försök att tillrättavisa Filminstitutet. *Reservation (M, FP, C, KD)*

Vissa frågor rörande internationella avtal m.m.

Regeringens hantering av *avtal om svavelutsläpp i Östersjön* har granskats av utskottet. Utskottet konstaterar att den aktuella överenskommelsen förefaller ha handlagts i enlighet med gängse rutiner på området. Icke desto mindre anser utskottet att det finns skäl att anlägga vissa synpunkter. Granskningen visar att överenskommelsen inte i något skede har varit föremål för regeringens ställningstagande. En ordning som innebär att Sverige, med regeringen som part, kan ingå och bli folkrättsligt bundet av en internationell överenskommelse utan att regeringen tar ställning till avtalets innehåll och frågan om den svenska bundenheten är, anser utskottet, otillfredsställande. Vidare anser utskottet att diarieföringen och dokumentationen i Regeringskansliet varit bristfällig. Enligt utskottet framstår också dröjsmålet när det gäller publiceringen av det aktuella avtalet som orimligt.

I granskningen av *informella informationsutbyten med USA* har enligt utskottet ingenting framkommit som tyder på ett informationsutbyte i strid med gällande regler. Det är vidare, anför utskottet, regeringen som enligt regeringsformen ingår internationella överenskommelser för Sveriges räkning, och med det följer rätten att, under konstitutionellt ansvar, förhandla med andra stater om olika avtalsförslag, liksom möjligheten att förkasta förslag. Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Regeringens och finansministerns agerande i samband med *skatteavtalet med Danmark* har också granskats av utskottet. Utskottet noterar att regeringen har tagit ett initiativ för att tillsammans med Danmark utvärdera utjämningsordningen i skatteavtalet. I övrigt ger inte granskningen anledning till något uttalande av utskottet.

Slutligen har utskottet granskat vissa frågor kopplade till *återtagandeavtalet med Irak* och öppnandet av den svenska ambassaden i Bagdad. Utskottet anför i sitt ställningstagande bl.a. att det är regeringen som fattar beslut i frågor om att öppna eller stänga en svensk ambassad och att sådana beslut självklart bör grundas på sakliga överväganden. Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande.

Innehållsförteckning

Inledning	1
Sammanfattning	1
Utskottets anmälan	9
1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen	10
1.1 Information till riksdagen om den nordiska snabbinsatsstyrkan	10
Ärendet	10
Utredning i ärendet	10
Utskottets ställningstagande	23
1.2 Försvarsministerns hantering av försvarets personalförsörjning	24
Ärendet	24
Utredning i ärendet	25
Utskottets ställningstagande	38
1.3 Försvarsministerns hantering av förbandsorganisationen	38
Ärendet	38
Utredning i ärendet	39
Utskottets ställningstagande	46
1.4 Statsministerns uttalande om riksdagsbeslut om folkmord i Osmanska riket 1915	47
Ärendet	47
Utredning i ärendet	47
Utskottets ställningstagande	51
1.5 Hantering av intäkter från trängselskatten	52
Ärendet	52
Utredning i ärendet	53
Utskottets ställningstagande	60
1.6 Försenade interpellationssvar	61
Ärendet	61
Utredning i ärendet	61
Utskottets ställningstagande	64
2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.	65
2.1 Hanteringen av datalagringsdirektivets genomförande	65
Ärendet	65
Utredning i ärendet	65
Utskottets ställningstagande	78
2.2 Beredningen av en proposition om kvalitetsutvärderingssystem för högskolor	79
Ärendet	79
Utredning i ärendet	80
Utskottets ställningstagande	84
2.3 Möjlighet till tillgång till telefon i enlighet med svensk lag	84
Ärendet	84
Utredning i ärendet	84
Utskottets ställningstagande	96
2.4 Bevarande och förstärkning av den svenska vargstammen	96
Ärendet	96
Utredning i ärendet	97

Utskottets ställningstagande	112
2.5 Förhandsprövning av nya programtjänster	112
Ärendet	112
Utredning i ärendet	113
Utskottets ställningstagande	143
2.6 Utrikesdepartementets hantering av bidrag från biståndsanslagen	144
Ärendet	144
Utredning i ärendet	144
Utskottets ställningstagande	157
3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.	158
3.1 Förfarandet gentemot statliga myndigheter gällande praktikplatser i det s.k. lyftet	158
Ärendet	158
Utredning i ärendet	158
Utskottets ställningstagande	166
3.2 Fråga om näringsministerns blogg hos Tillväxtverket	166
Ärendet	166
Utredning i ärendet	166
Utskottets ställningstagande	169
3.3 Justitieministerns ansvar för Säkerhetspolisens brister i organisationen	170
Ärendet	170
Utredning i ärendet	171
Utskottets ställningstagande	176
4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.	177
4.1 Fråga om dumpningar av kemiska vapen och radioaktivt avfall i Östersjön	177
Ärendet	177
Utredning i ärendet	178
Utskottets ställningstagande	193
4.2 Utbildningsministerns användning av statsflyget	193
Ärendet	193
Utredning i ärendet	194
Utskottets ställningstagande	198
4.3 Statsråds roll i marknadsföring av havsövervakningssystem till Libyen	198
Ärendet	198
Utredning i ärendet	199
Utskottets ställningstagande	212
4.4 Uttalande av statsministern i fråga om marknadsföring av Kastrups flygplats	212
Ärendet	212
Utredning i ärendet	212
Utskottets ställningstagande	215
4.5 Fråga om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television	215
Ärendet	215
Utredning i ärendet	215

Utskottets ställningstagande	222
4.6 Fråga om jordbruksministerns styrning av Jordbruksverket	222
Ärendet	222
Utredning i ärendet	223
Utskottets ställningstagande	230
4.7 Kulturministerns uttalande i ett brev till Svenska Filminstitutet	231
Ärendet	231
Utredning i ärendet	232
Utskottets ställningstagande	241
5 Vissa frågor rörande internationella avtal m.m.	243
5.1 Avtal om svavelutsläpp i Östersjön	243
Ärendet	243
Utredning i ärendet	244
Utskottets ställningstagande	253
5.2 Informella informationsutbyten med USA	255
Ärendet	255
Utredning i ärendet	255
Utskottets ställningstagande	263
5.3 Skatteavtalet med Danmark	264
Ärendet	264
Utredning i ärendet	264
Utskottets ställningstagande	275
5.4 Återtagandeaftalet med Irak	275
Ärendet	275
Utredning i ärendet	275
Utskottets ställningstagande	281
Reservationer	282
1. Information till riksdagen om den nordiska snabbinsatsstyrkan (avsnitt 1.1)	282
2. Förhandsprövning av nya programtjänster (avsnitt 2.5)	283
3. Fråga om näringsministerns blogg hos Tillväxtverket (avsnitt 3.2)	284
4. Statsråds roll i marknadsföring av havsövervakningssystem till Libyen (avsnitt 4.3)	285
5. Fråga om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television (avsnitt 4.5)	285
6. Kulturministerns uttalande i ett brev till Svenska Filminstitutet (avsnitt 4.7)	286

Tabeller

Tabell 1.2.1 Utvecklingen av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater 2010–2012	30
Tabell 1.2.2 Utvecklingen av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater 2011–2018	31
Tabell 1.2.3 Utvecklingen av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater 2012–2019	33
Tabell 1.5.1 Utfall av trängselskatten	59

Utskottets anmälan

Konstitutionsutskottet anmäler härmed enligt 13 kap. 2 § regeringsformen för riksdagen resultatet av den i detta betänkande redovisade granskningen.

Stockholm den 31 maj 2011

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Sven-Erik Österberg (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Lars Lilja (S).

Sven-Erik Österberg (S) har inte deltagit i behandlingen av avsnitten 1.1, 2.1 och 4.1.

1 Vissa frågor om regeringens förhållande till riksdagen

1.1 Information till riksdagen om den nordiska snabbinsatsstyrkan

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 22 november 2010, se *bilaga A1.1.1*, begärs det att utskottet granskar dels regeringens agerande i fråga om hur och i vilken omfattning information givits till riksdagen om den nordiska snabbinsatsstyrkan (Nordic Battle Group, även kallad NBG 08 och hädanefter NBG), dels om informationen i samband med budgeten varit tillräcklig för att uppfylla kravet på en fullständig och slutgiltig budgetproposition. Enligt anmälan beskrev den dåvarande regeringen i samband med budgetpropositionen för 2006 hur riksdagen kontinuerligt skulle få information i syfte att möjliggöra en uppföljning av processen och vid behov även omprioriteringar. Enligt anmälaren gav dock inte regeringen någon sådan information i därpå följande budgetpropositioner.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior upprättade inom Försvarsdepartementet, se *bilaga A1.1.2–4*, och en utfrågning med försvarsminister Sten Tolgfors, se *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

I 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen anges det att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Enligt 9 kap. 7 § får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Bestämmelsen innebär att varje utgiftsanordning av regeringen eller någon annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som riksdagen har uppställt i sitt beslut (prop. 1973:90 s. 332). Det är främst genom att anvisa anslag som riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Statsbudgetens anslag utgör därför riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål.

Av 9 kap. 2 § framgår att regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen. I förarbeten anförde departementschefen bl.a. att budgetpropositionen spelar en central roll i riksdagens arbete samt att den är regeringens viktigaste årliga handlingsprogram och därmed ett underlag också för oppositionspartiernas politik (prop. 1973:90 s. 343).

Av 9 kap. 11 § framgår att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag. Med särskild lag åsyftas lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen [2011:203] sedan den 1 april 2011).

Riksdagsordningen

Av 3 kap. 2 § första stycket riksdagsordningen framgår att budgetåret börjar den 1 januari och att regeringen dessförinnan ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition). Av andra stycket framgår bl.a. att budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till reglering av statsbudgeten.

Av 3 kap. 6 § framgår att regeringen får lämna information till riksdagen genom en skrivelse eller muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde med kammaren.

Budgetlagen

I dåvarande 16 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) anges det att regeringens förslag till statsbudget enligt 9 kap. 6 § regeringsformen ska omfatta alla inkomster och utgifter, med vissa närmare angivna undantag. Det nämnda ger uttryck för en av de principer som man brukar iaktta i fråga om statsbudgeten, fullständighetsprincipen, vilken säger att all statlig verksamhet bör ingå i statsbudgeten (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 404).

I 44 § anges det att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser. I förarbeten påpekas det att redovisningsskyldigheten inte enbart begränsas till en bokföringsskyldighet utan att begreppet även innefattar en skyldighet för regeringen att redovisa hur den har genomfört den verksamhet och förvaltning av statens medel och övriga tillgångar som riksdagen beslutat om. Vidare anges det att redovisningsskyldigheten omfattar den verksamhet och den förvaltning som sköts av regeringen och myndigheter under regeringen (prop. 1995/96:220 s. 114).

Av 45 § andra stycket framgår att redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt av förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar. Av förarbeten framgår att föreskriften fastställer de kvalitetskrav som kan ställas på regeringens redovisningsskyldighet enligt 44 § och att en rättvisande bild ges först

om den ger mottagaren en riktig uppfattning om verkligheten, och för att uppnå detta kan det även behövas tilläggsinformation om exempelvis annan värdering eller om gjorda antaganden (prop. 1995/96:220 s. 115).

Regeringens syn på resultatredovisningen till riksdagen

I budgetpropositionen för 2010 bedömde regeringen att uppgifter om de sakliga resultat som uppnås inom statens alla verksamhetsområden inte kan ingå i en samlad årsredovisning för staten. Som skäl till bedömningen pekade regeringen på såväl den statliga verksamhetens omfattning och skiftande beskaffenhet som den knappa tid som råder från det att myndigheterna lämnar sina årsredovisningar till regeringen till dess att regeringen lämnar årsredovisningen för staten till riksdagen. Regeringen ansåg därför att budgetpropositionen på de flesta områdena är det mest lämpliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på olika områden (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 12.5.1).

Tidigare granskning

Utskottet har tidigare granskat budgetpropositionens fullständighet. *Våren 2009* granskade utskottet regeringens hantering av forskningsmedel i propositioner som överlämnats till riksdagen (bet. 2008/09:KU20 s. 94 f.). Utskottet framhöll bl.a. vikten av att fullständighetsprincipen i budgetpropositionen upprätthålls. Utskottet anförde att det annars är svårt för riksdagen och andra att vid ett tillfälle få en helhetsbild av regeringens förslag angående den ekonomiska politiken och statens utgifter och inkomster samt att oppositionens möjlighet att formulera heltäckande och fullständiga alternativ till regeringens politik försvåras om fullständighetsprincipen inte upprätthålls. Utskottet ansåg att regeringen hade följt fullständighetsprincipen. I en reservation (S, V, MP) anfördes det att förslagen i budgetpropositionen endast gett en partiell bild av den samlade medelsfördelningen mellan olika lärosäten. Reservanterna ansåg att regeringens handläggning av budgetpropositionen i denna del var i strid med fullständighetsprincipen.

Våren 2008 granskade utskottet vissa frågor med anknytning till statsbudgeten. I ett ärende om regeringens beredning av beslutet om regleringsbrev för Statens kulturråd framhöll utskottet bl.a. att regeringen när den beslutar budgetpropositionen måste ta ställning till allt som är känt och som kan påverka anslagen i budgeten. Detta är enligt utskottet nödvändigt för att statsbudgeten ska kunna uppfylla bl.a. den fullständighetsprincip som framgår av budgetlagen (bet. 2007/08:KU20 s. 77).

Våren 2003 granskade utskottet den dåvarande finansministerns hantering av frågan om de s.k. 3:12-reglerna om andelsbyten. Granskningen gällde i vilken utsträckning finansministern och regeringen inom en tidsgräns som beslutats av riksdagen (senast augusti 2002) skulle återkomma med förslag till retroaktiv skattelagstiftning till riksdagen. Av granskningen (bl.a. en utfrågning med finansministern) framgick att information om beredningen av förslaget lämnats löpande till skatteutskottets ordfö-

rande under sommaren och augusti–oktober 2002. Utskottet anförde i sitt ställningstagande bl.a. att om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen bör den lämnas till riksdagen i annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter (bet. 2002/03:KU30 s. 28).

Försvarspropositionen från 2004

I propositionen (prop. 2004/05:5) lämnades förslag till förändringar av de ekonomiska förutsättningarna och den verksamhet som försvarsmyndigheter skulle genomföra under åren 2005–2007 samt om utvecklingen av den internationella förmågan och de internationella insatserna. I propositionen angavs det (s. 72 f.) att ett svenskt bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga är av stor vikt, och regeringen ansåg att Sverige, senast den 1 januari 2008, skulle bidra med styrkor till en snabbinsatsstyrka, i första hand tillsammans med Finland. Vidare anförde regeringen följande (s. 72).

Ett svenskt bidrag kan i detta sammanhang uppgå till ca 1 100 personer. Kostnaderna för ett sådant svenskt bidrag bedöms i dag preliminärt uppgå till ca 1 miljard kronor per år när styrkan är operativ. Det inkluderar kostnader för utbildning, beredskap, materiel och insatser m.m. Regeringen avser återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning är klarlagd.

Regeringen föreslog i propositionen (s. 6 och 69 f.) att Försvarsmakten skulle utveckla ett svenskt bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka under svensk ledning som en del av EU:s snabbinsatsförmåga med inriktningen att förbandet skulle vara operativt senast den 1 januari 2008.

I sin behandling av propositionen biföll riksdagen regeringens förslag (bet. 2004/05:FöU4 s. 90, rskr. 2004/05:143). I sitt betänkande anförde försvarsutskottet att det utgick från att regeringen successivt skulle informera riksdagen om hur arbetet med att bygga upp en svensk snabbinsatsförmåga framskred.

Budgetpropositionen för 2006

I propositionen (prop. 2005/06:1 utg.omr. 6 s. 55) angav regeringen att det svenska styrkebidraget till den nordiska snabbinsatsstyrkan (NBG) planeras att bestå av ca 1 100 personer. Vidare framgick att Försvarsmakten i sitt budgetunderlag för 2006 bedömt merkostnaderna för uppbyggnaden och utvecklingen av NBG till drygt 2,5 miljarder kronor (fördelade över åren 2005–2008). Kostnaderna berörde enligt propositionen anslagen 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* och 6:2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling*.

Därtill angav regeringen i propositionen att kostnaderna för utvecklingen av det svenska bidraget till NBG och eventuella insatser skulle rymmas inom de ekonomiska ramar för det militära försvaret som riksdagen beslutat i 2004 års försvarspolitiska inriktning (se ovan). Samtidigt framgick av propositionen dels att regeringen i december 2004 uppdragit

åt Försvarförvaltningsutredningen (dir. 2004:181) att utföra en översyn av samt lämna förslag till hur effektiviseringar och kostnadsreduceringar inom Försvarsmaktens centrala ledning och inom de totalförsvarsgemensamma myndigheterna skulle genomföras, dels att sådana kostnadsreduceringar var nödvändiga för att försvaret inom de beslutade ekonomiska ramarna från 2007 skulle kunna finansiera uppbyggnaden av NBG (prop. 2005/06:1 utg.omr. 6 s. 13–14).

I sin behandling av propositionen biföll riksdagen regeringens förslag (bet. 2005/06:FöU1 s. 55–56, rskr. 2005/06:82). Försvarsutskottet anförde att det särskilt hade följt arbetet med att bygga upp det nordiska snabbinsatsförbandet, bl.a. genom utskottets särskilda interna utfrågning, och att dess avsikt var att fortsätta att noga följa hur organiserandet av snabbinsatsstyrkan fortskred. Av intresse i sammanhanget var bl.a. hur förbandet skulle finansieras. Försvarsutskottet anförde dessutom att regeringen också borde fortsätta att i budgetpropositionerna och särskilda propositioner och skrivelser redovisa läget för riksdagen när det gällde arbetet med att planera och organisera förbandet och dess användning.

Budgetpropositionen för 2007

I propositionen (prop. 2006/07:1 utg.omr. 6 s. 38) angav regeringen att arbetet med NBG var en prioriterad verksamhet inom Försvarsmakten och att det under 2006 hade fortsatt i högt tempo och med goda resultat. Den slutliga utformningen av styrkan skulle enligt propositionen fastställas under 2006. I propositionen bedömde regeringen att arbetet med den nordiska snabbinsatsstyrkan fortlöpte enligt planen.

Vidare angav regeringen i propositionen att kostnaderna för utvecklingen av det svenska bidraget till den nordiska snabbinsatsstyrkan och eventuella insatser skulle rymmas inom tillgängliga ekonomiska ramar för det militära försvaret (s. 47).

Vid sin behandling av propositionen konstaterade försvarsutskottet att regeringens förslag till insatsorganisation i huvudsak hade samma inriktning som den som riksdagen tidigare godkänt i det försvarspolitiska beslutet för 2005–2007 och att någon förändring av denna inriktning inte var aktuell (bet. 2006/07:FöU1 s. 53).

Budgetpropositionen för 2008

I propositionen (prop. 2007/08:1 utg.omr. 6 s. 15) gjorde regeringen beräkningen att om NBG sattes in skulle Försvarsmaktens utgifter för insatsen uppgå till högst 1,1 miljarder kronor. Av propositionen framgick att EU:s ministerråd våren 2007, inom ramen för Athenaregelverket¹ som förvaltar de gemensamma kostnaderna för EU:s militära insatser, hade uttalat att rådet under de kommande två åren skulle komma att godta att Athena som gemensamma driftskostnader bär extrakostnaderna för EU:s medlemsstater,

¹ Regelverket införlivades genom rådets beslut 2007/384/GUSP, se EUT L 152, 13.6.2007, s. 14.

när de tillhandahåller strategiska flygtransporter för att med kort varsel sätta in taktiska insatsstyrkor i enlighet med stridsgruppskonceptet. Vidare angav regeringen i propositionen att rådet skulle komma att fastställa vilka schablonbelopp som var tillämpliga på betalningen av, eller ersättningen för, dessa kostnader samt att denna ordning skulle komma att upphöra efter två år, om inte rådet samtyckte till att förlänga den. I propositionen aviserade regeringen att den senare under hösten i en skrivelse skulle återkomma till riksdagen med mer detaljerad information om NBG.

Vidare framgick av propositionen att regeringen fr.o.m. 2008 avsåg att besluta om en redovisningsteknisk förändring av vilka utgifter som belastar anslagsposten 6.1.2 *Fredsfrämjande truppinsatser* med innebörden att enbart s.k. särutgifter skulle belastas anslagsposten. Med särutgifter avsågs de utgifter som tillkom vid beslut om genomförande av en internationell insats och som Försvarsmakten därmed annars inte skulle ha haft. Regeringen bedömde dels att den s.k. särutgiftsmodellen förtydligar den finansiella styrningen och förbättrar beslutsunderlaget för nya insatser, dels att förändringen inte påverkar omfattningen på verksamheten, utan innebär att anslagsmedel motsvarande det som inte klassificeras som särutgifter i stället beräknas som utgifter för förbandsverksamhet och beredskap. I propositionen anförde regeringen att den avsåg att redovisa alla belopp fr.o.m. nu avseende fredsfrämjande truppinsatser för 2008 och framåt i enlighet med särutgiftsmodellen.

Vad gällde antalet svenska soldater i den nordiska snabbinsatsstyrkan angav regeringen i propositionen (s. 50) att det svenska bidraget skulle uppgå till ca 2 300 soldater. Vidare framgick att uppbyggnaden av förband för snabbinsatsstyrkan följde den uppgjorda planen, och styrkan bedömdes kunna upprätthålla den beslutade beredskapen fr.o.m. den 1 januari 2008.

Vid sin behandling av propositionen konstaterade försvarsutskottet att regeringens förslag till insatsorganisation i huvudsak hade samma utformning och inriktning som den som riksdagen tidigare godkänt i det försvarspolitiska beslutet för 2005–2007 (bet. 2007/08:FöU1).

Skrivelsen om den nordiska snabbinsatsstyrkan

I skrivelsen (skr. 2007/08:5) lämnade regeringen en redogörelse för bl.a. dels arbetet med NBG inför dess beredskapsperiod den 1 januari–30 juni 2008, dels NBG:s planerade sammansättning.

Av skrivelsen framgick att de ekonomiska konsekvenserna av en insats med NBG var svåra att bedöma samt att en någorlunda rättvisande beräkning egentligen inte var möjlig förrän operationsplanen fastställts. Samtidigt hade följande utgifter beräknats med utgångspunkt i ett antal antaganden (och därmed med stora inbyggda osäkerheter) i skrivelsen (s. 18).

Utgifterna för beredskapsperioden för sex månader första halvåret 2008 beräknas till omkring 345 miljoner kronor. Utgifterna för beredskap kan dock bli lägre om stridsgruppen [NBG, *utskottets anm.*] sätts in

under beredskapsperioden. Utgifterna för en mindre operation under fyra månader och en insats om cirka 1 000 svenskar beräknas till cirka 360 miljoner kronor och en större operation med 2 100 svenskar till cirka 1 100 miljoner kronor.

Vidare angav regeringen i skrivelsen att såväl beredskapsutgifterna som utgifterna för en eventuell insats belastade anslaget 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* I skrivelsen angavs det även att regeringen vid flera tillfällen informerat försvarsberedningen och försvarsutskottet om arbetet med den nordiska stridsgruppen (s. 3).

Budgetpropositionen för 2009

Av propositionen (prop. 2008/09:1 utg.omr. 6 s. 37–38) framgick att förberedelsearbetet för NBG fortskred under 2007, och den 1 januari 2008 inleddes NBG:s beredskapsperiod. I propositionen angav regeringen att erfarenheterna av arbetet med NBG visade på ett behov av förstärkt förmåga att planera för de krav och kostnader som uppgifter i ett insatsförsvar ställer. Enligt propositionen bestod utgifterna för uppbyggnaden av NBG av personal-, utbildnings-, hyres- och materielutgifter, vilka var delkomponenter i förbandsuppbyggnaden och därför inte utbrytbara. Sammantaget redovisade Försvarsmakten, enligt propositionen, att utgifterna för NBG blivit avsevärt högre än planerat, bl.a. kopplat till ett större antal anställda soldater, fler övningsdygn än planerat samt högre materielutgifter.

Vad gällde utvärderingen av 2004 års försvarspolitiska inriktningsbeslut (se prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143) angav regeringen i propositionen att ambitionsnivån blev högre än vad som förutsågs i inriktningsbeslutet och att utgifterna därför blivit högre än vad som ursprungligen planerades. En av orsakerna var att det varit dyrare än vad som gick att förutse att ha ansvaret som ledarnation.

Riksrevisionens granskning

Den 20 oktober 2010 överlämnade riksrevisor Jan Landahl en rapport (RiR 2010:20) till regeringen med resultatet av Riksrevisionens granskning av förbandsuppbyggnaden för NBG. En av granskningsaspekterna i rapporten berörde frågan huruvida regeringen givit en tillräcklig och rättvisande bild av uppbyggnaden av NBG till riksdagen.

Antalet soldater

Enligt Riksrevisionens granskning hade antalet svenska soldater i NBG ökat radikalt redan under hösten 2005 och nära dubblerats på kort tid, t.ex. uppgick antalet svenska soldater till 1 972 enligt ett inriktningsbeslut för NBG som chefen för ledningsstaben inom Försvarsmakten fattade i oktober 2005 (se RiR 2010:20, s. 96, fotnot 260).² Regeringen var enligt

² Ytterligare ett inriktningsbeslut för NBG fattades av chefen för ledningsstaben inom Försvarsmakten den 12 september 2006 i vilket det fastställdes att antalet svenska soldater för NBG uppgick till 2 048 stycken (se RiR 2010:20, s. 96, fotnot 260).

Riksrevisionen införstådd med detta, dels via en informell arbetsgrupp³ vid Försvarsdepartementet, dels genom de särskilda milstolpsredovisningar som Försvarsmakten avlämnat. Enligt Riksrevisionens rapport fick riksdagen först i oktober 2007 information om att det svenska bidraget till slut ökat från 1 100 soldater till totalt 2 350 soldater. Riksrevisionen noterade att vid denna tidpunkt hade soldaterna varit anställda i flera månader, och endast tre månader återstod till beredskapsperiodens början.

Försvarsmaktens kostnadsprognoser

I Riksrevisionens rapport (s. 97) angavs det dels att Försvarsmakten fortsatte att redovisa uppdaterade kostnadsprognoser i budgetunderlagen till regeringen, dels att regeringen inte vidarebefordrade informationen till riksdagen. I budgetpropositionen för 2007 saknades det enligt Riksrevisionen helt hänvisningar till Försvarsmaktens kostnader för att producera och beredskapshålla NBG. Riksrevisionens sammanställning av Försvarsmaktens prognoser för kostnaderna för att producera och avveckla NBG över åren 2005–2009 visade på kostnader i storleksordningen 4 miljarder kronor som en konsekvens av att NBG vuxit till nära dubbel storlek. Inte sedan hösten 2005 hade riksdagen enligt Riksrevisionen fått en rättvisande information om kostnadsprognoser eller utfall för uppbyggnaden och beredskapshållningen av NBG, trots att materielsammansättningen och personalsammansättningen vuxit och förändrats i grunden.

Regeringens redovisning av uppskattade insatskostnader

Riksrevisionen konstaterade i sin rapport (s. 98) att de insatskostnader som regeringen redovisat för riksdagen i dels budgetpropositionen för 2008, dels skrivelsen 2007/08:5 från hösten 2007 avvek väsentligt från Försvarsmaktens bedömning. Regeringens kostnadsuppgifter för 2 100 soldater motsvarade enligt Riksrevisionen Försvarsmaktens beräkning för 1 100 svenska soldater (nära halva manskapet) under beredskapsperioden.

I Riksrevisionens rapport (s. 99) angavs det att förklaringen till avvikelserna mellan regeringen och Försvarsmaktens uppskattningar enligt Försvarsdepartementet berodde på två faktorer. För det första bedömde Försvarsdepartementet att drygt 200 miljoner kronor för strategiska transporter skulle finansieras via EU:s Athenaregelverk. Enligt Riksrevisionen framgick det dock inte av budgetpropositionen för 2008 hur stor del av kostnaderna för de strategiska transporterna som EU faktiskt skulle finansiera gemensamt eller om en sådan ersättning kunde förväntas före, under eller efter en insats. För det andra uppgav Försvarsdepartementet att avvikelserna berodde på att drygt 200 miljoner kronor förklaras av att redovisningssättet för internationella insatser förändrades i och med särutgiftsmodellens införande 2008.

³ Arbetsgruppen (förkortad AgBG) bestod av företrädare från bl.a. Försvarsdepartementet, Försvarets materielverk och Försvarsmakten, se RiR 2010:20, s. 30.

Riksrevisionen underströk att särutgiftsmodellen var ny för 2008 och att informationen därför inte var jämförbar med vad som föreslogs för riksdagen 2004. Särutgiftsmodellen beskrevs i budgetpropositionen, dock utan att det närmare specificerades hur denna skulle påverka redovisningen av kostnaderna för en insats. Riksdagen fick på så sätt, ansåg Riksrevisionen, inte en fullständig bild av kostnaderna för en insats, inte minst på grund av att 400 miljoner av 1 500 miljoner kronor inte framgick av redovisningen.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning

I den sammanfattande bedömningen anförde Riksrevisionen (s. 100) att det av 2004 års försvarspolitiska proposition framgick att regeringen skulle återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning var klarlagd, vilket även framgick av riksdagsbeslutet. Riksdagen hade följaktligen enligt Riksrevisionen skäl att räkna med detta inom ramen för sitt beslut. Riksrevisionen har inte funnit att regeringen har återkommit till riksdagen i fråga om styrkans volym och kostnad, trots att den stridsgrupp som producerades väsentligt avvek från det som angavs i regeringens proposition. Enligt Riksrevisionen hade regeringen vid flera tillfällen (2005–2009) informerat riksdagen om uppbyggnaden av NBG. Först under hösten 2007 återkom dock regeringen, enligt Riksrevisionen, med information om att utformningen av NBG förändrats kraftigt. Vid denna tidpunkt hade soldaterna redan anställts, och NBG befann sig i en samövningsfas och endast tre månader återstod till beredskapsperioden. Riksrevisionens bedömning var att särutgiftsmodellen medförde att den faktiska belastningen på statsbudgeten av en insats med NBG inte framgick fullt ut. Om regeringen redovisar kostnaderna enligt en särutgiftsmodell, borde detta kompletteras med uppgifter om de totala kostnaderna. Riksrevisionens samlade bedömning var att återrapporteringen var sen, otydlig och otillräcklig och att riksdagen därmed inte fått en rättvisande bild.

Riksrevisionen lämnar inga rekommendationer i sin granskningsrapport. I stället avser Riksrevisionen att göra en uppföljningsgranskning av den nordiska stridsgruppen 2011 (NBG 11) och den kommer då att granska de effekter som NBG 08 haft för såväl uppbyggnaden av NBG 11 som försvarets arbete med att ställa om till ett insatsförsvar.

Riksdagens behandling av Riksrevisionens granskning

Riksrevisionens styrelse överlämnade den 8 december 2010 en redogörelse till riksdagen med anledning av den aktuella granskningsrapporten. I redogörelsen (redog. 2010/11:RRS9) anför styrelsen att Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser är allvarliga, särskilt i fråga om den bristande informationen till riksdagen. Enligt styrelsen är det viktigt att riksdagen alltid informeras om avvikelser av den här karaktären så att den ges möjlighet att ta ställning till de förändrade förutsättningarna. Styrelsen förutsät-

ter att regeringen och Försvarsmakten beaktar och tar till vara Riksrevisionens iakttagelser från granskningen och i kommande projekt utvecklar sin information och redovisning till riksdagen.

Med anledning av redogörelsen har två följdmotioner väckts. I motion 2010/11:Fö5 av Mikael Jansson och Richard Jomshof (SD) yrkas det att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en förbättrad avrapportering till riksdagen om produktionen av nya förband. I motionen nämns bl.a. att informationen om att NBG 08 hade spräckt sina kostnadsramar inte vidarebefordrades av regeringen till riksdagen och att detta är allvarligt. I motion 2010/11:Fö6 av Håkan Juholt m.fl. (S) yrkas det bl.a. att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag på hur regeringen och Försvarsmakten regelbundet och med större tydlighet ska informera riksdagen om ambitioner och konsekvenser för Sveriges militära medverkan i den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken. Motionärerna anger att en nyligen genomförd granskning av Riksrevisionen visar att kostnaderna för NBG 08 ökade kraftigt i jämförelse med den information som getts till riksdagen, från 1 miljard till 4 miljarder kronor, och detta utan att Riksrevisionen kunnat finna att beslut för denna omfattande kostnadsförmyndighet fattats, varken av regeringen eller av Försvarsmakten, och än mindre av riksdagen, som har uppgiften att fatta ett sådant beslut.

Redogörelsen och dess följdmotioner har behandlats av försvarsutskottet (bet. 2010/11:FöU4). I sitt ställningstagande (s. 20) konstaterar utskottet bl.a. att Riksrevisionen i rapporten kritiserar hur regeringen och Försvarsmakten styrt uppbyggnaden av den första nordiska stridsgruppen samt att Riksrevisionen ser särskilt allvarligt på den bristande informationen till riksdagen. Försvarsutskottet håller med om att styrningen av hur stridsgruppen organiserades kunde ha skett på ett avsevärt bättre sätt. Organisationen har enligt utskottet vuxit på ett sätt som inte alls var avsikten från riksdagens sida när man godkände att den skulle få sättas upp. Enligt utskottet har det uppenbarligen funnits brister i beslutsprocessen då organisationen expanderade. Det gäller t.ex. avsaknad av formella beslut och svårighet att spåra hur beslut fattats. Försvarsutskottet delar Riksrevisionens uppfattning att informationen till riksdagen kunde ha varit bättre. Bland annat konstaterar utskottet att Riksrevisionen i sin rapport redovisar att kostnaderna för stridsgruppen blev fyra gånger högre än vad regeringen angav i propositionen 2004.

Försvarsutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga redogörelsen till handlingarna och avslå följdmotionerna. I betänkandet (s. 24 f.) finns bl.a. två reservationer från S, V och MP respektive SD där det föreslås att riksdagen bifaller motion 2010/11:Fö6 (S) respektive motion 2010/11:Fö5 (SD). Kammaren beslutade den 28 april 2011 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2010/11:232–233).

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 3 februari 2011 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet tog den 24 februari 2011 emot en svarspromemoria utarbetad vid Försvarsdepartementet (bilaga A1.1.2).

Enligt svarspromemorian uppgav regeringen i budgetpropositionen för 2007 att utvecklingen av stridsgruppskonceptet fortgick och förväntades slutföras under 2006. Vidare upplyste regeringen om att sammansättningen av den nordiska snabbinsatsstyrkan fortsatt hade diskuterats under 2005 och 2006 samt att den slutliga utformningen av styrkan förväntades fastställas under 2006.

I svarspromemorian anges det också att den dåvarande regeringen informerade i budgetpropositionen för 2006 om att beslut om styrkans slutliga utformning och organisation skulle fattas under 2006.

Det framgår även av svarspromemorian att Sverige som ramnation var ansvarigt för att den nordiska stridsgruppen hade de förmågor som krävdes enligt Försvarsmaktens analys av EU:s stridsgruppskoncept. Det svenska planerade bidraget påverkades i takt med att EU:s stridsgruppskoncept utvecklades och bidragen från de andra deltagarländerna i stridsgruppen slutligt fastställdes. I svarspromemorian anger regeringen att dessa förhållanden bidrog till ett behov av att successivt öka den svenska personalramen från hösten 2005 fram till början av 2007 till ca 2 300 personer, vilket regeringen informerade riksdagen om hösten 2007 i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 6 s. 50).

I svarspromemorian anges det även att Regeringskansliet inte har några andra uppgifter om de slutliga kostnaderna för att producera och avveckla NBG över åren 2005–2009 än de prognoser som Riksrevisionen sammanställt i sin rapport (RiR 2010:20).

Vad gäller information till riksdagen anges det i svarspromemorian att Regeringskansliet höll en hearing för försvarsutskottet den 24 maj 2005 som innebar att utskottet då fick en redovisning av bl.a. konceptutvecklingen i EU för stridsgrupperna, stridsgruppskonceptets grunder och operativa krav, arbetsläget nationellt och inom samarbetskretsen, det fortsatta utvecklingsarbetet samt Sveriges roll som ramnation. Dessutom höll Försvarsmakten en lägesredovisning för utskottet den 10 november 2005. Enligt svarspromemorian var den information som lämnades i dessa sammanhang tämligen detaljerad och syftade till att ge utskottet en god bild av arbetet. Vidare framgår det av svarspromemorian att den information som lämnats i regeringens redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen (skr. 2007/08:5) i oktober 2007 i flera avseenden är mer omfattande då arbetet såväl inom EU som nationellt för att sätta upp NBG utvecklats kontinuerligt sedan de ovannämnda redovisningstillfällena.

Vad gäller regeringens information till försvarsberedningen om arbetet med NBG framgår det av svarspromemorian att sakkunniga och experter från bl.a. Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten

var knutna till beredningen. Vidare anges det att information om EU:s stridsgruppskoncept generellt och NBG specifikt lämnades löpande i samband med beredningens diskussioner om Försvarsmaktens utveckling.

Genom en skrivelse av den 8 mars 2011 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal kompletterande frågor i granskningsärendet. Utskottet tog den 28 mars 2011 emot en svarspromemoria utarbetad vid Försvarsdepartementet (bilaga A1.1.3).

Av svarspromemorian framgår det att det som regeringen åsyftade med formuleringen ”den uppgjorda planen” som användes i budgetpropositionen för 2008 för att beskriva utvecklingen av NBG:s uppbyggnad var, inom ramen för den internationella förmåga som riksdagen beslutat om i samband med den försvarspolitiska propositionen, att NBG skulle vara operativ senast den 1 januari 2008.

Vidare framgår det av svarspromemorian att regeringen i budgetpropositionen för 2007 angav att det budgetförslag som då lämnades till riksdagen utformats under den korta tid som enligt riksdagsordningen står till en ny regerings förfogande (se prop. 2006/07:1 utg.omr. 6 s. 11) och att regeringen därefter återkom i budgetpropositionen för 2008 och där angav att NBG 08 fullt utvecklad skulle bestå av ca 2 800 soldater med ett svenskt bidrag på ca 2 300 soldater (prop. 2007/08:1 utg.omr. 6 s. 50).

Utråkning med försvarsminister Sten Tolgfors

Utskottet höll den 12 april 2011 en utråkning med försvarsminister Sten Tolgfors (bilaga B7). I sitt inledningsanförande konstaterade försvarsministern att konstitutionsutskottets frågor i granskningsärendet sträckte sig från 2004 till 2009 och att han tilltrådde som försvarsminister i september 2007. Försvarsministern redogjorde inledningsvis för dels den information som lämnades till riksdagen före september 2007, dels den information som givits riksdagen sedan hösten 2007. Vad gäller kostnaderna för NBG framhöll försvarsministern bl.a. att Försvarsdepartementet inte hade någon annan uppskattning än den som Riksrevisionen redovisade i sin granskning och att utgifterna för NBG hade blivit högre än planerat inte minst på grund av ett ökat antal soldater. Vidare nämnde försvarsministern att Riksrevisionen konstaterade i sin granskning att det var först hösten 2007 som regeringen återkom med information till riksdagen om att utformningen av NBG hade ändrats och därtill storleken på det svenska bidraget.

Vad gäller ökningen av antalet soldater hänvisade försvarsministern till ett diagram som Riksrevisionen (se nedan) tagit fram och som visar att ökningen från 1 100 till 2 000 soldater skedde under 2005. Försvarsministern betonade att det inte var 2007 som det stod klart att NBG skulle kosta något annat än vad man från början hade utgått ifrån utan att det var långt tidigare än så. Försvarsministern utgick ifrån att man borde ha insett att kostnaderna ökar när antalet soldater fördubblas. Sammanfattningsvis

uttryckte försvarsministern att hans bild, vilket även framgår av Riksrevisionens diagram, är att man ganska tidigt när man hade överblick av det kunde utgå från att kostnaderna inte skulle bli de uppskattade.

Vad gäller frågor om Riksrevisionens bedömning av regeringens information till riksdagen och regeringens information i budgetpropositionen för 2007 anförde försvarsministern bl.a. att han varken kan eller vill förhålla sig till vad hans företrädare har lämnat för information till riksdagen.

Vad gäller införandet av särutgiftsmodellen anförde försvarsministern att det gavs information om detta före hans tillträde i en tidigare budgetproposition och att det redovisades och infördes tydligt i budgetpropositionen för 2008. Enligt ministern förklarar övergången till denna modell en del av de skillnader som finns i handlingarna i fråga om siffror som gäller insatskostnader. På en fråga om ramnationsansvaret betonade försvarsministern dels att ansvaret innebär att man är ytterst ansvarig för att stridsgruppen fungerar och kan fullgöra sin uppgift, dels att han hade svårt att bedöma vad man tidigare kunde lämna för information om detta till riksdagen och att han egentligen bara kan redogöra för vad han själv har lämnat för information efter sitt tillträde hösten 2007.

Som svar på en fråga om varför det har tagit så lång tid för regeringen att få fram en uppskattning av kostnaden anförde försvarsministern att det var anledningen till att regeringen bad Ekonomistyrningsverket att tillsammans med Försvarsmakten kraftigt stärka ekonomistyrningen i Försvarsmakten. Enligt ministern är det ganska tydligt vid det här laget att de ekonomiska problem på förbandsanslaget som Försvarsmakten ställdes inför våren 2008 handlade om att kostnaderna för ökningen av NBG då började synliggöras och märkas i verksamheten. På frågan om inte en del av ansvaret även faller på Försvarsdepartementet för bristerna i ekonomistyrningen och avsaknaden av kalkyler över reella kostnader svarade försvarsministern att han ogärna vill bedöma sina företrädares arbete när det gäller de beslut som ärendet gäller. Ministern framhöll i stället att det inom två veckor efter hans tillträde fanns en budgetproposition med det som regeringen då visste och att det inom ytterligare någon vecka fanns en särskild skrivelse med mer detaljerad information om det som regeringen då visste.

Vidare betonade försvarsministern att NBG till sin natur är något av en budgetteknisk skvader och att det är först när man står inför en insats som det går att lämna en precis redogörelse för vad kostnaden för insatsen kommer att bli.

På en fråga om varför regeringen inte vidarebefordrade till riksdagen den information om uppdaterade kostnadsprognoser för NBG som Försvarsmakten redovisade till regeringen svarade försvarsministern bl.a. att han ogärna kommenterar och bedömer vad hans företrädare skulle ha gjort och att Riksrevisionen uttryckligen noterade att riksdagen fick informationen först hösten 2007.

Som svar på en fråga om hur regeringen i budgetpropositionen för 2007 kunde göra bedömningen att uppbyggnaden förväntades slutföras under 2006 utan att även redogöra för de inriktningsbeslut som redan hade fattats inom Försvarsmakten noterade försvarsministern bl.a. att det var kort om tid mellan valet och den nya regeringens tillträde inför den budgetpropositionen.

På en allmänt formulerad fråga om försvarsministerns uppfattning om var gränserna går för att ha informerat riksdagen svarade ministern att det är viktigt att informationen är formell och att det finns ett värde i att så mycket av informationen som är rimligt och behövligt finns i det som blir riksdagstryck. Ministern anförde att det kan fungera väl med utskottsinformation också.

Promemoria från Regeringskansliet överlämnad vid utfrågningen

Efter utfrågningen överlämnade försvarsministern en promemoria upprättad vid Försvarsdepartementet (se bilaga A1.1.4). Promemorian återger det diagram som Riksrevisionen tagit fram inom ramen för sin granskning av NBG 08 (se RiR 2010:20 s. 39) och som visar tillväxten av antalet soldater i NBG 08 fr.o.m. den 3 maj 2005 t.o.m. den 26 mars 2007. Diagrammet bygger på Riksrevisionens sammanställning av Försvarsmaktens underlag och återger antalet soldater i NBG vid tio olika datum under den nämnda tidsperioden. Varken Försvarsdepartementets promemoria eller Riksrevisionens granskningsrapport från vilken diagrammet är hämtad återger exakt vilka händelser som diagrammets tio olika datum hänför sig till. Av en genomgång av Riksrevisionens granskningsrapport som genomförts av konstitutionsutskottets kansli framgår dock att flertalet av dessa datum torde gälla dels olika inriktningsbeslut fattade av chefen för ledningsstaben inom Försvarsmakten, dels Försvarsmaktens beslut avseende personalvolymer ingående i NBG.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att granskningen berör flera regeringar och försvarsministrar. Utskottets granskning visar att kostnaderna för den nordiska snabbinsatsstyrkan blev fyra gånger högre än vad som bedömdes i 2004 års försvarspolitiska proposition, dvs. 4,5 miljarder kronor i stället för 1,1 miljarder kronor. Utredningen i ärendet visar även att antalet soldater i snabbinsatsstyrkan under hösten 2005 nära dubblerades utan att information om detta lämnades till riksdagen. Utskottet noterar dock att Försvarsmaktens beslut om en ökning av antalet soldater togs efter det att den dåvarande regeringen hade överlämnat sin budgetproposition för 2006. Oaktat detta anser utskottet att den dåvarande regeringen hade varit oförhindrad att i t.ex. 2006 års vårproposition eller något annat lämpligt sammanhang informera riksdagen om styrkans kraftiga förändring.

I 2004 års försvarspolitiska proposition angav regeringen att den skulle återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning var klarlagd, vilket försvarsutskottet utgick ifrån när det behandlade propositionen. Riksdagen hade följaktligen enligt utskottet skäl att räkna med en sådan redovisning. Utskottets granskning visar även att de ekonomiska problem på förbandsanslaget som Försvarsmakten ställdes inför våren 2008 handlade om att kostnaderna för ökningen av stridsgruppen då började synliggöras och märkas i verksamheten. Utskottet konstaterar att den nuvarande regeringen i samband med detta tog initiativ till att stärka ekonomistyrningen i Försvarsmakten genom uppdrag till Ekonomistyrningsverket och Försvarsmakten.

Vidare konstaterar utskottet att regeringsformens bestämmelser om riksdagens finansmakt föreskriver att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas, och budgetlagens bestämmelser om regeringens redovisningskyldighet medför ett åliggande för regeringen att informera riksdagen så att den ges en rättvisande bild.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner utskottet, i likhet med vad också Riksrevisionen anført, regeringens information till riksdagen djupt otillfredsställande. Inte ens under hösten 2007 då regeringen för första gången återkom till riksdagen med information om att utformningen av styrkan förändrats kraftigt gavs det någon precis och fullständig information. Först när Riksrevisionen granskade regeringens förbandsuppbyggnad för snabbinsatsstyrkan kunde en fullständig bild av insatsens omfattning och kostnader skapas. Utskottet anser att detta är allvarligt då regeringen genom detta inte gav riksdagen en rättvisande bild av verksamheten och kostnaderna för snabbinsatsstyrkan.

Utskottet delar således Riksrevisionens bedömning att regeringens information till riksdagen i fråga om den nordiska snabbinsatsstyrkan var sen, otydlig och otillräcklig och att riksdagen därmed inte fått en rättvisande bild. Utskottet anser att det är viktigt att riksdagen i fall som detta informeras om avvikelser av de slag som är aktuella här så att den ges möjlighet att ta ställning till eventuellt förändrade förutsättningar. Härutöver vill utskottet understryka att sådan information bör lämnas i sådan form att den är tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

1.2 Försvarsministerns hantering av försvarets personalförsörjning

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 28 januari 2011, se *bilaga A1.2.1*, begärs det att utskottet granskar försvarsministerns agerande för att verkställa riksdagens beslut om inriktningen för försvarets

personalförsörjning och vilken återrapportering som skett till riksdagen kring hur ärendet hanterats inom regeringen. I anmälan hänvisas det till vad regeringen angav i sin proposition om en ny försvarspolitisk inriktning (prop. 2008/09:140) och i sin proposition om försvarets personalförsörjning (prop. 2009/10:160). Anmälaren hänvisar även till tidningsuppgifter om att rekryteringen av deltidsanställda som ska utgöra huvuddelen av Försvarsmaktens personal i det nya insatsförsvaret har försenats betydligt trots regeringens försäkringar om att rekryteringen går enligt planen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Försvarsdepartementet, se *bilaga A1.2.2*, och en utfrågning med försvarsminister Sten Tolgfors, se *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

I 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen anges det att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Enligt 9 kap. 7 § får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Bestämelsen innebär att varje utgiftsanordning av regeringen eller någon annan myndighet måste ha sin grund i ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som riksdagen har uppställt i sitt beslut (prop. 1973:90 s. 332).

Av 9 kap. 2 § framgår att regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen. I förarbeten anförde departementschefen bl.a. att budgetpropositionen spelar en central roll i riksdagens arbete samt att den är regeringens viktigaste årliga handlingsprogram och därmed ett underlag också för oppositionspartiernas politik (prop. 1973:90 s. 343).

Regeringens syn på resultatredovisningen till riksdagen

I budgetpropositionen för 2010 bedömde regeringen att uppgifter om de sakliga resultat som uppnås inom statens alla verksamhetsområden inte kan ingå i en samlad årsredovisning för staten. Som skäl till bedömningen pekade regeringen på såväl den statliga verksamhetens omfattning och skiftande beskaffenhet som den knappa tid som råder från det att myndigheterna lämnar sina årsredovisningar till regeringen till dess att regeringen lämnar årsredovisningen för staten till riksdagen. Regeringen ansåg därför att budgetpropositionen på de flesta områden är det mest lämpliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på olika områden (prop. 2009/10:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 12.5.1).

Tidigare granskning

Våren 2010 granskade utskottet om regeringens förberedelser för ett nytt personalförsörjningssystem inom Försvarsmakten låg inom ramen för vad regeringen kunde besluta om utan att begära riksdagens medgivande (bet. 2009/10:KU20 s. 39 f.). Granskningen föranledde inget uttalande av utskottet.

2009 års försvarspolitiska proposition

I propositionen (prop. 2008/09:140) föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna bl.a. inriktningen för insatsorganisationens utformning 2014. I propositionen gjordes bedömningen att endast en mindre del av soldaterna i arméstridskrafterna bör tjänstgöra kontinuerligt (s. 47). Regeringen angav i propositionen att för de mest krävande uppgifterna skapas de stående förbanden som i huvudsak bemannas med kontinuerligt tjänstgörande personal. Det anfördes även att tre fjärdedelar av soldaterna inom arméstridskrafterna kommer att utgöras av tidvis tjänstgörande soldater, medan personalen inom marin- och flygstridskrafterna huvudsakligen kommer att bestå av kontinuerligt tjänstgörande personal. Andelen kontinuerligt tjänstgörande soldater i arméstridskrafterna, inklusive lednings- och logistikförbanden, som således inte bör överstiga ca 25 %, bör dock vara tillräckligt stor för att kunna uppfylla de krav som ställs på kompetens, samövning och tillgång till förband i hög insatsberedskap. Regeringen avsåg att följa upp hur dessa krav uppfylls och att fördelningen mellan kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal i arméstridskrafterna är ändamålsenlig. I propositionen framhöll regeringen betydelsen av att en övervägande del av soldaterna i arméstridskrafterna är tidvis tjänstgörande. Slutligen anfördes det i propositionen att regeringen avsåg att återkomma till riksdagen med en redovisning rörande denna fråga 2012 (s. 49).

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Försvarsutskottet noterade i sitt betänkande bl.a. att regeringen redovisar utan förslag till riksdagen sin syn på den framtida personalförsörjningen inom Försvarsmakten (s. 48). Utskottet delade regeringens bedömning att det är insatsorganisationens uppgifter som ska utgöra grunden för personalförsörjningssystemet och att den nya insatsorganisationen bygger på att ett nytt personalförsörjningssystem införs. Utskottet konstaterade vidare att såväl regeringen som Försvarsmakten anmält att detta system bygger på ett antal förutsättningar. Bland annat framhöll Försvarsmakten dels att ansvaret för en så omfattande reform är en gemensam samhällsangelägenhet som berör landets politiska ledning, ett flertal departement, många myndigheter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer m.fl., dels att medborgarnas förståelse och acceptans för kraven på Försvarsmakten påverkar hela rekryteringskraften. I ett yttrande (2008/09: AU8y) till försvarsutskottet ansåg arbetsmarknadsutskottet sammanfattningsvis att den i propositionen presenterade modellen för personalförsörjning emellertid väcker ett antal arbetsrättsliga frågor som bör analyseras vidare.

Försvarskommittén konstaterade att det återstår viktiga frågor som behöver klaras ut i det fortsatta arbetet, bl.a. hur längre tidsbegränsade anställningar bäst uppnås, skydd för annan anställning och rätt till tjänstledighet. Vidare uttalade försvarskommittén att riksdagen kommer att ta ställning till den närmare utformningen av Försvarsmaktens personalförsörjningssystem då regeringen lämnar konkreta förslag.

Proposition om ändringar i försvarets personalförsörjning

Propositionens beredning

I december 2007 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté (Utredningen om totalförsvarplikten) med det huvudsakliga uppdraget att överväga vilka författningsändringar och övriga åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av värnpliktiga m.fl. Kommittén överlämnade ett delbetänkande (SOU 2008:98) i oktober 2008 och sitt slutbetänkande (SOU 2009:63) i juni 2009. Båda betänkandena remissbehandlades. Regeringen beslutade den 22 januari 2009 att tillsätta en utredning (Stödutredningen) inom Försvarsdepartementet med uppgift att se över stödet till Försvarsmakten. Stödutredningen lämnade sin rapport (som senare remissbehandlades) i maj 2009.

Mot bakgrund av riksdagens beslut om den försvarspolitiska inriktningen (se prop. 2008/09:140 och avsnittet ovan) beslutade regeringen den 30 juli 2009 om uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk i fråga om reformerad rekrytering och militär grundutbildning m.m. samt anvisningar för verksamhetens genomförande (dnr Fö2008/3223/MIL). Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk redovisade en bedömning av vissa ekonomiska konsekvenser m.m. till Försvarsdepartementet den 15 oktober 2009.

Propositionens förslag

I propositionen (prop. 2009/10:160) föreslog regeringen att försvarets personalförsörjning i första hand ska vila på frivillighet och inte längre huvudsakligen på en totalförsvarspflicht. Syftet med förslagen var att införa ett flexibelt, effektivt och tillgängligt system som bättre svarar mot de behov som Försvarsmakten och dess verksamhet och ytterst Sverige har i dag. Förslagen innebär att totalförsvarplikten i grunden kvarstår men att skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt i framtiden ska kräva att regeringen, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, först har beslutat om detta. Regeringen redovisade vidare sina bedömningar i fråga om rekrytering och grundutbildning i det nya personalförsörjningssystemet, vilket innebär att en frivillig grundläggande militär utbildning och en frivillig kompletterande militär utbildning inrättas inom Försvarsmakten.

Av propositionens avsnitt om Försvarsmaktens utbildningsbehov framgår det att *Försvarsmakten* i januari 2009 bedömde att 3 500–4 000 personer årligen bör påbörja en grundläggande militär utbildning för att möjliggöra en långsiktig personalförsörjning utifrån myndighetens uppgifter. Beräkningen bygger bl.a. på att ungefär 85 % av dem som genomför utbildningen kan rekryteras, att huvuddelen av hemvärnets rekryteringsbehov kan tillgodoses genom rekrytering av personal som tidigare tjänstgjort i de stående eller kontrakterade förbanden och att den genomsnittliga anställningstiden för gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS, hädanefter soldater) kommer att vara fyra år. Vidare framgår det att *utredningen* (SOU 2009:63) bedömde att det årliga rekryteringsbehovet till den grundläggande militära utbildningen kommer att ligga på drygt 6 000 personer (av vilka ca 4 300 motsvarar det utbildningsbehov som motiveras av rekryteringen till de stående och kontrakterade förbanden och den resterande delen av rekryteringsbehovet till hemvärdet). Utredningen bedömde även att ungefär ca 70 % av dem som genomgår utbildningen kan rekryteras (90 % i fråga om utbildning som är direkt riktad till hemvärdet), att det finns en rekryteringspotential till hemvärdet som går utöver vad som gäller de stående och kontrakterade förbanden och att den genomsnittliga anställningstiden för soldater kommer att vara två år.

Regeringen konstaterade i propositionen (s. 105–106) att tjänstgöringstidens längd, takten i införandet av de stående och kontrakterade förbanden samt andelen som kan rekryteras från den grundläggande utbildningen påverkar utbildningsbehovet och att de osäkerheter som fortfarande fanns i fråga om dessa faktorer talade för att Försvarsmakten borde utforma sin planering på ett sådant sätt att nya bedömningar av behovet kunde göras kontinuerligt under införandet av den nya utbildningen och rekryteringsförfarandet. Särskilt gällde detta i fråga om den förväntade andelen som kommer att kunna rekryteras från utbildningen, där det fanns en betydande skillnad mellan Försvarsmaktens respektive utredningens bedömningar. Regeringen uteslöt inte att rekryteringsgraden kunde komma att bli lägre än den som Försvarsmakten antagit, vilket skulle innebära ett behov av större utbildningsvolymerna än vad Försvarsmakten hittills hade planerat för. Mot denna bakgrund måste myndigheten enligt regeringens bedömning upprätthålla en beredskap för att öka eller minska utbildningsvolymerna i förhållande till de erfarenheter som kommer att vinnas under de inledande åren.

Propositionens riksdagsbehandling

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269–270). I en reservation (S, V, MP) till beslutet yrkades om avslag till propositionen. Reservanterna påpekade att det sätt som det framtida systemet för personalförsörjningen inom Försvarsmakten skulle fungera på fortfarande var ytterst oklart. I reservationen hänvisade de till Lagrådets yttrande över de föreslagna lagförslagen i propositionen. I yttran-

det konstaterade Lagrådet bl.a. att införandet av möjligheten till frivillig militär utbildning (i syfte att tillgodose totalförsvarets personalförsörjning) är den viktigaste reformen i propositionen men att den inte kommer att regleras i någon lag utan i en förordning som regeringen beslutat. Lagrådet noterade att Försvarsdepartementet vid tidpunkten för beslutet om regeringens lagrådsremiss emellertid ännu inte hade utarbetat något förslag till en sådan förordning och framhöll att det onekligen skulle ha underlättat för Lagrådet och andra bedömare om departementet hade kunnat tillhandahålla ett eget förslag till förordning (se prop. 2009/10:160 s. 325). Under ärendets riksdagsbehandling i försvarsutskottet avslogs ett yrkande enligt 4 kap. 11 § riksdagsordningen om att utskottet skulle begära in yttrande från Lagrådet över propositionens lagförslag. Utskottet avslag yrkandet med hänvisning till att det skulle innebära att ärendets behandling skulle fördröjas med avsevärt men som följd.

Budgetpropositionen för 2010

I propositionen (prop. 2009/10:1 utg.omr. 6) angav regeringen att den har gett sin syn på den framtida personalförsörjningen i proposition 2008/09:140 där en bärande princip är att den ska bygga på frivillighet. Förändringarna inom personalförsörjningsområdet är av stor omfattning och kommer att ta tid att genomföra i sin helhet. Olika utredningar utgör underlag för att utforma ett nytt system. I propositionen nämndes bl.a. Utredningen om totalförsvarsplikten, Stödutredningen och Personalförsörjningsutredningen samt att resultatet från det ovan beskrivna utredningsarbetet kommer att ge underlag för den närmare utformningen av olika delar av det nya systemet och att regeringen avsåg att återkomma till inriktningen i dessa delar (s. 39).

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010

Inför regeringens beredning av sin budgetproposition lämnade Försvarsmakten sitt budgetunderlag till regeringen den 26 februari 2009. Av underlaget framgick det (s. 13) bl.a. att arbetet med att införa det nya personalförjningssystemet är den enskilt största utmaningen som Försvarsmakten står inför. Införandet av ett nytt personalförjningssystem innebär en övergång från en omsättning av hela förband till en individvis omsättning. Vidare står det i underlaget dels att full kapacitet med ett nytt personalförjningssystem omfattandes både stående förband och kontraktsförband uppnås från 2019, då det nya personalförjningssystemet är fullt genomfört, dels att insatser under övergången från dagens värnpliktsbaserade system från 2010 löses genom att parallellt nyttja det nuvarande rekryteringssystemet till utlandsstyrkan samtidigt som stående förband och kontraktsförband efter hand övertar uppgifterna (s. 17). I underlaget lämnades även en prognos över utvecklingen av personalkategorier under åren 2010–2012 i förhållande till målbilden.

Tabell 1.2.1 Utvecklingen av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater 2010–2012

		2010	2011	2012
GSS/K	Mål	6 450	6 450	6 450
	Antal†	2 200	3 200	2 800
	Diff.	-4 250	-3 250	-3 650
GSS/T	Mål	9 200	9 200	9 200
	Antal†	300	650	2 550
	Diff.	-8 900	-8 550	-6 650

Källa: Tabell 5.2.3 i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010 (s. 48).

† Med antal avses det planerade antalet som anges i Försvarsmaktens budgetunderlag.

Kommentar: I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010 används förkortningarna GSS/A (avser *anställda* gruppbefäl, soldater och sjömän) i stället för GSS/K för att åsyfta kontinuerligt tjänstgörande soldater samt GSS/K (avser *kontrakterade* gruppbefäl, soldater och sjömän) i stället för GSS/T för att åsyfta tidvis tjänstgörande soldater. Genomgående används här GSS/K respektive GSS/T som förkortningar för *kontinuerligt* respektive *tidvis* tjänstgörande soldater.

Av budgetunderlaget framgick det att personalförsörjningens reformering hade påbörjats, men att genomförandet kommer att ta avsevärd tid.

Budgetpropositionen för 2011

I propositionen (prop. 2010/11:1 utg.omr. 6) anger regeringen att den enskilt viktigaste uppgiften under 2011 även i fortsättningen kommer att vara att genomföra omställningen till ett användbart försvar, och särskilt fokus kommer att läggas vid förändringar bl.a. inom personalförsörjningen (s. 20). Vidare anger regeringen dels att Försvarsmaktens bedömning pekar på att övergången till en ny frivillig soldatförsörjning initialt kan gå snabbare än ursprungligen planerat, dels att ett viktigt ingångsvärde för förändringarna inom personalförsörjningen kom på plats i och med de kollektivavtal⁴ som undertecknades den 20 maj 2010 av de berörda parterna. Dessutom framgår det av propositionen vad gäller personalförsörjningens inriktning att försörjningen ska utgå från behov som motiveras av insatsorganisation 2014. Uppbyggnaden av insatsorganisationens operativa förmåga ska prioriteras och man bör påskynda rekryteringen av insatsorganisation 2014 som påbörjades under 2010 (s. 40).

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011

Inför regeringens beredning av sin budgetproposition lämnade Försvarsmakten sitt budgetunderlag till regeringen den 1 mars 2010. Av underlaget framgick det (s. 2) bl.a. att krigsförbanden kommer att vara fullt bemannade med de nya personalkategorierna anställda och kontrakterade soldater först 2018/19. Vad gäller personalförsörjning angavs det i underlaget (s. 5) att den enskilt viktigaste och svåraste uppgiften för Försvarsmakten de närmaste åren är att genomföra den personalförsörjningsreform som regeringen initierat. Reformen kräver aktivt stöd från regeringen, riksdagen och

⁴ Av 2 § i avtalen (både med Saco-S, Seko och OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet) framgår det att avtalen gäller arbetstagare som anställs för *kontinuerlig* tjänstgöring som gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarsmakten.

samhället i övrigt. Behovet av stöd önskade Försvarsmakten att utveckla i fortsatt dialog med Regeringskansliet. Dessutom framgick det (s. 6) att Försvarsmakten inte nog kan understryka vikten av att införandet av en personalförsörjning med rekrytering på frivillig grund så snart det är möjligt ges stöd i lagar och förordningar. Försvarsmakten föreslog att regeringen snarast överser och fattar beslut om, alternativt föreslår riksdagen nödvändiga förändringar i de författningar och lagar som reglerar grundförutsättningarna för Försvarsmakten.

Tabell 1.2.2 Utvecklingen av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater 2011–2018

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GSS/K	Mål	6 900	6 900	6 900	6 900	6 900	6 900	6 900	6 900
	Antal†	3 800	3 800	4 500	5 200	5 900	6 200	6 500	6 900
	Diff.	-3 100	-3 100	-2 400	-1 700	-1 000	-750	-400	0
GSS/T	Mål	9 200	9 200	9 200	9 200	9 200	9 200	9 200	9 200
	Antal†	2 800	4 700	6 850	7 800	8 600	9 200	9 200	9 200
	Diff.	-6 400	-4 500	-2 350	-1 400	-600	0	0	0

Källa: Tabellerna 5.1.3 och 13–14 i bilaga 1 till Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011 (s. 31 och 47–48).

† Med antal avses det planerade antalet som anges i Försvarsmaktens budgetunderlag.

Kommentar: I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011 används förkortningarna AGSS (avser *anställda* gruppbefäl, soldater och sjömän) i stället för GSS/K för att åsyfta kontinuerligt tjänstgörande soldater samt KGSS (avser *kontrakterade* gruppbefäl, soldater och sjömän) i stället för GSS/T för att åsyfta tidvis tjänstgörande soldater. Genomgående används här GSS/K respektive GSS/T som förkortningar för *kontinuerligt* respektive *tidvis* tjänstgörande soldater.

I en bilaga till underlaget angavs det att huvuddelen av markstridsförbanden utgörs av tidvis tjänstgörande personal och att även om rekryteringen till kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal sker parallellt tar det längre tid att fylla den betydligt större volymen tidvis tjänstgörande (s. 10). Vad gäller personalförsörjning framgick det av bilagan bl.a. att Försvarsmakten bedömer att det krävs extraordinära åtgärder för att säkerställa ett inflöde av tidigare grundutbildad personal för att anställas (som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande militär personal) som gruppbefäl, soldat eller sjöman samt för antagning till officersutbildning. Försvarsmakten ansåg att omställningen är en angelägenhet som kräver stöd från samhället i övrigt för att kunna svara upp mot den försvarspolitiska ambitionen. Det gäller särskilt för den tidvis tjänstgörande personalen (s. 29–30). Bilagan till Försvarsmaktens underlag (se tabell 1.2.2 ovan) innehåller en prognos över utvecklingen av personalkategorier under åren 2011–2018 i förhållande till målbilden. Vad gäller kategorierna GSS/K och GSS/T framgår det av materialet att balans mellan målbilden och det planerade antalet inte nås förrän 2018 vad gäller GSS/K och 2016 vad gäller GSS/T. Vad gäller tidvis tjänstgörande soldater (GSS/T) anges det i bilagan till Försvarsmaktens budgetunderlag även att osäkerheten kring försörjningen av dessa soldater för närvarande är stor då anställningskontrakt inte finns framtagna

och att de siffror som redovisas i underlaget (och således i tabellen ovan) baserar sig på ett flöde som Försvarsmakten bedömer som rimligt utifrån de givna förutsättningarna.

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2012

Inför regeringens beredning av sin kommande budgetproposition för 2012 lämnade Försvarsmakten sitt budgetunderlag till regeringen den 28 februari 2011. Av underlaget framgår det (s. 59) bl.a. vad gäller kategorin GSS/K (dvs. kontinuerligt tjänstgörande soldater) att denna kategori inledningsvis byggs upp av rekrytering ur tidigare värnpliktsomgångar. Efter 2011 bedöms denna möjlighet i huvudsak vara förbrukad, vilket innebär att nyrekrytering och utbildning sker i den takt Försvarsmakten bedömer som rimlig i förhållande till det nyttjande av soldaterna som planeras. Försvarsmakten bedömer att balans uppnås 2019. Vad gäller GSS/T (dvs. tidvis tjänstgörande soldater) framgår det av underlaget att osäkerheten om hur dessa ska försörjas för närvarande är stor då författningsstöd inte finns framtaget. Prognosen förutsätter att interrimskontrakt upprättas med ca 2 400 individer under 2011 och att dessa individer tecknar kontrakt när förutsättning för detta finns, preliminärt till mitten av 2012. De siffror som anges i Försvarsmaktens budgetunderlag (se tabell 1.2.3 nedan) redovisar ett flöde som myndigheten bedömer som rimligt utifrån de givna förutsättningarna. Försvarsmakten bedömer att balans kan uppnås 2018, under förutsättning att avtal och villkor (se nedan) för kategorin är lösta till mitten av 2012.

Av underlaget framgår det (s. 12) att kontinuerligt tjänstgörande (GSS/K) soldater planeras ha en genomsnittlig anställningstid på 6 år, vilket skapar ökade möjligheter till samövning och samträning för krigsförbanden. Vidare görs bedömningen att man kommer att kunna anställa tidvis tjänstgörande soldater (GSS/T) med stöd av författning och avtal tidigast från den 1 juli 2012.

Vad gäller personalförsörjning anges i budgetunderlaget (s. 40 f.) att en personalförsörjning baserad på frivillighet innebär att Försvarsmakten, i betydligt större omfattning än tidigare, kommer att vara en aktör och konkurrera om arbetskraften på arbetsmarknaden. En framgångsfaktor för att kunna fylla de beräknade personalbehoven och flödena samt uppnå rimliga proportioner mellan olika personalkategorier är att Försvarsmakten agerar och uppfattas som en attraktiv arbetsgivare såväl internt som externt. För den tidvis tjänstgörande personalen bygger nyttjandet på ett utvecklat författningsstöd, vilket kan innebära att detaljer i personalförsörjningsplanen kan behöva förändras. Personalförsörjningssystemet är i sin helhet uppbyggt kring ett antal antaganden, som utgår från vad regeringen och riksdagen efterfrågar, som antingen kan härledas till erfarenheter från andra länder, demografiska underlag, politiska beslut eller kostnadskalkyler. Om dessa erfarenheter och beslut inte visar sig få avsedda effekter, kan det innebära att systemet blir mer kostsamt eller levererar mindre

effekt än förväntat. Något som kan försvåra reformen och därför bör följas särskilt noga är Försvarsmaktens förmåga att attrahera, rekrytera och behålla personal.

Tabell 1.2.3 Utvecklingen av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater 2012–2019

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GSS/K	Mål*	3 800	4 500	6 900	6 900	6 900	6 900	6 900	6 900
	Antal†	3 800	4 500	5 200	5 900	6 200	6 500	6 800	6 900
	Diff.	0	0	-1 700	-1 000	-700	-400	-100	0
GSS/T	Mål*	2 400	4 600	9 200	9 200	9 200	9 200	9 200	9 200
	Antal†	2 400	4 600	5 500	6 200	7 300	8 300	9 200	9 200
	Diff.	0	0	-3 700	-3 000	-1 900	-900	0	0

Källa: Tabellerna 17–18 i bilaga 1 till Försvarsmaktens budgetunderlag för 2012 (s. 58–59).

†: Med antal avses det planerade antalet som anges i Försvarsmaktens budgetunderlag.

*: Av tabellerna 7–9 i bilaga 1 till Försvarsmaktens budgetunderlag för 2012 (s. 48) framgår det dock att målen under 2012–2013 för GSS/K och GSS/T fortsatt ligger på 6 900 respektive 9 200 soldater.

Av underlaget framgår det vidare (s. 57) att i syfte att påskynda anställning av GSS/T rekryterar man till organisationsenheterna och krigsförbanden bland dem som genomfört värnplik. Målsättningen är enligt Försvarsmakten att genom denna åtgärd teckna 2 400 interimskontrakt under 2011 och att dessa sedan omtecknas till ordinarie anställningsavtal för GSS/T under 2012 då författningsstöd finns.

Personalförsörjningsutredningen

Regeringen tillsatte i juli 2009 en utredning om personalförsörjning för det reformerade försvaret (dir. 2009:58) med uppdraget att se över och föreslå de åtgärder som behövs för att anpassa Försvarsmaktens personalförsörjning till myndighetens nya uppgifter och behov enligt riksdagens försvarspolitiska beslut (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Utredaren skulle bl.a. ta ställning till hur anställningsskyddet bör se ut för tidvis tjänstgörande militär personal.

I november 2010 överlämnade utredningen sitt betänkande (SOU 2010:86) där utredaren bl.a. föreslår att vissa arbetsrättsliga frågor avseende soldater ska regleras i en särskild lag (*lex specialis*) för Försvarsmakten och att det ska vara möjligt att avtala om avvikelser från lagen i vissa avseenden genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Utredningen föreslår att Försvarsmakten ges möjlighet att anställa soldater genom längre tidsbegränsade anställningar. En sådan tidsbegränsad anställning ska inte kunna övergå i en tillsvidareanställning. En soldat kommer under sin anställningstid att vara skyldig att tjänstgöra i internationella militära insatser i enlighet med sitt individuella anställningsavtal.

Utredningen föreslår också att kontinuerligt tjänstgörande soldater ska kunna anställas tidsbegränsat i upp till 8 år, med möjlighet att förnya anställningen (med en maximal total anställningstid på 12 år) och det samma för tidvis tjänstgörande soldater (med undantag för att den maximala totala anställningstiden ska vara 16 år).

Utredningen föreslår också att en arbetstagare som är anställd som tidvis tjänstgörande i Försvarsmakten ska vara skyldig att, antingen vid denna anställnings ingående eller vid anställningstidpunkten hos den civila arbetsgivaren, informera sin civila arbetsgivare om anställningen i Försvarsmakten. Arbetstagaren ska också vara skyldig att hålla sin civila arbetsgivare informerad om planerad tjänstgöring i Försvarsmakten.

Kontinuerligt och tidvis tjänstgörande militär personal

I betänkandet framhåller utredaren (s. 86–87) att kontinuerligt tjänstgörande militär personal i Försvarsmakten är arbetstagare som har anställningen i Försvarsmakten som sin huvudsakliga sysselsättning under en längre sammanhängande tid och att tidvis tjänstgörande militär personal har sin huvudsakliga sysselsättning utanför Försvarsmakten.

Både den kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personalen kommer i det reformerade försvaret att utgöras av såväl tillsvidareanställd som tidsbegränsat anställd militär personal. Den tillsvidareanställda militära personalen kommer i huvudsak att vara officerare. Den tidsbegränsat anställda militära personalen kommer att bestå av gruppbefäl, soldater och sjömän. Huvuddelen av soldaterna i arméstridskrafterna kommer att vara tidvis tjänstgörande och marin- och flygstridskrafterna bemannas i huvudsak av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

Enligt utredningen kommer ca 9 200 gruppbefäl, soldater och sjömän, ca 640 officerare och 1 850 specialistofficerare att tjänstgöra tidvis när det nya personalförsörjningssystemet är bemannat. Vad gäller kontinuerligt tjänstgörande militär personal kommer ca 6 900 gruppbefäl, soldater och sjömän, ca 3 950 officerare och ca 4 900 specialistofficerare att tjänstgöra när det nya personalförsörjningssystemet är bemannat.

Försvarsmaktens rekryteringsbehov

Utredningen bedömer att en rekrytering på frivillig grund av soldater innebär att Försvarsmakten blir en arbetsgivare på den svenska arbetsmarknaden med stora årliga rekryteringsbehov. Det behövs en årlig utbildningsvolym på ca 4 000 soldater (givet en genomsnittlig anställningstid på 5–6 år), vilket i sin tur enligt Pliktverket innebär att ca 12 000 personer årligen behöver genomgå urvalsprocessen för att man ska nå upp till utbildningsvolymen. Försvarsmaktens planering utgår från en årlig rekrytering på ca 0,35 % från tio årskullar (20–29 år), vilket relaterat till en årskull blir cirka 3,5 %. Utredningen konstaterar att erfarenheter från studier av andra länder är att det är svårt att nå upp till en så stor andel (s. 291).

Rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

FOI-rapporten överlämnades till dess uppdragsgivare Försvarsdepartementet i november 2010 (rapportnr. FOI-R--3053--SE). I rapporten konstateras att planeringen av rekryteringsbehov och kostnader i många fall vilar på osäkra antaganden och att om dessa varierar inom rimliga gränser kan rekryteringsbehovet bli väsentligt större än planerat, ca 4 000 personer per år, och t.o.m. på gränsen till vad som, inom bibehållen utgiftsnivå, är möjligt på frivillig grund. Vidare anges i rapporten att kostnaderna för rekrytering, utbildning och tjänstgöring kan bli väsentligt högre än vad som ryms i de nuvarande planerna. En kostnadsökning på 1–1½ miljarder kronor per år utöver planen är inte osannolik.

Rapporten noterar vidare att en väsentlig del av den nya personalförsörjningen bygger på tidvis tjänstgörande soldater som normalt arbetar i det civila samhället men som tidvis tjänstgör för övningar, missionsutbildning och i internationella och andra insatser. Det enda land som regelmässigt infört och testat en lösning som liknar Sveriges, Danmark med sin internationella brigad, har lämnat denna lösning då den inte bedömdes fungera tillfredsställande. Enligt rapporten pekar den danska erfarenheten på osäkerheter rörande effektiviteten i den svenska lösningen för tidvis tjänstgörande soldater.

De påtalade osäkerheterna i personalförsörjningen och kostnaderna för att klara denna talar enligt rapporten för ett behov av en alternativ plan om utvecklingen inte blir som i den nu liggande planeringen. Denna alternativa plan skulle bl.a. kunna innebära en ändrad struktur på fördelningen av soldater, ambitionsanpassningar i personalvolym och sänkta internationella ambitioner.

Av rapporten framgår det även att det ingick i Försvarsdepartementets uppdrag till FOI att vara underlagslämnare till Personalförsörjningsutredningen. I rapporten görs även de iakttagelser som gäller storleken av Försvarsmaktens utbildningsvolym och att erfarenheter från studier av andra länder visat att det är svårt att nå upp till en så stor andel som 3,5 % av en årskull (se avsnittet ovan om Försvarsmaktens rekryteringsbehov).

Uppgifter i medierna

Enligt en artikel publicerad den 17 januari 2011 på Svenska Dagbladets webbplats saknas ett antal tusen soldater i det nya insatsförsvaret och betydande förseningar har uppstått i rekryteringsplanen till Försvarsmaktens organisation. Enligt uppgifter till tidningen saknas bindande kontrakt för de tidvis tjänstgörande soldaterna och inga sådana kontrakt avses att skrivas före 2013. I artikeln görs ett uttalande av överbefälhavaren som förklarar den uppkomna situationen med att det inte kommer att finnas några lagregler, förordningar och kollektivavtal förrän en bit in på 2012.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 17 februari 2011 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor. Utskottet tog den 10 mars 2011 emot en svarspromemoria utarbetad vid Försvarsdepartementet (bilaga A1.2.2).

Av svarspromemorian framgår det bl.a. att Försvarsmakten meddelat både genom myndighetens delårsrapport 2010 (s. 26) och muntlig information till Försvarsdepartementet under 2010 att myndigheten kunnat tidigare lägga anställningar.

Vad gäller Försvarsmaktens prognos över utvecklingen av olika personalkategorier 2011–2018 och frågan om denna prognos redovisats för riksdagen framgår det av svarspromemorian att Försvarsmakten har skickat sitt budgetunderlag för 2011 till försvarsutskottet för kännedom men att regeringen i sin budgetproposition för 2011 inte redovisade Försvarsmaktens prognos.

I svarspromemorian anges att det enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2010 per den 31 december 2010 fanns ca 200 tidvis tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän (GSS/T) och 2 310 kontinuerligt tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän (GSS/K). De gruppchefer, soldater och sjömän som tjänstgör kontinuerligt (GSS/K) rekryteras redan nu med stöd av kollektivavtal medan tidvis tjänstgörande (GSS/T) rekryteras med stöd av s.k. interimskontrakt (dvs. en överenskommelse om tjänstgöring mellan den enskilde och Försvarsmakten) i avvaktan på att kollektivavtal eller lagstiftning reglerar tidsbegränsad anställning av denna kategori.

I svarspromemorian anförs det även bl.a. att Försvarsdepartementet kontinuerligt följer utvecklingen av den nya insatsorganisationen, införandet av personalförsörjningssystemet och de ekonomiska förutsättningarna för reformen i syfte att regeringen ska kunna fatta kompletterande beslut om inriktningen för reformen eller finansieringen i enlighet med den bedömning som tidigare redovisats för riksdagen (prop. 2008/09:140 s. 45). Till grund för denna uppföljning ligger bl.a. underlag från Försvarsmakten (årsredovisningar, budgetunderlag, delårs- och kvartalsrapporter och särskilda redovisningar) och statliga utredningars ekonomiska konsekvensbeskrivningar.

Enligt svarspromemorian framgår det av Försvarsmaktens årsredovisning för 2010 och budgetunderlag för 2012 (vilka inkom till Försvarsdepartementet den 22 februari respektive den 1 mars 2011) bl.a. att myndighetens planering har förändrats i fråga om rekryteringen av GSS/T under perioden 2011–2018, i förhållande till myndighetens tidigare redovisade bedömning i budgetunderlaget för 2011 samt att i fråga om antalet GSS/K överensstämmer myndighetens planering som redovisas i budgetunderlaget för 2012 med vad som tidigare redovisats i budgetunderlaget för 2011. Försvarsmaktens årsredovisning för 2010 och budgetunderlag för 2012 är nu föremål för analys inom Försvarsdepartementet. Arbetet kommer även att omfatta en dialog med myndigheten.

Utfrågning med försvarsminister Sten Tolgfors

Utskottet höll den 12 april 2011 en utfrågning med försvarsminister Sten Tolgfors (bilaga B7). I sitt inledningsanförande konstaterade försvarsministern bl.a. att grundläggande militär utbildning (GMU) inleddes under 2010 på försök inom hemvärnet och att först i januari 2011 påbörjades den första ordinarie genomgången av GMU på frivillig grund. Enligt försvarsministern ska den nya insatsorganisationen vara på plats vid utgången av 2014 och påfyllnaden av anställda i de nya förbanden kommer enligt Försvarsmaktens planering att fortgå ytterligare några år, till 2018–2019.

Försvarsministern påpekade att det sedan den 1 juli 2010 inte tillämpats någon totalförsvarspflicht som grund för militär utbildning eftersom värnpliktslagen gjorts vilande. Ministern nämnde att förändringen från tillämpad värnplikt till frivillig rekrytering sker stegvis under ett och ett halvt års tid.

Enligt försvarsministern ansvarar Försvarsmakten som alla myndigheter för sin rekrytering och för att ha rätt personal för uppgiften anställd. Försvarsministern uttalade att riksdagen har tagit del av denna planering via Försvarsmaktens budgetunderlag och att planeringen har delgetts försvarsutskottet. I takt med att Försvarsmakten nyanställer ersätter den gradvis krigsplacerade värnpliktiga med anställda soldater och sjömän. Enligt försvarsministern finns inga beslut från regeringen eller riksdagen om hur fördelningen mellan kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater ska se ut åren fram tills att den nya insatsorganisationen har satts upp och bemannats. Försvarsministern påminde om regeringens överväganden och uttalanden i den försvarspolitiska inriktningspropositionen om andelen kontinuerligt tjänstgörande soldater i arméstridskrafterna samt regeringens avsikt att dels följa ändamålsenligheten när det gäller fördelningen av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater i arméstridskrafterna, dels återkomma till riksdagen med en redovisning av detta 2012.

Försvarsministern bedömde, bl.a. efter samtal med överbefälhavaren, att Försvarsmakten kommer att ha förmåga och möjlighet att ta igen att man just nu ligger lite efter sin egen planering gällande de tidvis tjänstgörande soldaterna. Försvarsministern betonade att man inte ligger efter vad gäller riksdagens beslut utan att förseningen gäller Försvarsmaktens egen planering. Av försvarsministerns svar framgår att Försvarsmakten har prioriterat de heltidsanställda, dvs. kontinuerligt tjänstgörande, soldaterna och att man avser att senare öka intagningen av och komma i kapp vad gäller de deltidsanställda, dvs. tidvis tjänstgörande, soldaterna.

På en fråga om eventuella skillnader i efterfrågan av en anställning som tidvis eller kontinuerlig tjänstgörande soldat svarade försvarsministern att det är Försvarsmaktens val att avvakta lite med detta mot bakgrund av det kollektivavtal som slöts i maj 2010 av arbetsmarknadens parter för de heltidsanställda, dvs. kontinuerligt tjänstgörande, soldaterna. Enligt försvarsministern visade det sig att arbetsmarknadens parter önskade lagstöd vad gällde de deltidsanställda, dvs. tidvis tjänstgörande, soldaterna. Därför har

regeringen haft en utredning som har tagit fram ett förslag till regelverk som sedan har remitterats och som enligt försvarsministern kommer att bli föremål för en proposition.

Enligt ministern hade Försvarsmakten från början avsett att använda interimskontrakt, alltså temporära kontrakt, för de deltidsanställda, vilket också skedde i 200–300 fall. Men Försvarsmakten avstod från att gå vidare med ytterligare interimskontrakt (enligt ministern upp till 2 000, dvs. Försvarsmaktens egen ursprungliga planering) därför att myndigheten ville invänta den nya lagstiftningen med de nya kontrakten och därefter ägna full kraft åt att fylla dessa tjänster. Även under 2011 kommer Försvarsmakten att använda interimskontrakt tills den nya lagstiftningen är på plats, men bedömningen är enligt försvarsministern att man kommer att hinna i kapp.

På en fråga om det i avtalen med heltidsanställda, dvs. kontinuerligt tjänstgörande, soldater finns regler som gör att man kan begränsa anställningstiden så att den genomsnittligt blir 6 år, i syfte att kunna styra fördelningen av tidvis och kontinuerligt tjänstgörande soldater svarade försvarsministern att regeringen vill ha avtal som medger långa tidsbegränsade anställningar. Därför avser regeringen att återkomma till riksdagen med lagstöd i de delarna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet bedömer att för kort tid har gått sedan reformen av försvarets personalförsörjning påbörjades för att uttala sig om försvarsministerns agerande för att verkställa riksdagens beslut. Ärendet föranleder således inte något uttalande från utskottets sida.

1.3 Försvarsministerns hantering av förbandsorganisationen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 28 januari 2011, *bilaga A1.3.1*, begärs att utskottet granskar försvarsministerns hantering av förbandsorganisationen. Grunden för anmälan är Försvarsmaktens beslut att flytta ingenjörkompanierna från I 19 i Boden till Eksjö. Enligt anmälaren strider detta beslut mot riksdagens beslut om förbandsorganisationen i landet. Enligt anmälaren står beslutet också i motsättning till riksdagens beslut att förmågan att verka i vinterklimat ska vara grundläggande för hela försvaret. Enligt anmälaren finns det inte förutsättningar att kontinuerligt öva förmågan att verka i vinterklimat i andra delar av landet än i

norra Sverige om man ser till hur försvaret är organiserat. Det är enligt anmälaren inte en fråga för Försvarmakten att ensamt bestämma hur de av riksdagen fastslagna grundläggande villkoren ska kunna uppfyllas.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Förvarsdepartementet, *bilaga A1.3.2*, samt en utfrågning med försvarsmister Sten Tolgfors, *bilaga B7*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

De två ingenjörkompanierna i Boden ingår i Norrbottens pansarbataljon vid Norrbottens regemente I 19. Norrbottens pansarbataljon är den enda bataljonen i vilken det ingår ett ingenjörkompani. I Norrbottens regemente I 19 ingår även bl.a. Arméns jägarbataljon i Arvidsjaur och Försvarmaktens vinterenhet i Arvidsjaur och Boden. Regementet är bl.a. ansvarigt för utvecklingen av jägarverksamheten i armén och vinterförmågan i Försvarmakten.

Den 16 november 2010 meddelade Försvarmakten i ett pressmeddelande att den hade beslutat att avveckla ingenjörkompanierna i Boden och samtidigt inrätta två ingenjörkompanier vid Ing 2 i Eksjö. Enligt pressmeddelandet fattades beslutet av chefen för produktionsstaben Göran Mårtensson den 15 november 2010. I pressmeddelandet anges att det främst är produktions- och funktionsrationella skäl som ligger bakom beslutet. Det är enligt Försvarmakten lättare att upprätthålla en hög och bred kompetens om verksamheten koncentreras till en och samma plats. Enligt pressmeddelandet kommer de två nya ingenjörkompanierna att upprättas fr.o.m. den 1 januari 2012, samtidigt som de båda ingenjörkompanierna i Boden avvecklas.

Gällande ordning

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

Myndigheten Försvarmaktens nuvarande organisation regleras genom förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Enligt 14 § andra stycket förordningen bestämmer Försvarmakten sin egen grundorganisation i de delar den inte är reglerad i denna förordning. Vidare sägs att Försvarmaktens grundorganisation består av de organisationsenheter som anges i bilaga 1 till denna förordning. I bilaga 1 till förordningen redovisas organisationsenheterna i tre kolumner: Benämning, Lokalisering och Anmärkning. Av bilagan framgår att en av organisationsenheterna utgörs av Norrbottens regemente (I 19) med lokalisering i Boden. Som anmärkning anges Försvarmaktens vinterenhet i Boden och Arvidsjaur, Väster-norrlandsgruppen i Härnösand, Fältjägargruppen i Östersund, Västerbottens-

gruppen i Umeå, Norrbottensgruppen i Boden och Lapplandsjägargruppen i Kiruna. Det som anges i den tredje kolumnen i bilagan till förordningen utgör ingen egen organisationsenhet, utan är en anmärkning om vad som ingår i respektive organisationsenhet (jfr bet. 2000/01:KU20 s. 18 f.).

Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014

Enligt regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten (Fö2009/1354/MIL [Slutligt]) från den 14 januari 2010 ska Försvarsmakten senast till utgången av 2014 ha utvecklat en insatsorganisation och en förbandsreserv som framgår av tabellerna i beslutet. I Tabell med insatsorganisationen 2014 redovisas insatsorganisationen i två kolumner: Förbandstyp och Antal. Av tabellen framgår att det ska finnas två ingenjörbataljoner.

Proposition 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation

I propositionen (s. 3) föreslogs att riksdagen skulle godkänna bl.a. regeringens förslag till omfattning av Försvarsmaktens grundorganisation och lokalisering av de organisationsenheter som ingår i grundorganisationen (avsnitt 3.7). Regeringens förslag till grundorganisation framgick av en förteckning i avsnitt 3.7 (Grundorganisationens framtida utformning) på s. 62 f. Regeringen erinrade i sammanhanget om att förteckningen tog upp endast de organisationsenheter som riksdagen beslutar om. Regeringen påpekade också att förteckningen tog upp respektive organisationsenhet och lokaliseringsorten för enhetens ledning. Av förteckningen framgick bl.a. att Göta ingenjörregemente lokaliserat i Eksjö skulle ingå som organisationsenhet i Försvarsmaktens grundorganisation. Vidare förtecknades Norrbottens regemente lokaliserat i Boden. Förteckningen innehöll inte någon specifikation över vilka enskilda delar som skulle ingå i Norrbottens regemente.

I propositionen behandlades även förändringar i grundorganisationen (avsnitt 3.4). I avsnittet Skälen för regeringens förslag och bedömning under rubriken Överväganden kring vissa dimensionerande förutsättningar förordade regeringen en viss dimensionering som skulle ligga till grund för detaljutformningen av Försvarsmaktens grundorganisation (s. 25–26). I denna dimensionering ingick bl.a. följande:

En enhet för truppslagen inom armétridskrafterna, luftvärns-, ingenjör-, signal- respektive trängförband. För att säkerställa kompetens för att kunna uppträda i subarktisk miljö behövs utbildningskapacitet i norra Sverige för utbildning av ingenjörförband.

I samma avsnitt under rubriken Överväganden kring val av enheter anförde regeringen bl.a. följande (s. 26):

Med utgångspunkt i de principiella resonemang och överväganden som redovisats i tidigare avsnitt redovisar regeringen i de följande avsnitten inriktningen avseende den framtida grundorganisationen.

Beträffande ingenjörutbildningen anfördes i sammanhanget bl.a. följande (s. 30 f.):

Regeringen anser att huvuddelen av ingenjörutbildningen bör lokaliseras till Ing 2 för att på detta sätt uppnå en rationell utbildningsvolym. Därmed skapas förutsättningar för att Ing 2 skall kunna utvecklas till ett kompetenscentrum för ingenjörfunktionen. I Eksjö finns mycket goda övnings- och skjutfält för utbildning av ingenjörenheter. Vidare finns i Eksjö Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum, SWEDEC. Regeringen anser att det finns mycket goda övnings- och skjutfält även i Boden samtidigt som det där finns en närhet till mekaniserade förband. Det sistnämnda innebär att det finns goda samövningsmöjligheter. Vid en sammanvägning anser regeringen dock att Eksjö bör förordas. För att bibehålla och utveckla vinterkompetens inom funktionen bör det finnas viss kompetens- och utbildningskapacitet för ingenjörutbildning i subarktisk miljö i Boden. Utbildningen i Boden bör dock vara mindre än vad den är i dag. Vid utformningen av ingenjörutbildningen i Boden bör officerskompetensen vara dimensionerande.

Betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005–2007

I försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005–2007 behandlade utskottet proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvaret samt proposition 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation.

När det gäller Försvarsmaktens grundorganisation ansåg utskottet att regeringens förslag till omfattning av Försvarsmaktens grundorganisation och lokalisering av de organisationsenheter som ingick i den i huvudsak borde bifallas (s. 203 f.). Utskottet ansåg dock att vissa enheter som riksdagen tidigare beslutat om även i fortsättningen skulle ingå i sammanställningen. Utskottet redovisade sitt förslag till grundorganisationens utformning i en sammanställning (s. 204 f.) som skulle ges regeringen till känna. Förslaget till sammanställning innehöll inga ändringar eller tillägg avseende Norrbottens regemente i Boden.

Under Utskottets ställningstagande (s. 234 f.) anförde utskottet att det instämde i den av regeringen förordade dimensionering som skulle ligga till grund för detaljutformningen av Försvarsmaktens grundorganisation. Längre fram i ställningstagandet, i samband med behandlingen av ett antal motionsyrkanden, gjorde utskottet följande överväganden vad avser detaljutformningen av organisationen (s. 239):

Inom ramen för den övergripande dimensioneringen av grundorganisationen som utskottet ställt sig bakom godtar utskottet också vad regeringen anför om vilka förband som skall finnas kvar, läggas ned, omlokaliseras och nyinrättas. Utskottet accepterar därmed den detaljorganisation som regeringen föreslår.

Vid kammardebatten av betänkandet den 15 december 2004 återförvisades ärendet till utskottet (prot. 2004/05:51). Försvarsutskottet fann inte anledning att ändra de ställningstaganden som gjordes i betänkande 2004/05:FöU4. Utskottet föreslog därutöver ett tillkännagivande om civil och militär närvaro i Arvidsjaur. Enligt utskottet skulle ett centrum för test- och övningsverksamhet i subarktisk miljö utvecklas för att säkra en civil utveck-

ling och en militär närvaro i Arvidsjaur de kommande åren (bet. 2004/05:FöU5). Riksdagen följde utskottet, vilket skedde genom beslut den 16 december 2004 (rskr. 2004/05:143).

Proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar

I propositionen föreslogs bl.a. att riksdagen skulle godkänna inriktningen för insatsorganisationens utformning 2014 (avsnitt 6.1). Förslaget innebar att bl.a. två ingenjörbataljoner skulle ingå i insatsorganisationen (s. 46).

Vad gäller förmågan att verka i vinterklimat anförde regeringen i avsnitt 6.2 Utvecklingen av insatsorganisationen bl.a. (s. 52):

Genomförandet av insatser utanför närområdet ställer i de flesta avseenden liknande krav på insatsorganisationens användbarhet som de vi kan se i kris- och konflikthanteringsinsatser i Sverige och i vårt närområde. Att skapa unik förmåga för olika geografiska insatsområden är kostsamt och ska i möjligaste mån undvikas. Insatsorganisationen ska därför utformas med förmåga att lösa de operativa behov som kan identifieras i Sverige samt i och utanför närområdet.

Regeringen anförde vidare (s. 52) att vissa insatser kommer att genomföras i klimat som är påfrestande för både personal och materiel. Enligt regeringen skulle insatsorganisationen kunna hantera svenska klimatförhållanden, medan möjligheten att agera i mer extrema klimatförhållanden skulle begränsas till ett fåtal förband.

Enligt det sammanfattande inledande kapitlet skulle inga nedläggningar av organisationsenheter inom grundorganisationen ske under den då innevarande mandatperioden (s. 12).

Betänkande 2008/09:FöU10 Försvarets inriktning

I sin behandling av propositionen tillstyrkte riksdagen regeringens förslag (bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). I fråga om insatsorganisationens utformning anförde utskottet, i sitt ställningstagande, följande (s. 47–48):

Utskottet konstaterar att de enskilda förbandstyper som föreslås i stor utsträckning bygger vidare på de förband som riksdagen beslutade om vid 2004 års försvarspolitiska beslut. Utskottet har erfarit att det pågår ett fortsatt utredningsarbete om den närmare utformningen av förbanden. Utskottet utgår från att regeringen årligen t.ex. i budgetpropositionen underställer riksdagen ett förnyat underlag för prövning av insatsorganisationens utformning i likhet med hittillsvarande ordning. [...] Regeringen redogör för förmågeutvecklingen för de olika förbandstyperna. Utskottet har inga invändningar mot vad regeringen anför. Utskottet vill dock understryka behovet av att insatsorganisationen ska ha förmåga att verka i hela landet och under dess olika klimatförhållanden.

Skriftlig fråga och interpellationer om avvecklingen av ingenjörkompanierna

I en skriftlig fråga den 25 oktober 2010 (fr. 2010/11:22) tillfrågades försvarsminister Sten Tolgfors om vilka åtgärder han var beredd att vidta så att regeringens och riksdagens ställningstaganden i fråga om den övergripande dimensioneringen av grundorganisationen inte överprövades. Den 2 november 2010 tillfrågades statsrådet i en interpellation (ip. 2010/11:28) om vilka åtgärder han avsåg att vidta med anledning av Högkvarterets besked att lägga ned ingenjörkompanierna i Boden. I interpellationen anfördes bl.a. att beslutet utgjorde ett brott mot riksdagens beslut om förbandsorganisationen i landet. Dessutom stred det mot beslutet att ingenjörstrupp ska ha subarktisk förmåga. I en liknande interpellation från den 3 november (ip. 2010/11:30) tillfrågades försvarsministern hur han avsåg att stärka försvarets vinterförmåga. Försvarsministern tillfrågades också om han såg några risker med att förflytta ingenjörskompaniet från Norrbotten vad avsåg Sveriges försvarsförmåga i vintermiljö och i så fall om försvarsministern avsåg att vidta några åtgärder i frågan.

I svar den 11 november respektive 3 december 2010 redogjorde försvarsministern bl.a. för ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten. Försvarsministern hänvisade till förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten där det framgår att Försvarsmakten själv beslutar om sin grundorganisation i de delar som den inte regleras i instruktionen. Försvarsministern hänvisade vidare till 2009 års försvarsproposition där regeringen anger att hela insatsorganisationen ska klara svenska klimatförhållanden. Enligt försvarsministern begränsas vinterförmågan därmed inte längre till en viss typ av förband som riksdagen detaljreglerar. Försvarsministern anförde också att i den nu gällande inriktningen nämns inte subarktisk förmåga eller någon annan utpekad klimatzon, utan man säger att insatsorganisationen ska kunna hantera svenska klimatförhållanden. Enligt försvarsministern kan subarktisk förmåga och förmågan att agera i vintermiljö i framtiden vidmakthållas genom att förband utbildas och regelbundet övas i kallare klimat.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på följande frågor:

- Gäller alltjämt 2004 års beslut beträffande Försvarsmaktens *grundorganisation*?
- Om nej, vilket senare beslut har ersatt 2004 års beslut? Om ja, hur svarar Försvarsmaktens beslut den 15 november 2010 att avveckla ingenjörkompanierna i Boden och inrätta två ingenjörskompanier i Eksjö mot vad regeringen anför i proposition 2004/05:43 (s. 30–31) om att

- det för att bibehålla och utveckla vinterkompetens inom funktionen bör finnas viss kompetens- och utbildningskapacitet för ingenjörsutbildning i subarktisk miljö i Boden?
- Har bedömningen i proposition 2004/05:43 (s. 26) om kompetens inom Försvarsmaktens *grundorganisation* för att kunna uppträda i subarktisk miljö ändrats? Om så är fallet, har riksdagen informerats om detta?
 - Vilka åtgärder har vidtagits gentemot Försvarsmakten i avsikt att uppfylla regeringens i proposition 2008/09:140 (s. 52) redovisade ambition att *insatsorganisationen* ska kunna hantera svenska klimatförhållanden?
 - Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälningen och innehållet i denna promemoria?

Som svar översändes den 10 mars 2011 en inom Försvarsdepartementet upprättad promemoria (bilaga A1.3.2).

I svarspromemorian anges att riksdagens beslut (bet. 2004/05:FöU4 och bet. 2004/05:FöU5) om grundorganisationens utformning fortfarande gäller. Enligt promemorian innebär riksdagens beslut om grundorganisationen 2004 att Norrbottens regemente (I 19) ska finnas och vara lokaliserat till Boden. Enligt promemorian har riksdagen inte beslutat om några enskilda delar inom eller rörande Norrbottens regemente, förutom tillkännagivande i december 2004 om civil och militär närvaro i Arvidsjaur. Fram till 2004 fanns i grundorganisationen vid I 19 bl.a. Norrlands luftvärnsbataljon och Norrlands ingenjörbataljon. Dessa enheter avvecklades genom 2004 års försvarsbeslut. Sedan dess finns ingen riksdags- eller regeringsbunden ingenjörenhet vid I 19 i Boden.

Enligt promemorian behandlade riksdagens inriktningsbeslut våren 2009 grundorganisationen såtillvida att regeringen i propositionen anförde att det inte skulle bli några nedläggningar av organisationsenheter inom grundorganisationen under mandatperioden.

Vidare framhålls att det är viktigt att skilja mellan grundorganisationen och insatsorganisationen och att de ifrågavarande ingenjörkompanierna är förband i Försvarsmaktens insatsorganisation. Insatsorganisationens förband är inte bestämda till en viss ort såsom de grundorganisatoriska enheterna är.

Grundat på riksdagens och regeringens respektive beslut bestämmer Försvarsmakten själv den närmare utformning som är nödvändig för att statsmakternas krav på operativ militär förmåga ska uppfyllas. Det är också Försvarsmakten som bestämmer var och hur insatsorganisationens förband ska utbildas och övas.

På frågan om hur Försvarsmaktens beslut att avveckla ingenjörkompanierna i Boden svarar mot vad regeringen anför i 2004 års försvarsproposition om att det för att bibehålla och utveckla vinterkompetens inom funktionen bör finnas viss kompetens- och utbildningskapacitet för ingenjörsutbildning i subarktisk miljö i Boden anges i promemorian bl.a. att det

är Försvarsmakten som bestämmer om utbildning och övning av förbanden i insatsorganisationen. Det har sålunda legat inom Försvarsmaktens beslutskompetens att bestämma att utbildningen av kompanierna ska bedrivas i Eksjö i stället för i Boden. Enligt promemorian ansvarar myndigheten även fortsättningsvis för att insatsorganisationens förband kan upprätthålla nödvändiga operativa krav. I det ligger att förband i ingenjörsfunktionen ska kunna verka i hela Sverige i svenska klimatförhållanden, även i subarktisk miljö.

På frågan om bedömningen i 2004 års proposition om kompetens inom Försvarsmaktens grundorganisation för att kunna uppträda i subarktisk miljö har ändrats anges i promemorian att inriktningen i 2009 års försvarsproposition är att insatsorganisationen ska kunna hantera svenska klimatförhållanden. Detta innebär att det inom grundorganisationen måste finnas kompetens – faciliteter, utbildningskompetens m.m. – för utbildning bl.a. rörande uppträdande i subarktisk miljö. Enligt promemorian finns sådan kompetens alltså vid I 19.

När det gäller åtgärder som har vidtagits gentemot Försvarsmakten i avsikt att uppfylla regeringens redovisade ambition att insatsorganisationen ska kunna hantera svenska klimatförhållanden anför i promemorian att i maj 2010 beslutade regeringen om närmare anvisningar för Försvarsmaktens operativa planering m.m. (Fö2010/878/MFI). I bilaga 1 till det beslutet skriver regeringen att Försvarsmakten enskilt och tillsammans med andra ska kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer samt att hela Sverige ska kunna försvaras. I det ingår att insatsorganisationens förband ska kunna hantera svenska klimatförhållanden.

Utfrågning med försvarsminister Sten Tolgfors

Utskottet har den 12 april 2011 hållit en utfrågning med försvarsminister Sten Tolgfors (bilaga B7).

Sten Tolgfors framhöll inledningsvis att det råder en tydlig ansvarsfördelning mellan riksdag, regering och myndigheten Försvarsmakten när det gäller grundorganisationen. Riksdagen beslutar om huvuddelen av Försvarsmaktens grundorganisation. Med utgångspunkt i riksdagens beslut reglerar regeringen grundorganisationen i förordningen med instruktion för Försvarsmakten. Av den framgår att Försvarsmakten själv beslutar om sin grundorganisation i de delar som inte regleras i instruktionen. Riksdagen beslutar också om insatsorganisationens utformning. Regeringen preciserar riksdagens beslut i regleringsbrev för Försvarsmakten.

Försvarsministern anförde vidare att grundat på riksdagens och regeringens respektive beslut bestämmer Försvarsmakten själv den närmare utformning som är nödvändig för att statsmakternas krav på operativ militär förmåga ska uppfyllas. Det är också Försvarsmakten som bestämmer var och hur insatsorganisationens förband ska utbildas och övas.

När det gäller riksdagens inriktningsbeslut våren 2009 anförde Sten Tolgfors att det behandlade både grundorganisationen och insatsorganisationen. Enligt försvarsministern upphörde försvarsbeslutet 2004 att gälla i och med 2009 års beslut. Försvarsministern förtydligade längre fram i utfrågningen att det svar som utskottet tidigare fått från Regeringskansliet om att 2004 års riksdagsbeslut fortfarande gäller handlade om att grundorganisationen inte är förändrad. Enligt försvarsministern är de berörda ingenjörskompanierna förband i Försvarsmaktens insatsorganisation. De utgör alltså inte del av den riksdagsbundna grundorganisationen. Enligt departementets syn har det legat inom Försvarsmaktens beslutskompetens att bestämma att utbildningen av kompanierna ska bedrivas i Eksjö i stället för i Boden.

Sten Tolgfors anförde vidare att den av riksdagen beslutade propositionen Ett användbart försvar från 2009 innebär en ambitionshöjning för försvarets förmåga att agera då hela insatsorganisationen ska vara skickad att hantera samtliga svenska klimatförhållanden. Enligt försvarsministern ansvarar Försvarsmakten även fortsättningsvis för att förband i insatsorganisationen kan upprätthålla nödvändiga operativa krav.

Försvarsministern anförde att förbanden genom Försvarsmaktens försorg ska utbildas och övas i lämpliga klimatförhållanden. En del av dessa klimatförhållanden finns i Boden, men de finns också på andra håll i Sverige och inte minst i nordiska grannländer. Försvarsministern påpekade att Försvarsmaktens vinterenhet vid I 19 har uppdrag att samordna och understödja utvecklingen av Försvarsmaktens vinterförmåga. Vinterenheten verkar från Arvidsjaur och Boden. Enligt ministern kvarstod således förutsättningarna för vinterövning i Boden.

Utskottets ställningstagande

Den grundläggande fråga som väckts i granskningsärendet gäller om riksdagen fattat beslut om ingenjörskompanierna i Boden. Granskningen ger vid handen att något sådant beslut inte har fattats. Det finns således inget riksdagsbeslut som flytten av kompanierna kan strida mot. Riksdagen har heller inte fattat beslut om förmågan att verka i vinterklimat. I sin behandling av 2009 års försvarsproposition underströk försvarsutskottet emellertid behovet av att insatsorganisationen har en förmåga att verka i hela landet och under dess olika klimatförhållanden. Av utskottets granskning i ärendet framgår att ingenjörskompanierna tillhör Försvarsmaktens insatsorganisation och att Försvarsmakten själv bestämmer den närmare utformning som är nödvändig för att statsmakternas krav på operativ militär förmåga ska uppfyllas. Förmågan att verka i vinterklimat kan vidmakthållas genom att ingenjörskompanierna utbildas och övas på relevanta orter, t.ex. i Boden där Försvarsmaktens vinterenhet bl.a. verkar.

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande av utskottet.

1.4 Statsministerns uttalande om riksdagsbeslut om folk mord i Osmanska riket 1915

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 17 mars 2010 begärs att konstitutionsutskottet granskar statsministerns uttalanden om riksdagens beslut den 11 mars 2010 att erkänna att ett folk mord skett i det osmanska riket 1915, *bilaga A1.4.1*.

Utredning i ärendet

Anmälan och en promemoria som upprättats inom utskottets kansli har genom en skrivelse överlämnats till Regeringskansliet för eventuella synpunkter. I en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen har angetts att de överlämnade handlingarna inte föranleder några kommentarer från Regeringskansliet sida, *bilaga A1.4.2*.

Utredning i ärendet

Riksdagens beslut

Utrikesutskottet behandlade våren 2010 i betänkande 2009/10:UU9 en rad motioner om att Sverige skulle erkänna folk mord. Det rörde sig bl.a. om den förföljelse av armenier m.fl. som ägde rum i det osmanska riket under första världskriget.

Utskottet ville i likhet med tidigare understryka att det var viktigt att de massakrer som drabbat armenier, assyrier/syrianer, kaldéer och pontiska greker kunde diskuteras öppet. Om detta skulle bli möjligt krävdes förutom öppenhet också förutsättningslös historisk forskning. Utskottet ville understryka vikten av att det internationella forskarsamfundet gavs bästa möjliga förutsättningar för oberoende studier och diskussion om etniska och religiösa minoriteter vid upplösningen av det osmanska imperiet. Enligt turkiska myndigheter var de osmanska arkiven nu öppna för oberoende forskare. Utskottet ville understryka betydelsen av full öppenhet i alla relevanta arkiv, också i andra länder.

Utrikesutskottet framhöll att politiska beslut i andra länder som fastslår en viss historieskrivning i värsta fall kunde leda till uppblående intolerans mot religiösa minoriteter i Turkiet.

Det rådde enligt utrikesutskottet fortfarande oenighet om bl.a. de bakomliggande orsakerna till olika händelseförlopp i anslutning till det osmanska imperiets sönderfall och hur dessa händelser skulle rubriceras, men en rad ledande internationella och svenska forskare ansåg att det fanns tillräckligt starka belägg för att betrakta övergreppen som ett folk mord.

Utrikesutskottet hänvisade till att det tidigare konstaterat att händelserna inträffade vid tiden för första världskriget och innan den nuvarande turkiska staten upprättades. Någon officiell svensk syn hade inte formulerats i frågan om övergreppen under det osmanska riket var ett folkmord. Folkmord betraktas inom modern folkrätt som ett brott som medför ansvar, oberoende om en stat är part till relevanta konventioner eller inte. Folkmord definieras främst i folkmordskonventionen från 1948. Andra relevanta juridiska instrument inkluderar stadgarna för tribunalen för Rwanda och Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Frågan om huruvida ett brott begåtts mot dessa avgörs av juridiska instanser. Utskottet menade att det som drabbade armenier, assyrier/syrianer och kaldéer under det osmanska rikets tid sannolikt skulle betraktas som folkmord enligt 1948 års konvention, om den hade varit i kraft vid den aktuella tidpunkten.

Utrikesutskottet pekade på att en positiv utveckling skett i Turkiet under senare år. Konferenser har arrangerats i ämnet och en rad böcker publicerats. Frågan har vidare debatterats i medierna och uppmärksammats av turkiska enskilda organisationer. Även om framsteg gjorts krävs dock ytterligare åtgärder för att förbättra situationen på yttrandefrihetens område, menade utskottet.

Utrikesutskottet ansåg att det inte ankom på riksdagen, som ett representativt organ, att göra folkrättsliga ställningstaganden. Enligt utrikesutskottet uppfattning var fri forskning, fri tillgång till fakta och fri debatt utgångspunkter för en försoningsprocess som måste komma till stånd på många håll i det gamla osmanska imperiet. Turkiet och Armenien hade i oktober 2009 träffat en överenskommelse om att upprätta diplomatiska förbindelser samt om utvecklade relationer mellan länderna. Bland annat föreskrevs att en historiekommision skulle inrättas med uppgift att genom dialog upprätta ömsesidigt förtroende och att efter vetenskapligt studium av de historiska källorna definiera förekommande problem och utforma rekommendationer. Utrikesutskottet ansåg att detta steg förtjänade stöd. Att då avkräva Turkiet ett erkännande om folkmord mot armenier m.fl. kunde befaras hindra ansträngningarna att normalisera relationerna mellan länderna och åstadkomma en försoningsprocess. Sveriges utrikesminister och EU:s dåvarande utvidgningskommissionär hade gett uttryck för att det i dagsläget var riskfyllt att störa en begynnande och ömtålig nationell process. Motionerna avstyrktes.

I reservation nr 5 (S, V, MP) begärdes ett tillkännagivande till regeringen. I reservationen framhölls följande:

De fruktansvärda händelserna 1915 i det dåvarande Osmanska riket uppmärksammades tidigt av det internationella samfundet. År 1915 fördömde de allierade brotten mot armenierna som ett "brott mot humaniteten och mänskligheten", något som senare bidrog till utvecklingen av brottsbegreppet "brott mot mänskligheten", som användes efter andra världskriget.

Mot bakgrund av de fakta som finns anser vi att dessa händelser 1915 otvivelaktigt skulle betraktas som folkmord enligt 1948 års konvention om den hade varit i kraft vid den aktuella tidpunkten.

Den förföljelse och de massakrer som skedde kring 1915 har återverkningar för människor än i dag. Forskning och en fri, öppen diskussion om det som skedde är viktiga medel för att kunna få till stånd en försoningsprocess. Det är därför politikerns ansvar att erkänna det historiska faktum som folkmordet är. Sverige bör agera med kraft inom EU och FN för att få till stånd ett internationellt erkännande av detta folkmord.

Ett erkännande är oerhört viktigt för att få en upprättelse för armeniers, assyriers/syrianers, kaldéers, pontiers m.fl. situation och identitet samt för att skapa en förbättrad grund för en framtida dialog.

Till skillnad från folkmord som skett i modern tid såsom de i Rwanda, Darfur och Srebrenica, finns dock vissa svårigheter när det gäller att klarlägga skeenden och avgöra skuldfrågor för händelserna 1915. Längre var arkiven stängda för forskare och en offentlig diskussion inte möjlig. I dag har vi sett att viktiga steg tagits när det gäller både forskares tillgång till arkiv och relationerna mellan Turkiet och Armenien.

Folkmord är ett brott mot folkrätten som medför vittgående ansvar, och det är väsentligt att denna fråga i dag kan hanteras på ett ansvarsfullt sätt för att främja en hållbar utveckling av relationerna mellan människor och folkgrupper som har koppling till det historiska folkmordet. Ett erkännande i modern tid av ett historiskt folkmord måste därför prövas omsorgsfullt.

Vi anser att riksdagen borde tillkännage för regeringen som sin mening att Sverige ska erkänna folkmordet 1915

I ett särskilt yttrande (FP, KD) framhölls att Sverige av tradition och under bred partipolitisk enighet har ansett att man inte genom riksdagsbeslut ska fastställa vad som är att betrakta som folkmord utan låta den frågan avgöras genom en folkrättslig process i internationell domstol. Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna hade under mandatperioden gjort en överenskommelse om att vidmakthålla den linjen och ingick därför i den majoritet som i betänkandet gjorde bedömningen att det inte ankommer på riksdagen, som ett representativt organ, att göra folkrättsliga ställningstaganden om att officiellt erkänna övergreppen 1915 som ett folkmord. Samtidigt framhölls i det särskilda yttrandet den uppfattningen att de påtvingade förflyttningar av och massakrer mot armenier, assyrier/syrianer/kaldéer och greker som ägde rum 1915 och tiden därefter var att betrakta som ett folkmord. Om folkmordskonventionen, vilken antogs 1948 vid FN:s generalförsamlings möte i Paris, varit i kraft redan vid tiden för övergreppen var det rimligt att förutsätta att dessa kommit att bedömas som folkmord. Vidare framhölls att ledande forskare inom historia och internationell rätt slagit fast att övergreppen 1915 utgör ett folkmord, och det noterades samtidigt att det i material från Forum för levande historia redovisats att ett tjugotal länder valt att beskriva övergreppen 1915 som folkmord och att representanhusets utrikesutskott i USA 2007 antagit en resolution som fastslog att ”folk-mord” är den rätta benämningen.

I det särskilda yttrandet hänvisades till överenskommelsen under mandatperioden inom utskottets majoritet att riksdagen inte skulle avgöra frågor om folkmord. Mot bakgrund av gjorda ställningstaganden inom Folkpartiet

liberalerna och Kristdemokraterna kunde dock bedömningen av eventuella framtida motioner med likartad innebörd om riksdagens roll och ställningstagande komma att bli en annan.

I ett annat särskilt yttrande (C) framhölls att utskottets ställningstagande inte uteslöt att bedömningen vid en framtida prövning kunde komma att bli en annan.

Riksdagen biföll den 11 mars 2010 (prot. 2009/10:86, rskr. 2009/10:206) reservation nr 5 med 131 röster mot 130 röster för utskottets förslag (97 S, 2 FP, 1 KD, 18 V, 12 MP och 1–).

Statsministerns uttalande

Statsminister Fredrik Reinfeldt intervjuades den 14 mars 2010 i Dagens Eko om han tagit initiativ till att ringa upp Turkiets premiärminister Erdogan. Han angav då följande.

Ja, dels beklagade jag riksdagens beslut grundat i dålig tajming, eftersom vi har en försoningsprocess som är inledd och som båda parter, armenier och Turkiet i det här fallet, ser som viktig. Och dels är jag oroad för att detta är början på en ny utrikespolitisk linje som innebär en partipolitisering av historiska ställningstaganden snarare än det som vi ju tidigare mycket brett, tillsammans med Socialdemokraterna också, har hänvisat till forskarsamhällets uppgift att mer utröna vad som har skett eller inte har skett.

Regeringens skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2010/11:75)

I regeringens skrivelse Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2010/11:75 s. 35) redovisas att riksdagsskrivelsen 2009/10:206 mom. 8 om *folkmord – kristna i det osmanska riket 1915* bereds vidare i Regeringskansliet.

Ansvar för utrikespolitiken

Utrikespolitiken är enligt 1974 års regeringsform, liksom tidigare, en regeringens styrelsefunktion och ansvaret för utrikespolitiken åvilar enligt förarbetena i första hand regeringen (prop. 1973:90 s. 355). Enligt 10 kap. 1 § ingås överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer av regeringen. Enligt 10 kap. 3 § krävs dock riksdagens godkännande dessförinnan när överenskommelsen förutsätter lagstiftning, i övrigt rör ett ämne som riksdagen ska besluta om eller är av större vikt. Regeringen ska enligt 10 kap. 11 § fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med den så ofta som det behövs. I samband med författningsreformen framhöll såväl Grundlagberedningen som det föredragande statsrådet att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverade att riksdagen hade en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande på detta område (prop. 1973:90 s. 355 f.). I ett yttrande till konstitutionsutskottet (se KU 1976/77:36) angå-

ende riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen erinrade utrikesutskottet om att ett flertal former för riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken hade vuxit fram utöver dem som uttryckligen föreskrivs i grundlagen. Bland annat nämndes att det fanns tillfällen för riksdagen och dess ledamöter att i olika utrikespolitiska frågor ge sin mening till känna för regeringen. Det var enligt utrikesutskottet givet att Utrikesnämnden och utrikesutskottet hade centrala funktioner, men information i olika utrikespolitiska frågor till riksdagen förekom också i en rad andra berednings- och samrådsformer varigenom riksdagsledamöter och de politiska meningsriktningar de företrädere kunde få insyn i och utöva påverkan på regeringspolitikens utformning på utrikesområdet

Tillkännagivanden

Våren 2006 lät konstitutionsutskottet, i samband med beredningen av regeringens skrivelse (nr 75) med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, genomföra en omfattande studie av riksdagens tillkännagivanden från 1975 och framåt. I studien som bifogats betänkande 2005/06:KU34 redovisades att möjligheten för riksdagen att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte finns reglerad i regeringsformen. Vidare konstaterades att enligt den konstitutionella praxis som vuxit fram bör utgångspunkten vara att regeringen tillgodoser tillkännagivandena, men om regeringen har en annan mening än riksdagen, bör riksdagen underrättas om detta, och då inom den tidsgräns som tillkännagivandet eventuellt kan omfatta. Konstitutionsutskottet hade vidare uttalat att skälen för att riksdagsbeslutet inte följs borde tas upp i det sammanhanget och att om en redovisning inte kan ges i skrivelse eller proposition till riksdagen bör den lämnas till riksdagen i en annan form som gör den tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter. Studien visade att regeringen i allmänhet hade efterkommit riksdagens tillkännagivanden men också att det inte var ovanligt att regeringen inte kunnat efterkomma tillkännagivanden.

Utskottet har i sin granskning vid flera tillfällen behandlat frågan om regeringens handlande med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen, senast våren 2007 (bet. 2006/07:KU20 s. 85 f.). Utskottet omnämnde då den studie om tillkännagivanden som utskottet hade låtit genomföra samt den i studien redovisade konstitutionella praxis som vuxit fram, vägledad genom uttalanden från utskottet. Den aktuella granskningen föranledde inte något uttalande från utskottets sida.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill understryka utgångspunkten att regeringen bör tillgodose riksdagens tillkännagivanden och att regeringen om den har en annan mening än riksdagen bör underrätta riksdagen om detta och om sina skäl.

Utskottet anser härutöver att det måste vara möjligt för statsministern att förhålla sig till riksdagens beslut även genom offentliga uttalanden.

Granskningen föranleder inte något uttalande i övrigt från utskottets sida.

1.5 Hantering av intäkter från trängselskatten

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, *bilaga A.1.5.1*, som kom in till utskottet den 26 januari 2011 begärs det att utskottet granskar regeringens hantering av trängselskatten i Stockholm utifrån följande aspekter:

- Har regeringen använt statens medel på något annat sätt än vad riksdagen har bestämt?
- Har regeringens redovisning av trängselskatten uppfyllt kraven på garanterad insyn för riksdagen?

I anmälan anförs det att regeringens hantering av intäkterna från trängselskatten knappast har präglats av stringens, konsekvens och spårbarhet. I stället har en mängd olika konstruktioner, anslagskonton, redovisningsmodeller och annan administration förekommit som i princip gjort det omöjligt att veta om regeringen uppfyller en av de viktigaste förutsättningarna för att införa skatten, nämligen att överskottet ska gå till investeringar i väginfrastruktur i Stockholmsområdet.

För 2009 års verksamhet budgeterades hösten 2008 ett överskott på 567 miljoner kronor, och i samband med budgetpropositionen hösten 2009 beräknades överskottet till 162 miljoner kronor. Det slutliga överskottet blev 481 miljoner kronor. Åtterrapporeringen till riksdagen har varit otillfredsställande. Enligt anmälaren beror dessa stora svängningar i beräkningarna av överskottet antagligen på någon form av systemfel. Ett tecken på systemfel är också enligt anmälaren att det över åren, inklusive prognostiserat utfall för 2010, ackumulerats en summa på drygt 673 miljoner kronor som ännu inte återinvesterats i Stockholmsregionens väginfrastruktur trots att det i regionen finns en mängd angelägna projekt som för närvarande får stå tillbaka i brist på finansiering.

Underlag för granskningen

Som underlag för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Näringsdepartementet, *bilaga A1.5.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Trängselskatt infördes i Stockholm 2007. I propositionen med förslag till trängselskatt (prop. 2006/07:109) angav regeringen att syftet med en trängselskatt var att förbättra framkomligheten och miljön i Stockholm men även att bidra till att finansiera investeringar i vägnätet i Stockholmsregionen.

Beträffande användandet av intäkterna från trängselskatten anförde regeringen i propositionen (s. 27 f.) att intäkterna från trängselskatten skulle användas till att finansiera en del nödvändiga investeringar i vägnätet, såsom Förbifart Stockholm. Vidare anfördes det att frågan om de budgetmässiga konsekvenserna skulle hanteras i 2007 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2008. För överföring av intäkterna från trängselskatten till investeringar i vägnätet var det lämpligt att upprätta en fond i Riksgäldskontoret. Fonden var tänkt att byggas upp enligt följande. Inkomster från trängselskatten skulle redovisas mot inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida. På statsbudgetens utgiftssida skulle två nya anslag anvisas. Det ena anslaget var avsett för de system- och administrationskostnader m.m. som Vägverket, Skatteverket, Domstolsverket, Regeringskansliet och Kronofogdemyndigheten skulle få till följd av trängselskatten. För att tydliggöra dessa kostnader förespråkade regeringen ett särskilt anslag. Det andra anslaget skulle användas för själva fonduppbbyggnaden och skulle motsvara skillnaden mellan inkomsterna av trängselskatten och system- och administrationskostnaderna. Årligen skulle föras ett belopp som motsvarade det anvisade anslaget till ett räntebärande trängselskattkonto i Riksgäldskontoret. På detta konto, som utgör själva fonden, skulle medel successivt ackumuleras. Nettointäkternas storlek var svår att beräkna. Det budgeterade överskott som skulle tillföras kontot i Riksgäldskontoret ett visst år kunde därför komma att avvika från det faktiska överskottet. En slutlig justering som beaktade denna eventuella skillnad skulle ske med två års eftersläpning.

Skatteutskottet behandlade propositionen i betänkande 2006/07:SkU19. Skatteutskottet anförde bl.a. att trängselskatten var en viktig del i arbetet med att finna en långsiktigt hållbar lösning på trafikproblemen i Stockholmsområdet. Utskottet delade regeringens uppfattning att trafik- och miljösituationen i Stockholm krävde en bred strategi bestående av en kombination av åtgärder där investeringar i infrastruktur var en viktig del. I likhet med regeringen ansåg utskottet därför att intäkterna från trängselskatten skulle användas till att finansiera en del nödvändiga investeringar i vägnätet i Stockholmsregionen och därmed förbättra infrastrukturen. Som regeringen anförde i propositionen var enligt skatteutskottet en väl fungerande väginfrastruktur avgörande inte bara för biltrafiken utan även för kollektivtrafiken. Även trafikutskottet anförde i sitt yttrande att intäkterna från trängselskatten skulle användas till nödvändiga investeringar i vägnä-

tet. Mot bakgrund av det ovan anförda instämde skatteutskottet i regeringens förslag att trängselskatt skulle införas med tillämpning inom Stockholms kommun fr.o.m. den 1 augusti 2007 och att intäkterna skulle användas till nödvändiga investeringar i vägnätet. Skatteutskottet föreslog att propositionen om införande av trängselskatt skulle – med en justering av lagtexten om betaltdpunkt för skatten – bifallas. Kammaren biföll utskottets förslag (rskr. 2006/07:212)

I ett yttrande till skatteutskottet (2006/07:TU4y) anförde trafikutskottet bl.a. att utskottet anslöt sig till regeringens uppfattning om att det var avgörande för trovärdigheten för systemet att användning av intäkterna från trängselskatten inte ersatte ordinarie finansiering av vägprojekt. Vad särskilt gäller konstruktionen med inrättande av en fond ville utskottet anförda följande. Från transportpolitiska utgångspunkter var det angeläget att det fanns ett fullgott beslutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar. I olika sammanhang har trafikutskottet efterlyst en bättre analys och motivering av olika finansieringsbeslut, uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar samt en årlig redovisning av statens samtliga finansiella åtaganden. Vidare har utskottet betonat vikten av att det samhällsekonomiska beslutsunderlaget bör utvecklas för såväl investeringar som finansieras med anslag som alternativa finansieringsformer. Trafikutskottet ville således starkt understryka betydelsen av att systemet garanterar riksdagens insyn i investeringsbesluten och möjligheten att i efterhand genomföra uppföljning och utvärdering av hur investeringsmedlen har använts. Det var givetvis också en självklarhet att den budgettekniska lösningen skulle vara förenlig med budgetlagens bestämmelser och intentioner. Trafikutskottet utgick från att regeringen i sina överväganden tog fasta på dessa grundläggande principer.

I en avvikande mening i samma yttrande ansåg företrädarna för Socialdemokraterna att förslaget om att inrätta en fond var ett avsteg från lagen (1996:1059) om statsbudgeten och att det skulle försämra möjligheterna för riksdagen att få inflytande på investeringsbesluten och att i efterhand följa upp och utvärdera investeringsmedlens användning. I den avvikande meningen förordades i stället att riksdagen skulle anvisa medel på utgiftssidan för satsningar på kollektivtrafik och vägar som motsvarade intäkterna från trängselskatten efter avdrag för system- och administrationskostnaderna.

I 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) anfördes det att regeringen i proposition 2006/07:109 om införande av trängselskatt i Stockholm hade föreslagit att trängselskatt skulle införas fr.o.m. den 1 augusti 2007. En fond skulle användas för att föra intäkterna från trängselskatten till investeringar i väginfrastruktur.

Finansutskottet ansåg i sitt betänkande (bet. 2006/07:FiU20) om 2007 års ekonomiska vårproposition att det gick att uppnå regeringens syfte – att medlen från trängselskatten skulle användas för väginvesteringar i Stockholmsområdet – på ett budgetmässigt enklare och tydligare sätt än det som regeringen beskrivit och förordade att trängselskattens intäkter skulle hante-

ras enligt följande. En ny inkomstitel borde enligt finansutskottet öppnas för trängselskatten och ett nytt anslag anvisas för de administrativa och systemmässiga kostnaderna för skatten, vilket var helt i enlighet med regeringens förslag. Något konto i Riksgäldskontoret behövde dock enligt utskottet inte öppnas, och därmed blev även konstruktionen med ett anslag för att överföra medlen till kontot överspelad. I stället ansåg utskottet att medel för de aktuella väginvesteringarna borde anvisas i vanlig ordning på Vägverkets anslag för väghållning i samband med att investeringarna skulle genomföras. Trängselskattens inkomster och administrativa kostnader kunde redovisas separat för riksdagen när regeringen eller riksdagen så önskade, och det skulle dessutom komma att vara relativt lätt att avläsa trängselskattens netto direkt ur statsbudgeten som skillnaden mellan inkomsterna på inkomstiteln och anslaget för de administrativa utgifterna. För att tydligt visa att en summa som motsvarade överskottet från trängselskatten verkligen återförts för väginvesteringar i Stockholmsområdet, kunde dessa medel anvisas till Vägverket som en särskild anslagspost med ett klart definierat ändamål. Det fanns flera skäl till att finansutskottet föredrog en sådan lösning. Den var tekniskt enklare än regeringens modell och bidrog därmed till öppenhet och tydlighet. Belastning på statsbudgetens anslag uppstår när väginvesteringarna genomförs och inte vid en intern statlig transaktion. Investeringsutgifterna godkänns av riksdagen i varje enskilt fall eftersom de anvisas på ordinarie anslag. Även en sådan hantering som utskottet förordade innebar emellertid en form av specialdestinering. Utskottet ville därför understryka att huvudprincipen är att statsbudgetens medel inte ska specialdestineras och att den koppling som görs mellan trängselskattens intäkter och anslagen till väginvesteringar utgör ett undantag från denna princip. Utskottet förutsatte att regeringen skulle återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2008 med en budgetmässig lösning av denna fråga i linje med utskottets önskemål.

Redovisningen av trängselskatten i budgetpropositioner

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 22 s. 41 f.) skrev regeringen att intäkterna från trängselskatten skulle redovisas mot inkomstitel på statsbudgetens inkomstsida. För redovisning av utgifterna upprättades i 2007 års ekonomiska vårproposition ett nytt anslag 36:17 *Trängselskatt i Stockholm: Administrationskostnader m.m.* Anslaget var avsett för de system- och administrationskostnader som Vägverket, Skatteverket, Sveriges Domstolar och Kronofogdemyndigheten hade till följd av trängselskatten. Vad gäller investeringar som genomförs på regionens vägnät hade regeringen för avsikt att upprätta en anslagspost under anslag 36:2 *Väghållning och statsbidrag* som skulle utgöra skillnaden mellan inkomsterna av trängselskatten och system- och administrationskostnaderna. Under 2007 skulle intäkterna bli lägre än system- och administra-

tionskostnaderna. Detta underskott reducerade anslagsposten för investeringar 2008, vilket förklarade det lägre beloppet för 2008 jämfört med beloppen för 2009 och 2010.

Under 2008 beräknades det överskott som kunde användas för investeringar uppgå till 202 miljoner kronor. Under 2009 och 2010 beräknades överskottet uppgå till 410 respektive 460 miljoner kronor.

Anslaget till administrationskostnader för trängselskatten 2007 var 461 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2008 föreslog regeringen att 380 miljoner kronor skulle anvisas för administrationskostnaderna för 2008. För 2009 och 2010 beräknades anslaget för dessa till 330 miljoner kronor respektive 280 miljoner kronor. För 2008 beräknades inkomsterna från trängselskatten uppgå till 740 miljoner kronor.

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 22 s. 50) anförde regeringen att det överskott från trängselskatten som kunde användas för investeringar beräknades uppgå till 567 miljoner kronor under 2009. Under 2010 och 2011 beräknades överskottet uppgå till 556 miljoner kronor per år. Det högre beloppet under 2009 förklarades av att ett beräknat överskott under 2008 fördes över till 2009 års anslag. Överskotten från trängselskatten tillfördes anslaget 1:2 *Väghållning och statsbidrag*.

För 2009 föreslogs anslaget för administrationskostnader för trängselskatten uppgå till 324 miljoner kronor. Inkomsterna från trängselskatten beräknades uppgå till 830 miljoner kronor.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 22 s. 56 f.) angav regeringen att utfallet för överskottet från trängselskatten 2008 blev 156 miljoner kronor. Det budgeterade beloppet för 2009 angavs vara 567 miljoner kronor, medan prognosen för 2009 var 162 miljoner kronor. Under 2010 beräknades det överskott från trängselskatten som kunde användas för investeringar uppgå till 410 miljoner kronor. Under 2011 och 2012 beräknades överskottet uppgå till 529 respektive 549 miljoner kronor per år. Överskotten från trängselskatten tillfördes anslaget 1:2 *Väghållning*.

För 2010 föreslogs anslaget för administrationskostnader för trängselskatten uppgå till 274 miljoner kronor. Inkomsterna från trängselskatten beräknades uppgå till 750 miljoner kronor.

I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 22 s. 72 f.) anförde regeringen att ett nytt anslag 1:11 *Trängselskatt i Stockholm* skulle föras upp på statsbudgeten den 1 januari 2011. Regeringen avsåg att samtidigt föra över de medel som trängselskatten genererat till det nya anslaget. Anslag 1:17 *Trängselskatt i Stockholm: Administrationskostnader m.m.* skulle vid samma tidpunkt föras bort från statsbudgeten. På anslag 1:11 föreslog regeringen att det skulle anvisas 832 523 000 kr. Anslaget skulle redovisa både administrationskostnaderna och överskottet från trängselskatten i Stockholm.

I trafikutskottets betänkande med anledning av budgetpropositionen (bet. 2010/11:TU1 s. 41) anförde utskottet att en tydligare redovisning av intäkterna från trängselskatten i Stockholm efterlystes i samband med förra årets budgetbehandling. Utskottet kunde konstatera att redovisningen i årets budgetproposition hade byggts ut.

Gällande rätt

I 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen anges det att riksdagen bl.a. bestämmer hur statens medel ska användas.

Enligt 9 kap. 7 § regeringsformen får anslag och inkomster inte användas på något annat sätt än vad riksdagen har bestämt.

I 35 § i den tidigare lagen (1996:1059) om statsbudgeten anges det att regeringen noggrant ska följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp.

Enligt 36 § samma lag ska regeringen under ett löpande budgetår vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter samt statens lånebehov. Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknade utfall.

En motsvarande reglering finns i 9 kap. 1 och 3 §§ budgetlagen (2011:203) som trädde i kraft den 1 april 2011.

Promemoria från Näringsdepartementet

Utskottet beslutade den 15 februari 2011 att följande begäran och frågor skulle sändas in en skrivelse till Regeringskansliet.

1. Utskottet begär följande redovisningar:

- De årliga inkomsterna från trängselskatten i Stockholm under 2007–2010.
- Det årligen anvisade beloppet, utfallet respektive eventuellt utnyttjade medel samt eventuell indragning av dessa utnyttjade medel vad gäller *Administrationskostnader m.m.* till följd av trängselskatten under 2007–2010.
- Det årligen anvisade beloppet, utfallet respektive eventuella utnyttjade medel samt eventuell indragning av dessa utnyttjade medel vad gäller *Överskott från trängselskatt* under 2007–2010.
- En kommentar till eventuellt förekommande differenser mellan ett års inkomster från trängselskatten å ena sidan och det efterföljande årets utgifter för *Administrationskostnader m.m.* och *Överskott från trängselskatt* å den andra sidan.

2. Hur stort är det samlade anslagssparandet för dels *Administrationskostnader m.m.*, dels *Överskott från trängselskatt*?

3. När görs den slutliga justeringen av överskottet från trängselskatten ett visst år och hur redovisas denna för riksdagen?

4. Vilka förklaringar finns till de stora skillnaderna mellan budgeterat, beräknat och slutligt överskott från trängselskatten för 2009?
5. Hur har sättet att i budgetpropositionen beräkna och redovisa överskottet från trängselskatten ändrats under 2008–2010?
6. Vad är bakgrunden till förslaget i budgetpropositionen för 2011 att föra upp ett nytt anslag 1:11 *Trängselskatt i Stockholm*, att föra över medel avseende den del av anslagsposten *Överskott från trängselskatt* under anslag 1:1 *Väghållning* som trängselskatten i Stockholm genererat till det nya anslaget och att föra bort anslaget 1:17 *Trängselskatt i Stockholm; Administrationskostnader m.m.* från statsbudgeten? Hur underlättar denna nya ordning riksdagens insyn i överskottet och användningen av medel från trängselskatten?
7. Vilka kommentarer föranleder det som anförs i anmälan om att det finns ett ackumulerat överskott från trängselskatten på drygt 673 miljoner kronor som ännu inte återinvesterats i väginfrastruktur i Stockholmsregionen?
8. Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om att det kan finnas någon form av systemfel beträffande redovisningen av överskotten från trängselskatten?
9. Vilka kommentarer i övrigt föranleder det som anges i anmälan och i utskottets promemoria?

Som svar överlämnades den 8 mars 2011 en promemoria från Näringsdepartementet (bilaga A1.5.2). I promemorian anges det inledningsvis att trängselskattesystemet bygger på att samtliga influtna medel, efter avdrag för systemets administrationskostnader, ska användas för infrastrukturinvesteringar i Stockholmsregionen. Det innebär i praktiken en öronmärkning av inkomsterna. Hanteringen och redovisningen av inkomsterna följer därför inte gängse principer för hur inkomster och utgifter behandlas i statsbudgeten.

Vidare anför Näringsdepartementet i promemorian att huvudregeln är att anvisade medel (anslag) på statsbudgeten avser det beräknade medelsbehovet. Den särskilda hanteringen av trängselskatten innebär att anvisade medel för överskott från trängselskatten i stället bygger på en prognos om nettot mellan skatteinkomsterna och kostnaderna för administrationen av skatten. Det bör poängteras att anvisade medel bygger på en prognos för det årliga överskottet (dvs. nettot mellan intäkter och administrationskostnader) och inte på en prognos för hur mycket anslagsmedel som kommer att förbrukas, dvs. användas för investeringar, det aktuella året. Den årliga förbrukningen av anvisade medel styrs i stället av produktionstakten i de infrastrukturobjekt som ska finansieras med trängselskatten. Inledningsvis har detta medfört att överskottet inte har nyttjats fullt ut, eftersom de årliga produktionskostnaderna har varit lägre än de årliga nettointäkterna från trängselskatten. Därmed har ett anslagssparande uppkommit. Produk-

tionstakten i de objekt som ska finansieras med skatten ökar dock enligt promemorian de närmaste åren. Detta innebär att även kostnaderna kommer att öka och att anslagssparandet inom ett par år kommer att förbrukas.

I promemorian anges det också att det pågår ett kontinuerligt arbete med att utveckla redovisningen till riksdagen om trängselskatten. Tabell 3.48 som fördes in i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 22) och som förtydligar medelshanteringen för trängselskatten är ett led i det arbetet.

Som svar på fråga 1 redovisas de årliga inkomsterna från trängselskatten i Stockholm under perioden 2007–2010. Vidare anges också i promemorian storleken på administrationskostnaderna under samma period. Vidare redovisas bl.a. utfallet av intäkterna, administrationskostnaderna, faktiska överskott, tilldelade medel, utnyttjade medel och ackumulerat faktiskt överskott (se tabell 1.5.1 nedan).

Tabell 1.5.1 Utfall av trängselskatten

Beloppen anges i 1000-tal kronor

År	2007	2008	2009	2010
Intäkter (utfall)	339 461	674 230	770 602	781 388
Adm.kostnader (utfall)	434 488	394 207	289 050	261 700
Faktiskt överskott (utfall)	-95 027	280 023	481 552	519 688
Tilldelade medel (inkl. sparande och omdisponeringar)	–	222 000	632 381	590 453
Outnyttjade medel/ sparande (tilldelade medel minus utfall för nyttjande)	–	65 681	504 453	377 350
Ackumulerat faktiskt överskott (faktiskt utnyttjade medel plus ingående ackumulerat överskott från föregående år)	-95 028	28 676	382 300	364 885 (justerat för omdisponering till annan anslagspost)

Källa: Näringsdepartementets promemoria.

Som svar på fråga 3 anger Näringsdepartementet att anslagsnivån för överskott från trängselskatten efter faktiskt utfall har justerats kontinuerligt. De justeringar som gjorts har inte redovisats särskilt för riksdagen utan framgår av de förändrade anslagsnivåerna i respektive budgetproposition.

Vad gäller frågan om vilka förklaringar som finns till de stora skillnaderna mellan budgeterat, beräknat och slutligt överskott 2009 anför Näringsdepartementet att beloppet 567 miljoner kronor som redovisades i

budgetpropositionen för 2009 avsåg ett beräknat överskott för 2009 som byggde på en prognos. Beloppet motsvarar således de medel som anvisats på anslag för överskott 2009. I budgetpropositionen för 2010 redovisades ett belopp om 162 miljoner kronor. Detta belopp var en prognos för nyttjande av överskott från trängselskatten. Denna prognos ska jämföras med utfallet för nyttjandet av överskottet, 128 miljoner kronor, som redovisas i budgetpropositionen för 2011.

Det anges vidare i promemorian att det belopp om 481 miljoner kronor som redovisades i budgetpropositionen för 2011 avsåg det faktiska utfallet för överskottet 2009, dvs. skillnaden mellan faktiska intäkter och faktiskt utfall för administrationskostnader för trängselskatten. Detta belopp ska således jämföras med det prognostiserade överskottet på 567 miljoner kronor som redovisades i budgetpropositionen för 2009.

Som svar på fråga 5 anges det i promemorian att inga förändringar har skett i fråga om hur överskottet från trängselskatten beräknas och redovisas i budgetpropositionerna för åren 2008–2010.

Beträffande fråga 6 om bakgrunden till förslaget om budgetmässig hantering av trängselskatten i budgetpropositionen för 2011 anför det i promemorian att den budgetmässiga hanteringen är i enlighet med finansutskottets ställningstagande i samband med behandlingen av vårtilläggsbudgeten för 2010 (prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21). Finansutskottet anförde följande som skäl för sitt ställningstagande (bet. 2009/10:FiU21 s. 29):

För att få en tydligare redovisning av projekten vad gäller Stockholmsöverenskommelsen och Västsvenska paketet anser utskottet att det lämpligen kan upprättas särskilda anslag för dessa båda satsningar inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. Genom en särskild årlig redovisning mot inkomsterna från trängselskatterna på inkomsttitel kan en årlig balans redovisas under respektive anslag i budgetpropositionen. Härigenom uppnås bättre transparens.

Som svar på fråga 7 om ett ackumulerat överskott på drygt 673 miljoner kronor anför det i promemorian att överskottet från trängselskatten enligt proposition 2006/07:109 Införande av trängselskatt i Stockholm ska finansiera investeringar i vägnätet i Stockholmsregionen. Det överskott som trängselskatten i Stockholm hittills har genererat har ännu inte använts i sin helhet. Nyttjandet av överskottet styrs av produktionstakten i de projekt som ingår i Stockholmsöverenskommelsen. Det ackumulerade överskottet är således en konsekvens av att de årliga kostnaderna för väginvesteringar i överenskommelsen hittills varit lägre än det årliga överskottet från trängselskatten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att systemet med trängselskatt i Stockholm bygger på att samtliga influtna medel, efter avdrag för systemets administrationskostnader, ska användas för infrastrukturinvesteringar i Stockholmsregionen. Det

är enligt utskottets uppfattning viktigt att det i ett sådant system finns en transparens som gör det lätt för riksdagen och medborgarna att se vilket resultat trängselskatten har gett och till vad de influtna medlen har använts.

Granskningen har inte visat annat än att intäkterna från trängselskatten hanterats enligt de principer som systemet med trängselskatt bygger på.

1.6 Försenade interpellationssvar

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 28 juni 2010, *bilaga A1.6.1*, har begärts att utskottet granskar hur den ökade andelen försenade interpellationssvar under riksmötet 2009/10, som presenteras i anmälan, är i överensstämmelse med riksdagsordningen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat statistik framtagen av riksdagens utredningstjänst, *bilaga A1.6.2*, och en promemoria från Regeringskansliet, *bilaga A1.6.3*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Enligt 13 kap. 5 § regeringsformen får en riksdagsledamot, i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen, framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning.

Enligt 6 kap. 1 § riksdagsordningen ska en interpellation ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering. En interpellation ska besvaras av ett statsråd inom två veckor från det att den överlämnades till statsrådet. Om kammaren under tvåveckorsperioden gör ett uppehåll i sitt arbete, förlängs svarstiden med den tid som motsvarar uppehållet. Om ett svar inte lämnas inom den föreskrivna tiden ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. En interpellation faller om den inte har besvarats inom det riksmöte då den väcktes.

En interpellation ges in till riksdagens kammarkansli. Talmannen ska utan dröjsmål för kammaren anmäla ett beslut om att medge eller inte medge att interpellationen framställs. Om interpellationen får framställas överlämnas den utan dröjsmål till statsrådet.

Kontakt tas sedan mellan kammarkansliet och Regeringskansliet för att bestämma en tid för interpellationsdebatten. Under varje vecka finns i kammaren normalt minst två tillfällen avsatta för interpellationsdebatter. Om statsrådet erbjuder sig att besvara interpellationen vid något av dessa tillfäl-

len inom den föreskrivna tvåveckorsperioden, är interpellanten skyldig att acceptera denna tid eller att be någon annan riksdagsledamot att genomföra debatten. I annat fall måste han eller hon återta sin interpellation. Om statsrådet däremot säger sig inte kunna besvara interpellationen förrän efter tvåveckorsperioden, är interpellanten inte skyldig att acceptera den dag som statsrådet har föreslagit. I sådana fall kan viss förhandling krävas för att finna en dag som passar både statsrådet och interpellanten. Det sagda innebär att en fördröjning av svaret till efter tvåveckorsperioden enbart kan orsakas av statsrådet. Är svaret däremot väl fördröjt, kan fördröjningens längd bero på både statsrådet och interpellanten.

Statistik framtagen av riksdagens utredningstjänst

I anmälan hänvisas till statistik som riksdagens utredningstjänst har tagit fram. Efter en viss justering av felaktiga siffror har nya statistiska uppgifter tagits fram av utredningstjänsten (bilaga A1.6.2). Av statistiken framgår bl.a. följande.

Under riksmötet 2009/10 besvarades 466 interpellationer. Av dessa besvarades 287 med fördröjning, dvs. efter den föreskrivna tvåveckorsperioden, i förekommande fall förlängd med anledning av uppehåll i kammarens arbete. Detta motsvarar 62 % av de besvarade interpellationerna. Andelen interpellationer som besvarades med mer än två veckors fördröjning var 26 %.

Av statistiken framgår vidare att andelen interpellationer som besvarades efter den föreskrivna tvåveckorsperioden under perioden från riksmötet 2002/03 till och med riksmötet 2008/09 har varit mellan 42 och 55 %. Andelen som besvarades med mer än två veckors fördröjning har under samma period legat på mellan 10 och 21 %.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har inom ramen för sin granskning berört bl.a. försejningar vid besvarandet av interpellationer vid ett flertal tidigare tillfällen. I betänkandet KU 1977/78:35 (s. 16 f.) uttalade utskottet att det självfallet är omöjligt att helt undvika vissa tidsöverdrag när det gäller besvarandet av interpellationer och frågor. Det kan t.ex. vara sjukdomsfall eller utrikes tjänsteresa som nödvändiggör en senareläggning av ett svar, vilket i sin tur sammanhänger med antingen vederbörande statsråds eller frågeställares förhållanden. Särskilt under mycket arbetstygda perioder kan det vidare vara svårt att vid planeringen av kammarens arbete få tid för debatter. Utskottet ville dock framhålla angelägenheten av att tidsöverdrag i möjligaste mån undviks. Inte minst ur allmänhetens synpunkt sades det vara av stor vikt att en fråga inte har förlorat sin aktualitet när den besvaras.

Utskottet har härutöver i senare granskningar konstaterat (t.ex. i bet. KU 1979/80:50 s. 13 f.) att bl.a. interpellationer är ett viktigt instrument för riksdagsledamöterna när det gäller att få information från statsråden i olika aktuella frågor. För att frågeinstituten ska fungera på avsett sätt måste inter-

pellationerna och frågorna besvaras så snabbt att informationen inte har förlorat sin aktualitet när svaren lämnas. I det sammanhanget ville man också framhålla att det givetvis är önskvärt att frågor och interpellationer i angränsande ämnen, som väcks ungefär samtidigt, besvaras gemensamt.

Vidare har utskottet erinrat om (bet. 2001/02:KU10 s. 30 f.) att riksdagsledamöternas möjlighet att framställa interpellationer till statsråd är en del av kontrollmakten som ger riksdagens ledamöter insyn i regeringens politiska arbete. Utskottet kunde då konstatera att tvåveckorsregeln hade åsidosatts i fråga om mer än hälften av alla interpellationer under våren 2001. Utskottet ansåg att detta förhållande var anmärkningsvärt och att regeringen inte kunde undgå kritik för detta.

Vid granskningen våren 2006 (bet. 2005/06:KU20 s. 40 f.) sade utskottet att det förutsatte att regeringen fortsatte att arbeta för att samtliga interpellationer skulle besvaras inom den tid som anges i riksdagsordningen.

I samband med utskottets senaste granskning (bet. 2009/10:KU10 s. 148 f.) uttalade utskottet att mot bakgrund av den funktion bl.a. interpellationerna fyller inom det parlamentariska systemet genom de möjligheter de ger riksdagen till information, debatt och kontroll av regeringen, är vikten av att de fungerar tillfredställande uppenbar. En avgörande förutsättning för att frågeinstitutet ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen, var enligt utskottet att statsråden respekterar gällande reglering och praxis. I detta avseende är det av särskild vikt bl.a. att fördröjda svar i möjligaste mån undviks. Med anledning av vad som framkommit i granskningen noterade utskottet att andelen fördröjda interpellationssvar legat på en hög nivå under den undersökta perioden. Utskottet såg allvarligt på detta förhållande och ansåg att det, förutom att äventyra aktualiteten hos interpellationsdebatterna, i förlängningen också kan riskera att allmänt försvaga frågeinstitutet som kontrollinstrument. Inte minst den förhållandevis stora andel interpellationssvar som lämnas med flera veckors fördröjning utgjorde här enligt utskottet ett problem.

Pågående uppföljnings- och utvärderingsarbete

I den senast nämnda granskningen ansåg utskottet att diskussionen om frågeinstitutets verkan och funktion synes vara av en sådan karaktär att en mer fullständig genomlysning från konstitutionell synpunkt är befogad. Till detta kunde enligt utskottet läggas behovet av en utförlig diskussion om frågeinstitutets syfte i en mer grundläggande mening. En undersökning av detta slag skulle emellertid kräva ett vidare perspektiv än vad som kan anläggas inom ramen för utskottets granskning. Enligt utskottets mening fanns anledning att i stället framöver överväga att ta initiativ till en uppföljning och utvärdering med en sådan inriktning.

Hösten 2010 beslutade utskottet att ge en utredare i uppdrag att genomföra en sådan brett upplagd utvärdering av frågeinstitutet (interpellationer samt skriftliga och muntliga frågor), i syfte att analysera dem från konstitutionell synpunkt. Utredningen ska bl.a. göra en historisk genomgång av

frågeinstitutens utveckling och av de olika uppfattningar om deras syfte som legat till grund för utformningen av dem. Vidare ska en kartläggning av omfattningen av interpellationer och frågor över tid göras, liksom av det sätt på vilket de används i riksdagsarbetet och vilken betydelse de kan sägas ha i olika hänseenden. Slutligen ska utredningen bedöma hur användningen av frågeinstitutet inverkar på de praktiska förutsättningarna för statsråden att fullgöra sina åtaganden och hur den påverkar arbetet i Regeringskansliet. Utredningen ska redovisa sitt arbete för utskottet före utgången av 2011.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt en redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits efter utskottets senaste granskning för att undvika försenade interpellationssvar och ett svar på varför andelen försenade svar trots det ökade under riksmötet 2009/10.

Som svar lämnades en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen (bilaga A1.6.3) till utskottet den 24 februari 2011. I promemorian anfördes följande. Konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden analyseras och diskuteras i expeditions- och rättschefskretsen samt bland statssekreterarna. Att vissa förseningar trots detta riskerar att uppstå kan bl.a. bero på olika åtaganden, tjänsteresor eller andra tidigare inbokade engagemang, som inte kan flyttas. Vid de möten för samråd och information som hålls med jämna mellanrum mellan företrädare för kammarkansliet och Statsrådsberedningen tas vidare frågor upp om hanteringen av riksdagsfrågor och interpellationer. Ambitionen har varit och är fortsatt enligt promemorian att fler svar ska lämnas inom den föreskrivna tiden. Slutligen anfördes att Regeringskansliet välkomnar den utvärdering som har initierats av utskottet.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare har uttalat är möjligheten för riksdagens ledamöter att framställa interpellationer till statsråden en viktig del av riksdagens kontrollmakt. Att svarstiderna respekteras är också en avgörande förutsättning för att frågeinstitutet ska ha den verkan och funktion som förutsätts i regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet, som hade förväntat sig en förbättring av statistiken beträffande svarstiderna, konstaterar i årets granskning att trenden med en ökande andel interpellationer som besvaras försent, trots upprepade påpekanden från utskottet genom åren tvärtom fortsätter, både vad avser den totala andelen sena svar och andelen svar som är försenade med flera veckor. Det är enligt utskottets mening otillfredsställande att utvecklingen har fortsatt i fel riktning.

Utskottet kommer under nästa riksmöte att behandla den utvärdering av frågeinstitutet som nu pågår. Utskottet kommer då att överväga om det finns skäl att vidta några åtgärder för att stärka frågeinstitutets funktion som kontrollinstrument.

2 Handläggningen av vissa regeringsärenden m.m.

2.1 Hanteringen av datalagringsdirektivets genomförande

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 12 mars 2010, se *bilaga A2.1.1*, begärs att utskottet granskar orsakerna till regeringens och justitieministerns "försummelser" vad gäller införandet av datalagringsdirektivet¹. I anmälan anförs dels att direktivet antogs den 15 mars 2006 och att det skulle ha införlivats i sin helhet senast i mars 2009, dels att Sverige fällts i EU-domstolen för försummelse när det gäller införandet av direktivet i svensk rätt, dels att Sverige kommer att få betala skadestånd.

Utskottet avgränsar sin granskning i ärendet till perioden fram till regeringens beslut om proposition 2010/11:46.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior som har upprättats inom Justitie- och Utrikesdepartementen, *bilaga A2.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Kronologisk redogörelse

Nedan lämnas en kronologisk redogörelse för olika för granskningsärendet centrala händelser och förlopp. Dessa beskrivs mer utförligt i följande avsnitt.

<i>Datum</i>	<i>Händelse</i>
24 maj 2005	Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) överlämnar sitt delbetänkande till regeringen. I betänkandet redovisas en översyn av regelverket som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation.
3 maj 2006	Datalagringsdirektivet träder i kraft.
18 maj 2006	Regeringen tillsätter Trafikuppgiftsutredningen som får i uppdrag att lämna förslag till hur direktivet ska genomföras i svensk rätt.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG, EUT L 105, 13.4.2006, s. 54.

<i>Datum</i>	Händelse
15 september 2007	Direktivets genomförandetid löper ut <i>med undantag</i> för frågor om lagringen av kommunikationsuppgifter om Internetåtkomst, Internettelefoni och Internetbaserad e-post (se nedan).
7 november 2007	Trafikuppgiftsutredningen överlämnar sitt utredningsbetänkande inklusive författningsförslag till regeringen.
27 november 2007	Kommissionen sänder en formell underrättelse och uppmanar Sverige att förklara varför kommissionen saknar upplysningar om direktivets införlivande i svensk rätt.
20 december 2007	Regeringen tillsätter Polismetodutredningen som får i uppdrag att överväga vissa straffprocessuella och polisrättsliga frågor som rör de brottsbekämpande myndigheternas dolda spanings- och utredningsverksamhet.
25 januari 2008	Regeringen svarar kommissionen att svenska författningar som införlivar direktivet kommer att träda i kraft under första kvartalet 2009.
3 juli 2008	Polismetodutredningen får i uppdrag att skyndsamt också utreda frågan om brottsbekämpande myndigheters tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation. Denna fråga hänger samman med frågan om skyldigheten för leverantörer att lagra uppgifterna för brottsbekämpande ändamål under viss tid, vilken hade varit föremål för Trafikuppgiftsutredningens arbete.
23 september 2008	Kommissionen, som fortfarande saknar upplysningar om direktivets införlivande, sänder ett motiverat yttrande till Sverige med uppmaning att vidta nödvändiga åtgärder inom två månader.
21 november 2008	Sverige svarar att förseningar har uppstått i tidsplanen för införlivandet av direktivet, att arbetet med införlivandet fortgår och att kommissionen ska hållas underrättad.
23 januari 2009	Polismetodutredningen överlämnar sitt delbetänkande inklusive författningsförslag till regeringen.
15 mars 2009	Direktivets genomförandetid löper ut i fråga om lagringen av kommunikationsuppgifter om Internetåtkomst, Internettelefoni och Internetbaserad e-post.
26 maj 2009	Kommissionen väcker talan mot Sverige i dåvarande EG-domstolen och yrkar att domstolen fastställer att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med datalagringsdirektivet.
4 augusti 2009	Justitieministern anför i en interpellationsdebatt att ministerns avsikt är att regeringen ska lämna en proposition i frågan under hösten.

<i>Datum</i>	<i>Händelse</i>
6 november 2009	Justitieministern anför i en interpellationsdebatt bl.a. att sedan direktivets genomförande påbörjats har ytterligare initiativ på brottsbekämpningsområdet som påverkar integritetsskyddet tillkommit och att det är viktigt att initiativen ses i ett sammanhang för att värna enskildas integritet. Ministern uttalar att hon därför inte avser att lägga fram något förslag förrän frågan om lagring av trafikuppgifter övervägts i ett bredare sammanhang, bl.a. rörande brottsbekämpande myndigheters tillgång till uppgifterna.
4 februari 2010	EU-domstolen fastställer i sin dom att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med datalagringsdirektivet.
12 februari 2010	Justitieministern anför i en interpellationsdebatt bl.a. dels att regeringen anser att frågan om lagstiftning om lagring av trafikuppgifter bör övervägas i ett bredare sammanhang och att integritetsskydd visavi brottsbekämpning måste tas på allvar, dels att Polismetodutredningens förslag nu är föremål för övervägande och att regeringen bl.a. därför avvaktar med ett ställningstagande till hur Sverige ska införa datalagringsdirektivet.
3 december 2010	Regeringen beslutar proposition 2010/11:46 Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål – genomförande av direktiv 2006/24/EG.

Utöver detta kan nämnas att det under sensommaren och hösten 2009 samt första kvartalet 2010 inkom ytterligare interpellationer och skriftliga frågor till justitieministern om datalagringsdirektivets införlivande.

Därtill kan noteras dels att riksdagens kammare den 16 mars 2011, i enlighet med 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen, hänvisade delar av de lagförslag som regeringen föreslagit i proposition 2010/11:46 till justitieutskottet för att där vila i minst tolv månader från den 11 mars 2011, dels att kommissionen den 6 april 2011 beslutade att lämna yrkanden till EU-domstolen om att domstolen ska utdöma bötesstraff till Sverige med anledning av den fortsatta underlåtenheten att införliva datalagringsdirektivet.

Gällande rätt m.m.

EU-fördraget

EU-rätten bygger på en allmän lojalitetsprincip, vilken uttrycks i artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen² (EU-fördraget) som stadgar att unionen och medlemsstaterna enligt principen om lojalt samarbete ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen samt att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av

² EUT C 83, 30.3.2010, s. 18.

fördragen eller av unionens institutioners akter. Det stadgas också att medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

EUF-fördraget

Av artikel 260.1–2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt³ (EUF-fördraget) framgår att om EU-domstolen finner att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen, ska denna stat vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Vidare framgår att om kommissionen anser att den berörda medlemsstaten inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom, får kommissionen, efter att ha gett staten tillfälle att framföra sina synpunkter, väcka talan vid domstolen. Därvid ska kommissionen ange det standardbelopp eller vite som den med hänsyn till omständigheterna anser det lämpligt att den berörda medlemsstaten ska betala. Om domstolen finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att efterkomma dess dom, kan den förelägga staten att betala ett standardbelopp eller ett vite.

Datalagringsdirektivet

Enligt artikel 15.1 i datalagringsdirektivet skulle medlemsstaterna dels senast den 15 september 2007 sätta de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet i kraft, dels genast underrätta kommissionen om detta. Vidare stadgar artikeln att när en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs.

Enligt artikel 15.2 ska medlemsstaterna till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av direktivet.

Av artikel 15.3 i direktivet framgår dels att varje medlemsstat får skjuta upp tillämpningen av direktivet i fråga om lagringen av kommunikationsuppgifter om Internetåtkomst, Internettelefonier och Internetbaserad e-post t.o.m. den 15 mars 2009, dels att alla medlemsstater som önskar utnyttja bestämmelsen ska underrätta rådet och kommissionen om detta i form av en förklaring när direktivet antas. En sådan förklaring lämnades av Sverige i samband med antagandet av direktivet (se EUT L 105, 13.4.2006, s. 62).

Budgetlagen

Här redovisas de föreskrifter som gällde under den tidsperiod som är relevant för granskningsärendet, dvs. före den 3 december 2010. Den 1 april 2011 trädde en ny budgetlag (2011:203) i kraft (prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177–178) och den gamla lagen (1996:1059) om statsbudgeten upphävdes.

³ EUT C 83, 30.3.2010, s. 161.

Enligt 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten gäller att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

I författningskommentaren till bestämmelsen anges att uttrycket god hushållning kan exemplifieras med att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamhet ska bedrivas med hög produktivitet och att statens medel ska hanteras säkert (prop. 1995/96:220 s. 82).

Förordning med instruktion för Regeringskansliet

Enligt 20 § 3 ska Regeringskansliet besvara formella underrättelser från kommissionen och i övrigt upplysa kommissionen om hur Sverige har uppfyllt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i unionen.

Enligt 20 § 6 ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i unionen eller av andra internationella överenskommelser samt besluta om svenska svar och kommentarer inom dessa förfaranden.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett tidigare tillfälle granskat beredningskravet vid genomförandet av EG-direktiv (bet. 2009/10:KU10 s. 78 f.). Då granskade utskottet införlivandet av sammanlagt 24 direktiv (däribland data-lagringsdirektivet) som antagits av rådet under perioden 2006–2008 och som skulle vara genomförda senast den 30 juni 2009. I sitt ställningstagande konstaterade utskottet att EU-rätten bygger på en allmän lojalitetsprincip som stadgar att medlemsstaterna bl.a. ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter samt hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

Hösten 2008 granskade utskottet bl.a. beredningen av tre EG-direktiv (bet. 2008/09:KU10 s. 65 f.). Utskottet upprepade då sin uppfattning att synpunkter från myndigheter och andra berörda instanser kan utgöra ett värdefullt underlag, t.ex. när det gäller att bedöma vilka lagstiftningsåtgärder riksdagen kommer att behöva vidta efter det att ministerrådet har antagit ett EG-direktiv (s. 78).

Våren 2010 granskade utskottet förhållanden om en dröjsmålsränta på tullavgift till EU (bet. 2009/10:KU20 s. 104 f.). Utskottet konstaterade att granskningen gällde det första fallet av en talan mot Sverige som väckts vid EU-domstolen om ett krav på inbetalning av egna medel till kommissionen där domstolen fastställt att Sverige underlåtit att uppfylla sina gemenskapsrättsliga skyldigheter. Utskottet noterade bl.a. dels att den dröjsmålsränta som uppkommit vida översteg den ursprungliga tullskuld som tvisten vid EU-domstolen gällde, dels att det i ett tidigare skede blev känt att en annan medlemsstat redan genomfört en villkorad betalning i det aktu-

ella målet. Mot bakgrund av bl.a. budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning i statens verksamhet ansåg utskottet att regeringen vid liknande situationer i framtiden noga bör överväga att genomföra villkorade betalningar så att onödiga utgifter undviks (s. 117).

Trafikuppgiftsutredningen

Genom regeringsbeslut den 18 maj 2006 tillkallades en särskild utredare som fick i uppdrag att lämna förslag till hur datalagringsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt (dir. 2006:49). Uppdraget skulle redovisas senast den 1 april 2007. Den 15 mars 2007 beslutade regeringen om förlängd utredningstid t.o.m. den 1 november 2007 (dir. 2007:37).

Den 7 november 2007 överlämnade Trafikuppgiftsutredningen sitt betänkande (SOU 2007:76) till regeringen i vilket utredningen lämnade författningsförslag om ändringar i dåvarande sekretesslagen (1980:100), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samt en ny förordning om lagring av trafikuppgifter m.m. för brottsbekämpande syften.

Utredningen föreslog att lagring av trafikuppgifter skulle ske hos leverantören och att lagringstiden skulle vara ett år. Därefter skulle uppgifterna utplånas. Leverantörerna skulle vara skyldiga att anpassa sin verksamhet så att uppgifterna enkelt kunde tas om hand av de brottsbekämpande myndigheterna vid ett utlämnande. Utredningen föreslog att Post- och telestyrelsen skulle ha tillsyn över leverantörernas lagring av trafikuppgifter. Utredningsbetänkandet remissbehandlades. Den 3 december 2010 lämnade regeringen en proposition till riksdagen.

Polismetodutredningen

Genom regeringsbeslut den 20 december 2007 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att överväga vissa straffprocessuella och polisrättsliga frågor när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas dolda spanings- och utredningsverksamhet (dir. 2007:185). Utredaren skulle senast den 19 juni 2008 i ett delbetänkande redovisa resultatet av sina överväganden när det gäller polisens och tullens möjligheter till att dels begära in uppgifter om elektronisk kommunikation med egna tekniska hjälpmedel, dels begära in uppgifter om mobiltelefoner, teledokument och abonnemang inom polisens och tullens underrättelseverksamhet och under förundersökningar innan det finns någon skäligen misstänkt gärningsman. Uppdraget i övrigt skulle redovisas senast den 31 maj 2009.

Den 3 juli 2008 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2008:91) med innebörden att utredarens uppdrag ändrades dels på så sätt att delbetänkandet inte behövde innehålla redovisning av utredningens arbete när det gäller polisens och tullens möjligheter att skaffa uppgifter om elektronisk kommunikation med egna tekniska hjälpmedel utan den delen av uppdraget skulle i stället redovisas i samband med den slutliga redovis-

ningen, dels så att tidpunkten för redovisningen av delbetänkandet flyttades fram till den 31 december 2008 och tidpunkten för slutbetänkandet till den 1 oktober 2009.

Polismetodutredningen överlämnade i januari 2009 delbetänkandet En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen (SOU 2009:1). Utredningen föreslog bl.a. att skyldigheten för leverantörerna att lämna ut uppgifter om abonnemang till myndigheterna i motsats till vad som nu gäller inte skulle vara begränsad till misstanke om brott av viss svårhetsgrad. Således skulle t.ex. uppgift om vem som hade ett visst IP-nummer vid ett visst tillfälle kunna lämnas ut vid misstanke om brott, även om enbart böter kunde förväntas som påföljd i det enskilda fallet.

Utredningsbetänkandet remissbehandlades. Den 16 december 2010 överlämnade regeringen en lagrådsremiss om de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation till Lagrådet. Lagrådet lämnade sitt yttrande den 18 januari 2011.

EU-domstolens dom

Den 26 maj 2009 väckte kommissionen talan⁴ mot Sverige i dåvarande EG-domstolen (mål C-185/09). Kommissionen yrkade att domstolen skulle fastställa att Sverige, genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa datalagringsdirektivet eller, i vart fall, genom att inte underrätta kommissionen om dessa åtgärder, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 15.1 i direktivet.

Domstolen slog den 4 februari 2010 i sin dom⁵ fast att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet, genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Av redogörelsen i domen över det s.k. administrativa förfarandet framgår att kommissionen saknat upplysningar som visat att Sverige antagit de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet och att kommissionen den 27 november 2007 i enlighet med förfarandet i dåvarande artikel 226 första stycket EG-fördraget⁶ (nuvarande artikel 258 i EUF-fördraget) sände en formell underrättelse och uppmanade Sverige att inkomma med sina synpunkter.

Sverige besvarade den formella underrättelsen genom en skrivelse av den 25 januari 2008, i vilken det angavs att den nationella lagstiftning som ska införliva direktivet skulle komma att träda i kraft under första kvartalet år 2009.

Vidare framgår av domen att kommissionen inte haft tillgång till några andra uppgifter som gjorde det möjligt att dra slutsatsen att de åtgärder som är nödvändiga för att införliva direktivet med den nationella rättsord-

⁴ EUT C 180, 1.8.2009, s. 32–33.

⁵ EUT C 80, 27.3.2010, s. 6.

⁶ EUT C 321, 29.12.2006, s. 144.

ningen hade vidtagits. Kommissionen lämnade därför den 23 september 2008 ett motiverat yttrande, i vilket den uppmanade Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet inom två månader.

I sin svarsskrivelse av den 21 november 2008 gjorde Sverige gällande dels att det hade uppstått förseningar i tidsplanen för införlivandet av direktivet, dels att lagstiftningsarbetet med införlivandet fortgick och att kommissionen skulle hållas underrättad om dess fortskridande.

Mot bakgrund av att kommissionen fortfarande inte hade mottagit några andra upplysningar från Sverige och inte hade tillgång till några uppgifter som visade att Sverige hade antagit de bestämmelser som är nödvändiga för att införliva direktivet med den nationella rättsordningen väckte kommissionen talan mot Sverige i dåvarande EG-domstolen.

Av domen framgår att Sverige i sitt svaromål dels medgett det påstådda fördragsbrottet, dels gjort gällande att bestämmelser som säkerställer direktivets införlivande förväntades kunna träda i kraft den 1 april 2010.

I domen anförde domstolen dels att förekomsten av ett fördragsbrott enligt fast rättspraxis⁷ ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att domstolen inte ska beakta senare förändringar, dels att det i förevarande mål är utrett att Sverige vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet inte hade vidtagit de åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa införlivandet av direktivet med den nationella rättsordningen. Mot bakgrund av detta ansåg domstolen att kommissionens talan skulle bifallas.

Regeringens kommunikation med kommissionen i ärendet

Av regeringens redogörelse för verksamheten i Europeiska unionen under 2008 (skr. 2008/09:85) framgår att Sverige i huvudsak svarade följande i fråga om de av kommissionen påpekade bristerna i genomförande av data-lagringsdirektivet (s. 311):

Regeringen tillsatte i maj 2006 en särskild utredare som skulle lämna förslag till hur direktivet ska genomföras i svensk rätt. På grund av bl.a. frågornas komplexitet redovisades uppdraget efter begäran om förlängd tid den 7 november 2007 (SOU 2007:76 Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning). I betänkandet hanteras skyldigheten att lagra trafikuppgifter i ett sammanhang, dvs. utan att dela upp genomförandet i en del som avser fast och mobil telefoni och en annan del som gäller Internetbaserad kommunikation. Som skäl för detta anförs bland annat att den tekniska utvecklingen gör det allt svårare att göra en åtskillnad mellan de olika teknikerna när det gäller kommunikation. Sådana synpunkter har också framförts av experter vid möten anordnade av kommissionen angående implementering av direktivet. Mot denna bakgrund kommer direktivet i Sverige att genomföras i ett sammanhang.

⁷ Jämför bl.a. dom av den 14 september 2004 i mål C168/03, kommissionen mot Spanien, REG 2004, s. 18227, punkt 24, och av den 26 november 2009 i mål C211/09, kommissionen mot Grekland, REG 2009, s. I0000, punkt 7.

Vidare framgår av regeringens redogörelse att Sverige, mot bakgrund av kommissionens motiverade yttrande där den vidhållit sin inställning, svarade dels att regeringen med anledning av det förestående ikraftträdandet av Lissabonfördraget hade tvingats prioritera arbetet med att lyfta Sveriges parlamentariska reservationer beträffande fem överenskomna rambeslut, vilket inneburit att tidsplanen för genomförandet av direktivet hade förskjutits något, dels att en remiss till Lagrådet höll på att färdigställas och att det därefter skulle komma att utarbetas en proposition vilken skulle överlämnas till riksdagen.

Skriftliga frågor till justitieministern

Den 22 oktober 2009 ställdes en skriftlig fråga (2009/10:126) till justitieministern om på vilket sätt hon avsåg att säkerställa att polisen får tillgång till trafikdata samt vilka åtgärder hon avsåg att vidta för att se till att propositionen om lagring av trafikdata inte återigen skjuts på framtiden. Justitieministern anförde i svar den 4 november 2009 bl.a. dels att frågan om att ålägga privata företag att lagra trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål väcker flera viktiga principiella frågor, inte minst rörande integritetsskyddet, dels att ytterligare initiativ på brottsbekämpningsområdet som på olika sätt påverkar skyddet för den personliga integriteten har tillkommit sedan arbetet med att genomföra direktivet påbörjades. Vidare framhöll ministern vikten av att de olika initiativen ses i ett sammanhang i syfte att värna den enskildes integritet och att regeringen därför avsåg att meddela kommissionen att den behöver ytterligare tid för att genomföra direktivet.

Den 11 februari 2010 ställdes en skriftlig fråga (2009/10:508) till justitieministern om vilka initiativ hon kommer att ta för att lyfta fram frågan om en omarbetning av EU:s datalagringsdirektiv så att det inte kränker den personliga integriteten och skapar ett övervakningssamhälle. Justitieministern anförde i ett svar den 17 februari 2010 bl.a. att på grund av att frågan om att ålägga operatörerna en skyldighet att lagra trafikuppgifter väcker många svåra frågor kring den personliga integriteten kontra en effektiv brottsbekämpning så har regeringen valt att avvakta med genomförandet av direktivet för att kunna se frågan i ett bredare sammanhang, där bl.a. de förslag Polismetodutredningen lämnat om vilka regler som ska gälla för de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifterna övervägs. Vidare anförde ministern att datalagringsdirektivet är en EU-rättslig reglering som Sverige som medlemsstat är skyldigt att genomföra och eftersom det är fråga om ett inre marknadsdirektiv ligger behörigheten att föra fram ändringsförslag helt hos kommissionen.

Interpellationer till justitieministern

Den 4 augusti 2009 ställdes en interpellation (ip. 2008/09:574) till justitieministern om när ministern avsåg att lägga fram ett lagförslag om lagring av trafikdata. Den 20 augusti 2009 anförde justitieministern i kammaren som svar bl.a. att det var ministerns avsikt att regeringen skulle lägga fram en proposition under hösten.

Den 23 oktober 2009 ställdes en interpellation (ip. 2009/10:46) till justitieministern om hennes avsikt att återkomma med förslag om att lagstifta om skyldighet att spara trafikdata och när ett sådant förslag i så fall kommer. Den 6 november 2009 anförde justitieministern i kammaren som svar bl.a. dels att frågan om att ålägga privata företag att lagra trafikuppgifter för brottsbekämpande syfte väcker flera principiellt viktiga frågor, inte minst rörande integritetsskyddet, dels att sedan arbetet med att genomföra direktivet påbörjades har det dessutom tillkommit ytterligare initiativ på brottsbekämpningsområdet som på olika sätt påverkar skyddet för den personliga integriteten, dels att för att värna den enskildes integritet är det viktigt att de olika initiativen ses i ett sammanhang. Justitieministern uttalade även att hon därför inte avsåg att lägga fram något förslag förrän frågan om lagring av trafikuppgifter övervägts i ett bredare sammanhang, bl.a. rörande vilka regler som ska gälla för de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifterna.

Den 2 februari 2010 ställdes en interpellation (ip. 2009/10:217) till justitieministern om dels vilka skäl ministern har för att en proposition dröjer så länge att polisen riskerar den brottsbekämpande verksamheten, dels när ministern planerar att komma med propositionen om trafikdatalagring. Den 12 februari 2010 anförde justitieministern i kammaren som svar bl.a. dels att regeringen anser att frågan om att lagstifta om operatörers skyldighet att lagra trafikuppgifter bör övervägas i ett bredare sammanhang och att skyddet för den personliga integriteten visavi verktyg för brottsbekämpningen måste tas på allvar, dels att Polismetodutredningens förslag om vilka regler som ska gälla för de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifterna nu är föremål för övervägande och att regeringen bl.a. därför har valt att avvakta med ett ställningstagande till hur Sverige ska införa datalagringsdirektivet.

Proposition om genomförande av direktiv 2006/24/EG

I propositionen (prop. 2010/11:46 s. 71–72), som beslutades den 3 december 2010, föreslås ändring i rättegångsbalken och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation i syfte att genomföra datalagringsdirektivet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

I propositionen anges att kommissionen med anledning av EU-domstolens dom från den 4 februari 2010 har inlett nästa steg i överträdelseförfarandet, vilket kan leda till att Sverige förpliktas betala en ekonomisk sanktion. Vidare anges att en formell underrättelse överlämnades till Sverige i slutet av juni 2010 och besvarades den 27 augusti 2010. Nästa steg i

processen uppges kunna vara att kommissionen väcker talan mot Sverige med yrkande om en ekonomisk sanktion och att de sanktioner som kan bli aktuella är dels ett standardbelopp, dels löpande vite.

Mot bakgrund av dels att EU-domstolen i sin dom konstaterat att Sverige inte i rätt tid genomfört den del av direktivet som skulle ha varit genomförd senast den 15 september 2007, dels att lagrade trafikuppgifter utgör ett mycket viktigt verktyg vid avslöjande, utredning och lagföring av allvarlig brottslighet bedömer regeringen i propositionen att det är angeläget att de nya reglerna träder i kraft snarast möjligt. I propositionen anförs bl.a. att regeringen delar de remissynpunkter som framförts om att det är rimligt att leverantörerna får viss tid på sig att anpassa sin verksamhet till de nya kraven. Det bör dock, anser regeringen, beaktas att direktivet har funnits på plats sedan mars 2006 och Trafikuppgiftsutredningens förslag sedan november 2007, vilket innebär att grundförutsättningarna för vilka krav leverantörerna kommer att åläggas varit kända under lång tid. Därtill anges att regeringens förslag till allra största del följer direktivets minimikrav och att eftersom Sverige är bland de sista länderna inom EU att genomföra direktivet har leverantörerna även haft möjlighet att studera och dra nytta av erfarenheter från leverantörer i andra medlemsstater och av den teknik som utvecklats där. Mot denna bakgrund anser regeringen att det är rimligt att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2011.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 16 december 2010 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor samt två handlingar, nämligen den formella underrättelse som kommissionen överlämnade till Sverige i slutet av juni 2010 och Sveriges svar från den 27 augusti 2010 på nämnda formella underrättelse. Utskottet tog den 27 januari 2011 emot svarspromemorior utarbetade vid Justitie- och Utrikesdepartementen och de begärda handlingarna (bilaga A2.1.2).

Av svarspromemorian framgår att det viktigaste skälet till fördröjningen av genomförandet av trafikdatalagringsdirektivet är att regeringen beslutade att invänta beredningen av Polismetodutredningens förslag om vilka regler som ska gälla för de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till bl.a. trafikuppgifter. Justitiedepartementet framhåller även i svarspromemorian att utarbetandet av förslaget till genomförande av trafikdatalagringsdirektivet har inneburit svåra avvägningar mellan skyddet för den personliga integriteten och behovet av en effektiv brottsbekämpning samt att direktivets genomförande av detta skäl också har fördröjts i flera andra medlemsstater.

I regeringens svarsskrivelse från den 27 augusti 2010 på en formell underrättelse från kommissionen om införlivandet av datalagringsdirektivet anförs bl.a. att sedan arbetet med att genomföra direktivet påbörjades i Sverige har det tillkommit andra initiativ på brottsbekämpningsområdet som på olika sätt påverkar skyddet för den personliga integriteten. Enligt svars-

skrivelsen bekräftar aktuella domar från de tyska och rumänska författningsdomstolarna de svårigheter ett genomförande av direktivet innebär. Av skrivelsen framgår vidare att regeringen har bedömt att genomförandet av direktivet bör föregås av en grundlig analys och att frågan bör prövas i ett brett sammanhang. I skrivelsen anges även att Riksdagens ombudsmän (JO) i sitt remissyttrande över Trafikuppgiftsutredningens betänkande (SOU 2007:76) har avstyrkt att direktivet genomförs om inte det samtidigt sker en översyn av de regler som gäller tillgången till trafikuppgifter. Vidare anges i skrivelsen att regeringen mot bakgrund av det ovannämnda fann att lagringsfrågan bör samordnas med frågan om vilka regler som ska gälla för de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifterna.

Av den svarspromemoria som utarbetats vid Utrikesdepartementet framgår att Sverige inte tidigare har förelagts ekonomiska sanktioner av EU-domstolen för bristande genomförande av ett direktiv.

Beträffande eventuella ekonomiska sanktioner anges i svarspromemorian att det i Regeringskansliet finns kunskap om de allmänna principer som används för beräkning av ekonomiska sanktioner men inga uppgifter om sådana sanktioner specifikt för det aktuella ärendet.

Genom en skrivelse av den 3 februari 2011 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal kompletterande frågor i granskningsärendet. Utskottet tog den 24 februari 2011 emot en svarspromemoria utarbetad vid Justitiedepartementet (bilaga A2.1.3).

I svarspromemorian anges, som svar på frågan om vilken ytterligare kommunikation mellan regeringen alternativt Regeringskansliet och kommissionen som har förekommit, att regeringen under hösten 2010 har skickat in den upprättade lagrådsremissen och propositionen till kommissionen. Dessa handlingar har även laddats upp i kommissionens databas för överträdelseärenden. Därutöver anges i svarspromemorian att den ansvarige rättschefen den 2 februari 2011 vid telefonsamtal med kanslichefen hos EU-kommissionär Malmström, bl.a. fått uppgift om att kommissionen vid sitt möte den 9 mars 2011 har för avsikt att behandla det nu aktuella överträdelseärendet och att uppgifterna har vidarebefordrats till kanslichefen i riksdagens justitieutskott.

Av svarspromemorian framgår att regeringen avser, för att uppnå ett fullständigt genomförande av direktivet i svensk rätt, att komplettera lagförslagen i proposition 2010/11:46 med bestämmelser i förordning och att regeringen planerar att utfärda lag och förordning i ett sammanhang, så snart riksdagen har fattat beslut om propositionen.

Vidare anges att, som bl.a. JO och Datainspektionen har anförts, avvägningen mellan brottsbekämpning och integritetsskydd i allt väsentligt redan är given i direktivet samt att direktivet över huvud taget inte reglerar frågan om tillgången till de lagrade uppgifterna, utan lämnar till medlemsstaterna att avgöra detta i nationell rätt. I svarspromemorian anges att JO har avstyrkt att direktivet genomförs om det inte samtidigt genomförs förändringar av det regelverk som styr de brottsbekämpande myndigheternas

tillgång till trafikuppgifter och att JO har motiverat sitt ställningstagande med att det från integritetssynpunkt är av stor betydelse vad som gäller för dessa myndigheters rätt att få tillgång till de uppgifter som lagras. Regeringen har enligt svarspromemorian delat denna uppfattning och gjort bedömningen att ett genomförande av direktivet bör samordnas med frågan om under vilka förutsättningar de brottsbekämpande myndigheterna ska ges tillgång till de uppgifter som ska lagras.

Av svaren i promemorian framgår att genomförandet av direktivet har prövats i samband med beredningen av Polismetodutredningens förslag i delbetänkandet i januari 2009 i det bredare sammanhang som framgår ovan (dvs. att genomförande av direktivet samordnades med frågan om under vilka förutsättningar de brottsbekämpande myndigheterna ska ges tillgång till de lagrade uppgifterna).

På frågan om ett genomförande av direktivet hade varit möjligt utan att avvakta beredningen av Polismetodutredningens förslag anges att direktivet inte reglerar frågan om tillgången till de lagrade uppgifterna, utan överlämnar till medlemsstaterna att avgöra detta i nationell rätt, men att regeringen bedömde att ett genomförande av direktivet ändå borde samordnas med frågan om hur regelverket för de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till de lagrade uppgifterna ska utformas.

Vidare anges i svarspromemorian att bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen givetvis måste beaktas när ett direktiv genomförs och att de författningar som föreslås genomföra ett direktiv med andra ord inte får innebära otillåtna begränsningar av enskildas fri- och rättigheter. Enligt svarspromemorian avgörs författningarnas närmare utformning av det handlingsutrymme som respektive direktiv ger för genomförandet.

Slutligen anges i svarspromemorian att Sverige regelmässigt framför krav på långa genomförandetider när det gäller direktiv som behöver utredas noga innan de kan genomföras.

Övrigt

Riksdagens beslut om vilandeförklaring

I samband med kammarbehandlingen av justitieutskottets betänkande (bet. 2010/11:JuU14), i vilket regeringens proposition om genomförande av data-lagringsdirektivet (prop. 2010/11:46) behandlas, yrkades bl.a. att det i propositionen intagna förslaget till lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation (2003:389) skulle vila i minst tolv månader på grund av att lagförslaget innebar sådan begränsning av fri- och rättighet som avsågs i 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen. Konstitutionsutskottet hade under beredningen av ärendet uttalat att regeringens förslag till lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation var ett sådant lagförslag som avsågs i 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen och att det där föreskrivna kvalificerade förfarandet således var tillämpligt på förslaget (se yttr. 2010/11:KU3y s. 20).

Kammaren beslutade den 16 mars 2011 att hänvisa förslaget till justitieutskottet för att där vila i minst tolv månader från den 11 mars 2011 (se 11 § i kammarens protokoll 2010/11:73).

Kommissionens yrkande till EU-domstolen om ekonomisk sanktion

Enligt ett pressmeddelande (IP/11/409) från kommissionen beslutade kommissionen vid sitt kollegiemöte den 6 april 2011 att i enlighet med artikel 260 i EUF-fördraget väcka talan vid EU-domstolen med yrkanden om att Sverige åläggs en ekonomisk sanktion.

Av pressmeddelandet, *bilaga A2.1.4*, framgår att EU-domstolen kommer att avgöra storleken på påföljden, som kan utdömas i form av vite och/eller standardbelopp. Standardbeloppet är ett straff för att överträdelsen fortsatt mellan den första underlåtenhetsdomen (enligt artikel 258 i EUF-fördraget) och den andra domen (enligt artikel 260 i EUF-fördraget). Vitet beräknas i princip per förseningsdag efter det att den andra domen meddelats. Kommissionen yrkar att domstolen ska döma Sverige till vite på 40 947 euro per dag efter en andra dom fram till dess att överträdelsen upphör och förelägga ett standardbelopp på 9 597 euro per dag för perioden mellan domstolens dom den 4 februari 2010 och den andra domen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att EU-domstolen i sin dom den 4 februari 2010 slagit fast att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt datalagringsdirektivet. Utskottet noterar att förhandlingarna om och genomförandet av det aktuella direktivet sköttes av flera regeringar.

Utskottets granskning visar att utarbetandet av förslaget till genomförande av direktivet inneburit svåra avvägningar inte minst vad gäller skyddet för enskildas personliga integritet. Utskottet har tidigare vid flera tillfällen framhållit beredningskravets betydelse. Den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt. När frågor om inskränkningar i enskildas personliga integritet berörs kan enligt utskottet beredningskravets betydelse understrykas särskilt. Utskottets granskning har visat att regeringens beredning av genomförandepropositionen medförde komplicerade överväganden i flera principiella svåra frågor som rörde avvägningen mellan brottsbekämpning och integritetsskydd. Regeringen bedömde, i likhet med JO, att ett genomförande av direktivet bör samordnas med frågan om under vilka förutsättningar de brottsbekämpande myndigheterna ska ges tillgång till de uppgifter som ska lagras.

Samtidigt kan utskottet konstatera att den allmänna lojalitetsprincip som EU-rätten bygger på innebär en skyldighet för medlemsstaterna att bl.a. vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Direktivet skulle ha genomförts i sin helhet senast den 15 mars 2009. Den stipulerade genomförandetiden har varit 3 år. Föreskrif-

terna i den proposition som lagts fram för riksdagen, och som delvis skulle ha genomfört direktivet, skulle ha trätt i kraft den 1 juli 2011, om inte riksdagen hade beslutat om vilandeförklaring.

Utskottet konstaterar att genomförandet av direktivet hade varit juridiskt möjligt utan samordning med frågan om hur regelverket för de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till de lagrade uppgifterna ska utformas, men att regeringen bedömde att genomförandet av direktivet i svensk rätt ändå borde övervägas i ett bredare sammanhang. Konsekvensen av detta blev dock att direktivet inte hann genomföras inom den genomförandetid som föreskrivs i direktivet.

I granskningen har anförts att Sverige regelmässigt framför krav på långa genomförandetider för vissa direktiv. Oaktat detta anser utskottet att ärendet tydligt visar vikten av att regeringen i förhandlingar om direktiv där den personliga integriteten berörs noggrant överväger behovet av att kräva än längre genomförandetider. Detta i syfte att beakta två för svenskt vidkommande viktiga behov. För det första att möjliggöra en fullödlig beredning av genomförandebestämmelser inklusive tid för att ta ställning till de svåra avvägningar som sådana direktiv ofta innebär. För det andra att säkerställa att riksdagen, i de fall ett genomförande kräver beslut om nya lagar eller lagändring, har tillräcklig tid för att fatta sitt beslut i enlighet med regeringsformens bestämmelser om beslutsförfarandet vid begränsning av enskildas fri- och rättigheter.

2.2 Beredningen av en proposition om kvalitetsutvärderingssystem för högskolor

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 26 april 2010, se *bilaga A2.2.1*, begärs att utskottet granskar statsrådet Tobias Krantz beredning av propositionen om kvalitetsutvärderingssystem för högskolor. Anmälan anför att Utbildningsdepartementet i september 2009 valde att söka extern konsult hjälp i stället för att anlita den kunskap som finns på Högskoleverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och Sveriges förenade studentkårer (SFS) för det fortsatta arbetet med att ta fram underlag för propositionen. Av anmälan framgår att Högskoleverkets insynsråd den 1 mars 2010 skrev till det ansvariga statsrådet med begäran om ett sammanträffande med anledning av bristen på dialog mellan verket och departementet kring propositionen, som hade aviserats till hösten 2009 och nu, enligt anmälan, var kraftigt försenad.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A2.2.2*.

Utredning i ärendet

Gällande rätt

Förfarandet vid beredningen av regeringsärenden regleras endast i ringa mån i regeringsformen (RF). Att så är fallet har sin grund i att man bör visa återhållsamhet med att binda regeringens arbetsformer i grundlag (prop. 1973:90 s. 179). Sålunda omnämns varken utredningsväsendet eller regeringens interna beredning. I grundlagspropositionen framhölls att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen, och det bör ytterst ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen (s. 288).

I ett avseende tas beredningsförfarandet upp i RF. Enligt 7 kap. 2 § RF ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden. I en kommentar till regeringsformen anförs att RF:s remissregel gäller alla typer av regeringsärenden, författnings- och budgetärenden såväl som förvaltningsärenden. Varken av bestämmelserna i RF eller av förarbetena till grundlagen framgår hur ett remissförfarande bör gå till. Vilka myndigheter som är berörda och i vilken omfattning det är erforderligt att organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig avgörs av vederbörande departementschef eller annan föredragande under vanligt konstitutionellt ansvar (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 299).

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har behandlat frågor om beredningen av propositioner vid ett flertal tillfällen (jfr bet. 1997/98:KU25 s. 89 f., 2003/04:KU10 s. 56 f., 2003/04:KU20 s. 117 f.). *Hösten 2008* uttalade utskottet bl.a. följande (bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.):

Inledningsvis kan utskottet erinra om att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF gäller alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Den ordning som där föreskrivs ska, anser utskottet, tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt bör enligt utskottet också erinras om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt bestämmelsen i RF inhämtas i den mån det är behövligt. Vidare bör även erinras om att det i RF inte föreskrivs någon särskild form för hur inhämtande av upplysningar

och yttranden ska ske. [...] Den konstitutionella praxis som har utvecklats, bl.a. vägledad av utskottets granskning, innebär för vissa ärendetyper såsom lagförslag ett i huvudsak preciserat beredningskrav.

Betänkandet innehöll också en genomgång av uttalanden som utskottet gjort i olika granskningar när det uttolkat innebörden av beredningskravet (s. 59–60). Av genomgången framgår bl.a. att om det görs väsentliga ändringar i ett redan remissbehandlat förslag så bör förslaget bli föremål för ny remiss. Detta mot bakgrund av utskottets uttalanden *hösten 1999* när utskottet granskade bl.a. regeringens beredning av lagstiftningsärenden och förekomsten av remissmöten (bet. 1999/2000:KU10 s. 21 f.). Utskottet berörde då frågan om vad som bör gälla när ett förslag i en proposition avviker väsentligt från vad som föreslagits i det betänkande som remissbehandlats. Utskottet uttalade då att även om ett sådant förslag har diskuterats på ett remissmöte kan det ifrågasättas om beredningskravet kan anses uppfyllt. Utskottet noterade att liknande synpunkter förekommit vid Lagrådets granskning av ett lagförslag (se nästa avsnitt).

Lagrådet och brister i beredning

Lagrådet har tidigare riktat kritik mot att lagförslag som remitterats till rådet inte har varit föremål för något remissförfarande. Lagrådet har framhållit att en lagrådsgranskning inte kan ersätta detta förfarande och att frånvaro av remissbehandling försämrar förutsättningarna för Lagrådets egen granskning. Lagrådet har avstyrkt lagförslag med hänvisning till att regeringsformens krav på beredning inte har uppfyllts (se t.ex. Lagrådets yttranden den 3 april 2002 över förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen [1999:1229] samt den 10 mars 2003 över förslag till lag om ändring i alkohollagen [1994:1738]).

Vid granskningen av ett lagförslag (prop. 1997/98:100) noterade Lagrådet att förslaget till följd av kritik som framförts vid remissbehandlingen i viktiga hänseenden avvek från lösningar som föreslagits av den i ärendet bakomliggande utredningen. Lagrådet påpekade att flera föreslagna bestämmelser därför inte hade granskats av berörda myndigheter och organisationer i enlighet med 7 kap. 2 § regeringsformen. Enligt Lagrådet innebar avsaknaden av synpunkter från instanser med särskild sakkunskap inom komplicerade rättsområden att Lagrådets bedömning av förslaget försvårades (s. 312).

När det gäller en annan del av lagförslaget framhöll Lagrådet att den tid som stått till buds för remissinstanserna och för den fortsatta beredningen i kanslihuset varit klart otillräcklig (s. 323–324). Mot bakgrund av dessa betydande brister i beredningen avstyrkte Lagrådet förslaget i denna del. Regeringen å sin sida anförde bl.a. dels att sju av tio remissinstanser tillstyrkt förslaget, dels att departementet haft ytterligare underhandskontakter under beredningstiden med två myndigheter. Med hänvisning till detta och oaktat det faktum att det enligt regeringen hade varit önskvärt med bredare remiss och längre remisstid ansåg regeringen att de krav på beredning som

ställs i regeringsformen var uppfyllda (s. 43–44). Riksdagen biföll propositionen (bet. 1997/98:SkU28, rskr. 1997/98:312). Skatteutskottets betänkande innehöll två reservationer med hänvisning till Lagrådets kritik och med yrkanden om avslag av propositionen i berörda delar.

Propositionen

Beredningen av propositionen

Nedan lämnas en kronologisk redogörelse för det utredningsarbete som föregick propositionen.

Den 12 april 2006 beslutade regeringen om tilläggsuppdrag till Resursutredningen. Den 2 november 2007 överlämnade Resursutredningen sitt betänkande (SOU 2007:81) till regeringen. Betänkandet skickades ut på remiss. Högskoleverket (HSV) inkom med en bilaga till sitt remissvar på betänkandet, i vilket verket föreslog ett alternativt system för utvärdering av utbildningar som underlag för kvalitetsbaserad resurstilldelning. HSV:s remissvar remissbehandlades.

Under våren 2008 bjöd Utbildningsdepartementet in företrädare för universitet och högskolor samt övriga myndigheter inom högskoleområdet till möten om Resursutredningens betänkande. Vid dessa möten diskuterades bl.a. frågor om ett nytt kvalitetsutvärderingssystem.

Under hösten 2008 arbetade på Regeringskansliets initiativ en grupp bestående av representanter för Utbildningsdepartementet, HSV, SUHF och SFS med att ta fram ett förslag till system för kvalitetsutvärdering av utbildning som skulle kunna ligga till grund för kvalitetsbaserad resurstilldelning. Arbetet redovisades i januari 2009 i en promemoria – Ett kvalitetsdrivande resurstilldelningssystem.

Den 5 mars 2009 beslutade regeringen med utgångspunkt i den ovan nämnda promemorian att ge HSV i uppdrag att föreslå ett nytt system för kvalitetsutvärdering i nära samverkan med universitet och högskolor, SUHF och SFS. I uppdraget angavs dels att avstämningar skulle göras förlöpande med Utbildningsdepartementet, dels att HSV skulle hjälpa departementet i arbetet med att ta fram grundläggande principer för hur kvaliteten i utbildningarnas resultat ska kunna ligga till grund för ett generellt system för kvalitetsutvärdering.

Den 15 september 2009 redovisade HSV sitt uppdrag i rapporten Kvalitetsutvärdering för lärande – Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar.

Den 3 mars 2010 höll Utbildningsdepartementet ett möte med företrädare för universitet och högskolor och SFS där frågor om kvalitetssäkring av utbildning och kvalitetsbaserad resurstilldelning diskuterades.

Den 19 mars 2010 beslutade regeringen proposition 2009/10:139. Förslagen i propositionen byggde på Resursutredningens förslag.

Riksdagens behandling av propositionen

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen väcktes en följdmotion (2009/10: UbU10 [S, V, MP]) med yrkanden om avslag på propositionen och om ett tillkännagivande till regeringen om att den bör återkomma med ett nytt förslag till ett system för utvärdering av kvaliteten i högskolan, där Högskoleverkets förslag ska utgöra underlag. Utbildningsutskottet föreslog att riksdagen skulle avslå följdmotionen och bifalla propositionen (bet. 2009/10: UbU20). I betänkandet lämnades bl.a. två reservationer (S, V, MP). Kamraren beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2009/10:320–321).

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse av den 15 februari 2011 till Regeringskansliet begärde utskottet svar på ett antal frågor samt att få ta del av det brev som Högskoleverkets insynsråd skrev den 1 mars 2010 till ansvarigt statsråd. Utskottet tog den 8 mars 2011 emot en svarspromemoria från Utbildningsdepartementet (bilaga A2.2.2).

Av svarspromemorian framgår att i frågan om ett nytt kvalitetssäkrings-system låg fyra utredningar till grund för regeringens bedömningar, dvs. Resursutredningens betänkande (SOU 2007:81), Högskoleverkets svarsremiss på ovannämnda betänkande, en arbetsgruppspromemoria om ett kvalitetsdrivande resurstilldelningssystem från januari 2009 (nedan arbetsgruppspromemoria) och Högskoleverkets rapport från den 15 september 2009. När det gäller regeringens förslag i propositionen grundar sig detta på ett förslag i Resursutredningens betänkande. Vidare framgår av Utbildningsdepartementets svarspromemoria att arbetsgruppspromemorian och Högskoleverkets rapport inte remissbehandlats.

Något ytterligare underlag till grund för propositionen i form av konsultrapporter eller inkomna eller upprättade promemorior finns inte, enligt svarspromemorian. Vidare anges att Högskoleverket bereddes tillfälle att lämna synpunkter i samband med att ett utkast till proposition delades.

Vad gäller syftet med Utbildningsdepartementets möte den 3 mars 2010 anges i svarspromemorian att det var att presentera förslaget och de bedömningar som avsågs att läggas fram för riksdagen. Därtill anges att departementet vid mötet bjöd in de närvarande att efter mötet lämna skriftliga synpunkter, vilket 27 instanser gjorde. Den 5 mars 2010 bjöd departementet in företrädare för sex intresseorganisationer till ytterligare en presentation.

Vad gäller brevet från företrädare för Högskoleverkets insynsråd anges att brevet fick till följd att dessa bjöds in till ett möte med det ansvariga statsrådet den 17 mars 2010. I brevet framhålls bl.a. att insynsrådet blivit uppmärksammat på att regeringen övervägde ett förslag som tydligt avvek från det som Högskoleverket hade föreslagit och att Högskoleverkets kompetens inom området inte hade utnyttjats under beredningen av propositionen. Mot bl.a. den bakgrunden anhöll rådet om ett möte med det ansvariga statsrådet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har från de synpunkter utskottet har att beakta inget att erinra mot det sätt på vilket propositionen bereddes. Ärendet föranleder således inget uttalande från utskottet.

2.3 Möjlighet till tillgång till telefon i enlighet med svensk lag

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 6 december 2010, *bilaga A2.3.1*, begärs det att utskottet ska granska regeringens agerande för att ge alla möjlighet till tillgång till telefon.

Underlag för granskningen

Granskningen har begränsats till att avse regeringens handlande för att efterleva lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A2.3.2–3*, samt utfrågningar med f.d. statsrådet Åsa Torstensson och statsrådet Anna-Karin Hatt, *bilaga B9–10*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen. Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte är myndighet under riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna står till regeringens förfogande i uppgiften att styra riket. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Med regeringens styrande funktioner följer – med vissa begränsningar – en rätt att ta initiativ och ge direktiv till förvaltningen. Sådana direktiv kan avse bl.a. allt generellt inriktat arbete inom en förvaltningsmyndighet, t.ex. planering, prioriteringar eller utredningsverksamhet och vidare hela det administrativa området, t.ex. vad gäller beslutsorgan, organisation eller rationaliseringar. Regeringen är i väsentliga avseenden fri att välja inriktning, utformning och omfattning av kontrollen av förvaltningsmyndigheterna. Insatser som

kräver särskilda resurser förutsätter att riksdagen beviljar medel. En stor del av regeringens mer löpande förvaltningskontroll görs inom ramen för budgetprocessen.

Tidigare granskningar

Konstitutionsutskottet har i betänkande 2001/02:KU20 behandlat en granskningsanmälan som gällde utbildningsminister Thomas Östros ansvar för Centrala studiestödsnämndens (CSN) förutsättningar att genomföra sina uppgifter, där anmälaren vänt sig mot de långa handläggningstiderna hos CSN och svårigheterna att få kontakt med myndighetens handläggare. Utskottet uttalade följande i sitt ställningstagande.

Centrala studiestödsnämnden har under en följd av år haft problem med att klara kraven på handlingstider och tillgänglighet. Från regeringens sida har fortlöpande vidtagits åtgärder för att förbättra situationen. Bland annat har anslaget till myndigheten under de senare åren ökat kraftigt, en ny ledning tillsatts och ett kundcentrum i Kiruna inrättats. Utskottets granskning visar inte annat än att utbildningsminister Thomas Östros noggrant följt utvecklingen vid myndigheten och medverkat till att åtgärder vidtagits för att förbättra situationen. Som utbildningsministern framhållit finns det omständigheter som talar för att de vidtagna åtgärderna kommer att förbättra situationen bl.a. genom att det nya förenklade studiemedelssystemet får allt större genomslag. Det kan emellertid inte bortses ifrån att de åtgärder som vidtagits hittills inte har lyckats förbättra situationen i tillräcklig grad. Till stor del tycks de upprepade reformerna – Kunskapslyftet 1997 och studiemedelsreformen 2001 – ha varit orsak till den besvärliga situationen. Mycket talar för att konsekvenserna för Centrala studiestödsnämnden av de ingripande förändringarna inte analyserats tillräckligt innan förslagen lades fram och att det har funnit brister i förberedelsearbetet. Oavsett orsaken har emellertid situationen när det gäller handläggningstider och tillgänglighet under en följd av år varit oacceptabel. Utskottet vill mot bakgrund av att situationen inte har kunnat förbättras trots att bristerna länge varit uppmärksammade understryka att regeringen, och framför allt utbildningsminister Thomas Östros, bär ansvaret för att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att åstadkomma en tillfredsställande verksamhet inom Centrala studiestödsnämnden.

Våren 2008 behandlade konstitutionsutskottet (bet. 2007/08:KU20) en granskningsanmälan som gällde f.d. statsråden Mona Sahlins och Jens Orbacks agerande angående utbetalning av schablonersättning till kommuner i strid med gällande författning. Anmälaren fäste särskild vikt vid brister i Integrationsverkets efterlevnad av en förordning och det faktum att regeringen var medveten om dessa brister.

Utskottet uttalade inledningsvis bl.a. att det i regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. En förvaltningsmyndighet är självständig vid tillämpning av lag, och myndighetens chef ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningens enligt och effektivt.

Efter en genomgång av vad granskningen i det fallet visat, uttalade utskottet avslutningsvis följande i sitt ställningstagande.

Utskottets granskning visar att de ansvariga f.d. statsråden och den dåvarande regeringen följt utvecklingen vid den berörda myndigheten. Den visar vidare att den dåvarande regeringen genom de regleringsbrev som riktades till myndigheten verkade för att åtgärder vidtogs för att förbättra situationen.

Utskottet konstaterar dock att de åtgärder som vidtagits inte lyckades förbättra situationen i tillräcklig grad och att situationen när det gäller tillämpningen av ersättningsförordningen vad avser utbetalning av schablonersättning under en följd av år varit bristfällig. Den dåvarande regeringen och de ansvariga f.d. statsråden bär ett övergripande ansvar för detta.

Därefter behandlade utskottet våren 2009 en anmälan som gällde socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrssons ansvar för Försäkringskassans förutsättningar att sköta sitt uppdrag (bet. 2008/09:KU20). Anmälaren vände sig främst mot de långa handläggningstiderna och ville att konstitutionsutskottet skulle granska vilka åtgärder socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson vidtagit för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag.

I sitt ställningstagande (s. 248 f.) ville utskottet inledningsvis betona vikten av att reformer föregås av grundlig beredning med sedvanlig remissbehandling m.m. Vid förändringar av myndighetsstrukturer eller andra organisatoriska förändringar är det ofta fråga om längre förändringsprocesser där det även kan finnas anledning att under processens gång dra lärdom av gjorda erfarenheter. Det är därför också viktigt att riksdag och regering i efterhand följer upp och utvärderar en myndighets verksamhet för att förvissa sig om att den bedrivs i överensstämmelse med vad som har varit avsett. Vidare erinrade utskottet om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Bland annat kan, genom sådana kontakter, regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden, anförde utskottet.

Det förtjänade, enligt utskottet, även att understrykas att regeringen under alla förhållanden ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska, enligt budgetlagen, eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter. Utskottet ville också framhålla att regeringen bär ett ansvar för myndigheters verksamhet och att ett särskilt ansvar innehas av det ansvariga statsrådet. Det ankommer på vederbörande statsråd att sörja för att regeringen vid behov vidtar sådana åtgärder som kan erfordras för att avhjälpa brister i myndigheters verksamhet, även om varje förvaltningsmyndighet är självständig i den omfattning som följer av dåvarande 11 kap. 7 § regeringsformen och myndighetens chef är ansvarig för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt. Granskningen visade enligt utskottet inte annat än att socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson medverkat till att åtgärder vidtagits för att reformerna och omorganisationen skulle kunna genomföras vid Försäkringskassan.

Bakgrund – EU:s regelverk om elektronisk kommunikation

Under 2001 och 2002 beslutade Europaparlamentet och rådet om förslag från kommissionen om ett nytt regelverk för elektronisk kommunikation. Det regelverk som beslutades omfattar fem harmoniseringsdirektiv, bestående av ett ramdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster) samt fyra särdirektiv varav ett är det s.k. USO-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster [direktiv om samhällsomfattande tjänster]). Regelverket omfattar även ett beslut om radiospektrum inom gemenskapen. Vidare har kommissionen beslutat bl.a. ett direktiv om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. (Se vidare prop. 2002/03:110 s. 64 f.)

USO-direktivet

Målet med USO-direktivet är, enligt artikel 1.1, att genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa dels att det i hela gemenskapen finns tillgång till allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet, dels hantera situationer där slutanvändarnas behov inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden. Direktivet fastställer särskilda användar- och konsumentrelaterade rättigheter där så behövs och medger de nationella tillsynsmyndigheterna att vidta åtgärder för användarnas och konsumenternas räkning. Dessa rättigheter motsvaras av skyldigheter för företag (prop. 2002/03:110 s. 68).

Direktivet anger vilka tjänster som ska anses vara samhällsomfattande tjänster (artiklar 3–7 och 9.2). Dessa omfattar bl.a. tillhandahållande av tillträde till det allmänna telefonnätet, allmänt tillgängliga telefonitjänster i en fast nätanslutningspunkt (artikel 4), nummerupplysningstjänst och abonnentförteckning (artikel 5), telefonautomater (artikel 6) samt särskilda åtgärder för användare med funktionshinder (artikel 7). Tillhandahållandet ska ske till överkomliga priser. Direktivet innehåller även bestämmelser som innebär att finansieringen av kostnaderna för tillhandahållande av de definierade samhällsomfattande tjänsterna ska ske på det mest konkurrensneutrala sättet (artiklar 12 och 13). Genom direktivet ska bl.a. säkerställas driftskompatibiliteten hos digital-tv-utrustning för konsumenter (artikel 24) samt tillhandahållandet av vissa tjänster, t.ex. hyrda förbindelser (artikel 18) och val och förval av nätoperatör (artikel 19).

Enligt artikel 3.1 i direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att de tjänster som anges i direktivets andra kapitel görs tillgängliga med angiven kvalitet för samtliga slutanvändare inom deras territorium oberoende av geografisk belägenhet och att de mot bakgrund av särskilda nationella förhållanden tillhandahålls till ett överkomligt pris. I artikel 3.2 föreskrivs bl.a. att medlemsstaterna ska sträva efter minsta möjliga snedvridning av

marknaden, särskilt vad gäller tillhandahållande av tjänster till priser eller andra villkor som avviker från normala affärsmässiga villkor, samtidigt som de ska beakta allmänintresset.

I artikel 4.1. föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att samtliga rimliga krav på anslutning till det allmänna telefont nätet i en fast anslutningspunkt och på tillträde till allmänt tillgängliga telefonitjänster i en fast anslutningspunkt uppfylls av minst ett företag.

Medlemsstaterna får, enligt artikel 8.1, utse ett eller flera företag som ska säkerställa att samhällsomfattande tjänster tillhandahålls i enlighet med bl.a. artikel 4 så att hela det nationella territoriet kan täckas. Medlemsstaterna får utse olika företag eller företagsgrupper som ska tillhandahålla olika delar av de samhällsomfattande tjänsterna och/eller täcka olika delar av territoriet.

Medlemsstaterna skulle, enligt artikel 38.1, ha antagit och offentliggjort de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 24 juli 2003, och skulle tillämpa dessa bestämmelser fr.o.m. den 25 juli 2003.

I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ansågs Sverige, enligt prop. 2002/03:110 s. 111 f., till övervägande delen ha genomfört EU:s regelverk på området. Vid riksdagens behandling av propositionen gjordes ingen annan bedömning (bet. 2202/03:TU6). Lagen trädde i kraft den 25 juli 2003.

Kort om lagen om elektronisk kommunikation

LEK syftar, enligt 1 kap. 1 § första stycket, till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Enligt paragrafens andra stycke ska syftet uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas. Samhällsomfattande tjänster ska dock alltid finnas tillgängliga på likvärdiga villkor för alla i hela landet till överkomliga priser.

Bestämmelser om tjänster till slutanvändare (varmed avses användare som inte tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster, 1 kap. 7 §) finns i lagens femte kapitel; samhällsomfattande tjänster regleras i 1–6 §§. I 1 § första stycket föreskrivs bl.a. att om det behövs för att nedanstående tjänster ska finnas tillgängliga till överkomliga priser, får den som bedöms lämplig för det förpliktas att till överkomligt pris dels uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefont nätet till en fast nätanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe åt var och en som begär det (1), dels uppfylla rimliga krav på tillgång till allmänt tillgängliga telefonitjänster till en fast nätanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsområde åt var och en som efterfrågar denna tjänst (2). Enligt

paragrafens andra stycke ska tillgång till samhällsomfattande tjänster tillförsäkras genom upphandling av staten om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållande av tjänsten eller nätet.

Den som enligt 1 § ska tillhandahålla en tjänst får, enligt 2 § första stycket, åläggas skyldighet att inom en viss tid nå särskilda prestandamål. En anslutning enligt 1 § första stycket 1 ska, enligt 2 § andra stycket, vara utformad så att slutanvändare kan utföra och ta emot lokala, nationella och internationella samtal, telefax och datakommunikation med en viss angiven datahastighet som medger funktionell tillgång till Internet.

Med nätanslutningspunkt avses, enligt 1 kap. 7 § LEK, en fysisk punkt vid vilken en abonnent ansluts till ett allmänt kommunikationsnät. I motiven till bestämmelsen uttalas att kravet således gäller det fasta telefont nätet och inte omfattar andra typer av elektroniska kommunikationsnät. Att anslutningen ska tillhandahållas till en fast anslutningspunkt måste, anförts det i propositionen, förstås som att anslutningen ska ske till en geografiskt bestämd punkt med ledning eller med radiovågor (prop. 2002/03:110 s. 208).

Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen (PTS) är förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom bl.a. området för elektronisk kommunikation. Myndigheten ska bl.a., inom ramen för sina uppgifter enligt LEK, verka för att de mål som anges i lagen uppnås. Det sagda framgår av 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen. Enligt 4 § 1 instruktionen ska PTS bl.a. främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, inbegripet att tillse att samhällsomfattande tjänster finns tillgängliga, och främja tillgången till ett brett urval av elektroniska kommunikationstjänster.

Vidare får PTS, enligt 29 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation, besluta om skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster enligt 5 kap. 1 § LEK.

Förpliktelse enligt 5 kap. 1 § lagen om elektronisk kommunikation

PTS beslöt den 19 augusti 2005 (dnr 05-1072/23) att förplikta TeliaSonera Sverige AB (TeliaSonera) att till ett överkomligt pris uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefont nätet till en fast nätanslutningspunkt i en stadigvarande bostad eller ett fast verksamhetsställe åt var och en som begär det.

Sedan TeliaSonera överklagat beslutet upphävde PTS beslut Länsrätten i Stockholms län i en dom den 5 februari 2007 (mål nr 20346-05).

Uppdrag till PTS att upphandla tillgång till telefoni i alla delar av landet

Regeringen gav beslut den 18 december 2008 (N2008/8524/ITP) PTS i uppdrag att snarast se till att de som har haft telefoni, men saknar det på grund av att olika radiolänkslösningar och fasta förbindelser inte längre

finns tillgängliga, får tillgång till telefonimöjligheter under år 2009 om de begär det. Regeringen beviljade PTS högst 5 miljoner kronor för år 2009 för att genomföra uppdraget.

Därefter gav regeringen i beslut den 11 mars 2010 (N/2010/1286/ITP) PTS ett förnyat uppdrag för att se till att de medborgare som har haft tillgång till telefoni, men saknar detta på grund av att olika radiolänkslösningar och fasta förbindelser inte längre finns tillgängliga, får tillgång till telefonimöjligheter under 2010 om de begär det. Regeringen beviljade PTS högst 2,5 miljoner kronor för år 2010 för att genomföra uppdraget. PTS ska enligt beslutet redovisa vilka åtgärder som genomförts till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 mars 2011.

PTS har, enligt uppgift på myndighetens webbplats, upphandlat ramavtal avseende telefonlösningar till abonnenter som saknar tillgång till telefonitjänst (dnr 10-3481). Enligt ett tilldelningsbeslut den 9 juni 2010 har tre anbud antagits (från operatörerna IDG Europe AB, Mobile Network Scandinavia AB och AINMT Sverige AB).

Av ett förfrågningsunderlaget daterat den 21 april 2010, kapitel 3 Kravspecifikation avsnitt 3.1.2 Förutsättningar för abonnenter som kan komma i fråga för att få tillgång till upphandlade telefonlösningar, framgår följande.

Abonnenter (såväl hushåll som företag) som kan komma ifråga för att få tillgång till en av PTS upphandlad telefonlösning måste uppfylla ett antal förutsättningar vilka listas här nedan.

Abonnten ska ha haft tillgång till telefoni, men nu sakna detta på grund av att en förbindelse till det allmänna telefnätet inte längre finns tillgänglig.

Abonnten måste själv begära att få tillgång till en ny telefonlösning.

Fast boende – personen måste vara skriven på platsen. PTS anser att stadigvarande bostad i första hand ska bedömas utifrån den faktiska användningen och nyttjandet av bostaden och att en person presumeras vara stadigvarande bosatt på den adress där denne är folkbokförd.

Stadigvarande bostad – bostaden ska vara inrättad med behövlig utrustning för tillagning av mat och tillgång till hygienutrymmen för att anses som stadigvarande bostad. Med andra ord måste det vara fråga om en bostad i egentlig mening, dvs. som är inrättad för permanent och varaktigt boende samt regelmässigt användas för detta ändamål.

1)

(Fotnot)1 Bedömning utifrån lagen (2003:289) om elektronisk kommunikation, telelagen (1993:597), folkbokföringslagen (1991:481), socialtjänstlagen (2001:453), inkomstskattelagen (1999:1229), mervärdesskattelagen (1994:200).

Fast verksamhetsställe – företaget måste ha sin fasta verksamhet på adressen. PTS anser att det är lämpligt att utgå från skatterättens definition av begreppet, då det inte närmare definieras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). I skattelagstiftningen anges att det måste vara fråga om en viss plats för affärsverksamhet. Vidare krävs att denna plats ska vara stadigvarande och att företagets rörelse måste bedrivas från denna stadigvarande plats.2)

(Fotnot) 2 Bedömning utifrån lagen om elektronisk kommunikation, telelagen, inkomstskattelagen.

Om bostaden eller det fasta näringsstället har täckning av ett elektroniskt kommunikationsnät som kan erbjuda möjlighet till en telefonitjänst har abonnenten inte rätt att få tillgång till ytterligare en telefonitjänst genom denna upphandling.

Vidare framgår följande i förfrågningsunderlaget i avsnitt 3.2 Krav på tjänsten.

Tjänsten ska uppfylla samtliga nedanstående krav.

A. Telefonilösningen ska ge en anslutning till det allmänna telefonnätet och ge abonnenten tillgång till en telefonitjänst med ett abonnentspecifikt nummer som medger att abonnenten kan ringa och ta emot samtal.

B. Telefonitjänsten ska kunna användas inomhus, i en bostad eller ett företags lokaler, på platser där befintliga landmobila eller fasta nät inte tillhandahåller eller kan tillhandahålla en fungerande telefonitjänst som kan användas inomhus.

C. Telefonitjänsten ska medge abonnenten att ringa nödsamtal när som helst under dygnet.

D. Telefonitjänsten ska motsvara de förväntningar om tillgänglighet, driftssäkerhet och kvalitet som i allmänhet kan ställas på en allmänt tillgänglig telefonitjänst.

E. Med anbudet ska bifogas en beskrivning av den eller de tekniska lösningar som leverantören kan erbjuda. Beskrivningen ska vara detaljerad och visa hur kraven ovan, A–D, uppfylls.

Uppgifter om tillgången till telefoni i Sverige

I den proposition som föregick LEK uppgav regeringen att i september/oktober 2002 hade 97 % av Sveriges befolkning mellan 16 och 75 år tillgång till fast telefoni i hemmet (prop. 2002/03:110 s. 60). Vid samma tid använde 87 % av befolkningen mellan 16 och 75 år mobiltelefon (s. 61).

I rapporten PTS åtgärder under 2009 för att säkerställa tillgång till samhällsomfattande tjänster för alla (dnr 10-658, daterad den 18 februari 2010) uppges i avsnittet Nulägesbeskrivning bl.a. följande.

Stolplinjeprojektet

TeliaSonera avvecklar för närvarande de delar av kopparnätet som består av gamla och långa stolplinjer och små telestationer med få kunder, vilka enligt TeliaSonera är byggda med så gammal teknik att det inte är ekonomiskt eller tekniskt möjligt att underhålla eller att bygga ut för bredband. Avvecklingen har inletts som ett pilotprojekt och berör i dagsläget Årjängs-, Vetlandas- och Flens kommun.

TeliaSonera har tidigare meddelat PTS att bolaget på sikt kommer att ersätta kopparledningen med trådlösa tekniker för ca 70 000 abonnenter inom de närmaste 5 åren. Av dessa uppskattas ca 50 000 vara stadigvarande boende eller avse ett fast verksamhetsställe.

Enligt den statistik och täckningsinformation som PTS har, uppskattar myndigheten emellertid att knappt 2 000 abonnenter inom 5 år riskerar att hamna utanför täckning av något befintligt nät, dvs. utan tillgång till USO-tjänster. PTS har dock haft en konstruktiv dialog med TeliaSonera, som utfäst att ingen abonnent kommer att lämnas utan tillgång till telefoni eller funktionellt tillträde till Internet inom ramen för Stolplinjeprojektet.

Kostsamma reinvesteringar

Nära kopplat till TeliaSoneras Stolplinjeprojekt är den avveckling av kopparnätet som är föranledd av kostsamma reinvesteringar och höga underhållskostnader. Det rör sig om en process som är svår att förutse tidsramen och omfattningen för, eftersom reinvesteringar följer av t.ex. skada på nätet till följd av yttre omständigheter såsom bl.a. väderförhållanden och vägbyggen. Inom ramen för den här avvecklingsprocessen riskerar ett ytterligare antal abonnenter att bli utan tillgång till USO-tjänster. Enligt uppgift från TeliaSonera har det de senaste åren rört sig om 5-10 abonnenter per år för vilka det har varit för kostsamt alternativt inte varit tekniskt möjligt att erbjuda en anslutning som ger tillgång till USO-tjänster.

Nedläggning av radiolänkförbindelser

TeliaSonera har under 2009 även fortsatt avvecklingen av delar av sitt radiolänksystem. Avvecklingen har påverkat tillgången till telefoni för ett hundratal abonnenter i glesbebyggda områden i framförallt Norrland. Avvecklingen beror enligt TeliaSonera delvis på att det rör sig om gammal utrustning som inte längre kan underhållas och delvis på att ett flertal system sänder på frekvenser som ligger i det frekvensområde som reserverats för RAKEL-systemet. Det huvudsakliga skälet torde enligt PTS vara att det rör sig om gammal utrustning vilken är kostsam att underhålla. Vid kontakter med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har det framkommit att även om RAKEL-systemet driftsätts i de områden som trafikeras av TeliaSoneras radiolänksystem, kommer det fortfarande vara möjligt för de två systemen att samtidigt använda de aktuella frekvensbanden. Den planliga nedläggningen av radiolänksystem var i det närmaste avslutad under 2009. Något större antal abonnenter förväntas därför inte påverkas av den här avvecklingen framöver.

I propositionen Tillgängliga elektroniska kommunikationer anför regeringen (prop. 2009/10:193 s. 85) bl.a. följande.

Det har skett en teknisk utveckling av både kommunikationsnät samt tjänster och konkurrensen på marknaden har ökat, vilket fått positiva effekter såsom exempelvis lägre priser. Det kopparbaserade telefonnätet har fått konkurrens av andra kommunikationsnät och accesstekniker samtidigt som delar av nätet börjar bli uttjänta och håller på att fasas ut. I början av år 2008 presenterade TeliaSonera AB en avvecklingsplan för delar av kopparnätet som innebär att abonnenter som i dag har tillgång till tjänster i det fasta kopparnätet kommer att sägas upp. De allra flesta hushåll och företag, som i framtiden inte längre förbinds med det fasta telenätet, kommer att kunna få tillgång till telefoni och Internetanslutning via något av mobilnäten. Men då Sverige är ett till ytan stort land med en låg befolkningstäthet kommer det att finnas områden, i framförallt gles- och landsbygder, där det är olönsamt för kommersiella aktörer att erbjuda tjänster.

Det finns därför en risk för att antalet hushåll och företag som saknar tillgång till elektroniska kommunikationer, jämfört med dagens situation, ökar. En sådan utveckling kan öka behovet av att upphandla den del av den samhällsomfattande teletjänsten som kommer att vara oskäligt betungande för aktörerna att tillhandahålla.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt information om vilka åtgärder regeringen har vidtagit för att uppnå LEK:s syfte att enskilda ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och skälen till att regeringsuppdragen till PTS 2008 och 2010 avgränsades till att avse ”abonnenter som haft tillgång till telefoni men nu saknar det”, när LEK talar om ”åt var och en som begär det”. Utskottet har även begärt information om hur många hushåll i Sverige som i dag saknar, eller inom de närmaste fem åren kommer att sakna, telefoni i bostaden samt en kommentar till hur detta förhåller sig till LEK:s syfte att enskilda ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer.

Som svar översändes den 10 mars 2011 och den 7 april 2011 promemorior som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A2.3.2–3).

Promemorian den 10 mars 2011 uppmärksammar inledningsvis att av 1 kap. 1 § LEK följer att lagen syftar till att såväl enskilda som myndigheter ska kunna få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer. I andra stycket i samma paragraf uttalas att syftet främst ska uppnås genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas. Utgångspunkten är således, framhålls det i promemorian, att telefoni, liksom övriga elektroniska kommunikationstjänster, tillhandahålls av marknaden. Regeringen kan inte styra marknaden eller den tekniska utvecklingen, utan regeringens uppgift är att skapa goda förutsättningar för marknaden och undanröja hinder för utvecklingen. Det handlar bl.a. om att se till att det finns en relevant reglering som ger bra förutsättningar för en fungerande konkurrens och att de regler som finns främjar investeringar i elektroniska kommunikationer. Detta återspeglas också i det av riksdagen beslutade delmål 3 Tillgänglighet och säkerhet, inom det IT-politiska målet, anförs det i promemorian.

Enligt promemorian har regeringen därför, alltsedan LEK:s tillkomst, vidtagit en rad åtgärder som syftar till att lättare uppnå målen. Några av de kanske viktigaste åtgärderna är enligt promemorian

- regeringens i november 2009 beslutade bredbandsstrategi för Sverige
- Bredbandsforum som regeringen i mars 2010 beslutade inrätta i syfte att bygga ut bredband i hela Sverige
- regeringens beslut i december 2007 att delar av det frekvensutrymme som tidigare använts för analoga tv-sändningar i marknätet skulle användas för andra ändamål
- regeringens uppdrag till PTS att verka för robustheten i näten genom att, tillsammans med marknads aktörer, förhindra och hantera avbrott i näten och stärka krishanteringsförmågan
- i januari 2008 införda effektivare överklagandeprocesser för att korta handläggningstider och ge högre rättssäkerhet, i juli 2008 fick PTS möjlighet att ålägga en operatör med dominerande ställning på markna-

den om funktionell separation av kopparnätet, och vidare har reglerna kring tillstånd att använda radiosändare moderniserats och blivit mer ändamålsenlig; åtgärder i syfte att stärka konkurrensen och öka investeringsbenägenheten på marknaden till nytta för användarna.

Utgångspunkten är alltså, framhålls det i promemorian, att det är marknaden som ska tillgodose behovet av telefoni och andra elektroniska kommunikationstjänster. Men staten har ett ansvar när marknaden inte förmår uppfylla dessa. Det statliga ingripandet kan syfta till att göra en tjänst tillgänglig i hela landet, men det kan också syfta till att personer med funktionsnedsättning ska få möjlighet att ta del av ny teknik på lika villkor som övriga samhället.

Därför, anförs det i promemorian den 10 mars 2011, gav regeringen i december 2008 PTS i uppdrag att se till att de som har haft tillgång till telefoni, men nu saknar detta på grund av att olika radiolänklösningar och fasta förbindelser inte längre finns tillgängliga, får tillgång till telefonimöjligheter om de begär det. I början av 2010 gav regeringen PTS ett förnyat uppdrag och beviljade 2,5 miljoner kronor för 2010 för att genomföra uppdraget.

I promemorian den 7 april 2011 anförs det – med anledning av utskottets följdfråga med begäran om en redogörelse för skälen till att regeringsuppdragen till PTS 2008 och 2010 avgränsades till att avse ”abonnenter som haft tillgång till telefoni men nu saknar det” när LEK talar om ”åt var och en som begär det” – att uppdragen 2008 och 2010 inte grundats på LEK. Bakgrunden var, enligt promemorian, följande.

Utgångspunkten är att telefonitjänster ska tillhandahållas genom marknadens försorg och på marknadsmässiga villkor. Under perioden har det dock funnits behov av omedelbara åtgärder i form av upphandling av telefonitjänster till abonnenter som blivit av med sin möjlighet till anslutning. Behoven uppstod delvis på grund av statliga omläggningar i frekvensbandet, till följd av nedsläckningen av det analoga 450MHz-nätet samt beslutet att bereda plats i frekvensbandet åt det nationella telekommunikationssystemet Rakel. Behovet uppstod också till följd av att TeliaSonera lade ner ett antal telefonianslutningar. Ett mindre antal abonnenter stod eller riskerade att inom kort stå utan en telefonförbindelse om inte en upphandling gjordes, varför regeringen beslutade om uppdraget till PTS 2008. I början av 2010 kunde det konstateras att det kunde kvarstå problem varför uppdraget förnyades.

Avgränsningen till abonnenter som ”haft tillgång till telefoni men nu saknar detta på grund av att olika radiolänklösningar och fasta förbindelser inte längre finns tillgängliga” är, anförs det i promemorian, en fullt rimlig konsekvens utifrån syftet att ersätta de förlorade telefonianslutningarna det var fråga om. Avgränsningen till telefoni innebär att det endast är telefonitjänsten som kommit i fråga då denna anses vara av särskild samhällsviktig betydelse för att man över huvud taget ska kunna stå i kontakt med omvärlden.

I promemorian betonas det även att rekvisitet ”rimliga krav” i 5 kap. 1 § LEK innebär att rätten till telefoni enligt LEK inte är absolut, utan att det måste göras en bedömning i det enskilda fallet.

Utfrågningar

Åsa Torstensson

Utskottet höll den 28 april 2011 utfrågning med tidigare statsrådet Åsa Torstensson (bilaga B9). Hon har uppgivit i huvudsak följande.

Lagen om elektronisk kommunikation (LEK) garanterar inte telefoni. Enligt LEK ska alla rimliga krav på de samhällsomfattande tjänsterna tillgodoses. Rätten är alltså inte absolut enligt lagen. Exakt vem som har rätt till samhällsomfattande tjänster i form av fast telefoni går därför inte att säga på förhand. I stället måste PTS göra en prövning utifrån kriteriet vad som är ett rimligt krav från den enskilde. Exakt vad som utgör ett rimligt krav hade inte prövats vid den aktuella tidpunkten, och har fortfarande inte prövats.

Enligt Åsa Torstensson ansåg både hon och regeringen att om man har haft tillgång till telefoni och sedan blir av med den, därför att en operatör på marknaden inte upprätthåller förbindelsen, är det inte mer än rätt att samhället träder in och ersätter telefonin. Man stod inför en situation som var relativt akut för de hushåll som med ganska kort varsel blev uppsagda från sitt telefonabonnemang. Mot den bakgrunden gavs uppdragen till Post- och telestyrelsen (PTS) 2008 och 2010. Regeringens uppdrag till PTS gavs inte inom ramen för LEK, utan det var ett politiskt ställningstagande.

För att ålägga en operatör skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst ska det föreligga ett marknadsmisslyckande. Enligt PTS, som i egenskap av ansvarig myndighet tolkar lagen, finns det inte något marknadsmisslyckande som enligt lag ska ge upphov till att någon får ett skyldighetsuppdrag, anförde Åsa Torstensson.

Statsrådet Anna-Karin Hatt

Utskottet höll den 28 april 2011 utfrågning med statsrådet Anna-Karin Hatt (bilaga B10). Hon instämde i vad Åsa Torstensson uppgivit om att det, enligt PTS, i dag inte finns några hushåll i Sverige som saknar telefoni och som har begärt det till sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe, och om att det inte har skett någon prövning av PTS av rätten till telefoni enligt LEK.

Därutöver tillade hon att regeringen den 31 mars 2011 mottagit PTS redovisning av åtgärder som har vidtagits under 2010 och en bedömning av vilket finansieringsbehov som kan finnas för 2011. En fråga om ytterligare medel under innevarande år för perioden från den 1 april och framåt bereds i Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

2.4 Bevarande och förstärkning av den svenska vargstammen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 4 januari 2011 begärs att utskottet granskar regeringens hantering för att bevara och stärka den svenska vargstammen, inklusive agerade för fortsättande av allmän licensjakt efter 2010, *bilaga A2.4.1*.

I anmälan framhålls att det under 2010 framkommit allvarliga brister i grunden för besluten om genomförandet av allmän licensjakt på varg. På flera punkter har regeringen enligt anmälan inte svarat upp mot riksdagens krav på att vargstammens utveckling ska stärkas och inte hämmas (bet. 2009/10:MJU8). För det första kan vargar som är avkommor från invandrade vargar österifrån, vars gener skattas högt, mycket väl komma att dödas i licensjakten och inte de, som det anges i regeringens proposition, ”individer som visar tecken på inavelsdepression, hög inavelskoefficient eller som bär på defekta anlag”. För det andra har inga alternativa åtgärder till licensjakt för att förbättra acceptansen för varg i vargområdena analyserats eller övervägts, trots att det är ökad acceptans som är målet för rovdjurspolitiken och att dödandet av varg ses som en sista utväg. För det tredje framhöll riksdagen redan i sitt beslut att det 2010 skulle göras inplantering av varg för att stärka genbasen, men avskjutningen av vargstammen fortsätter genom allmän licensjakt trots att inplanteringen har försenats kraftigt.

I anmälan hänvisas till att EU:s miljökommissionär i ett brev uttryckt att ytterligare jakt borde stoppas till dess ett antal frågeställningar retts ut.

Underlag för granskningen

Granskningen har begränsats till att gälla frågan om hur regeringen följt riksdagens beslut.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Miljödepartementet, *bilaga A2.4.2*, och en utfrågning med miljöminister Andreas Carlgren, *bilaga B11*.

Utredning i ärendet

Riksdagens beslut

Efter förslag i propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57, bet. 2000/01:MJU9, rskr. 2000/01:174) antog riksdagen den 29 mars 2001 mål för den svenska rovdjurspolitiken som innebär att Sverige ska ta ansvar för att björn, varg, järv, lodjur och kungsörn finns i ett så stort antal att de långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att arterna kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Målet ska nås inom en generation. I propositionen föreslogs för arter som inte hade nått sådana nivåer att deras överlevnad kunde anses säkrad i ett längre perspektiv, dvs. varg och järv, etappmål i stället för miniminivåer. Etappmålet för varg bestämdes till 20 föryngringar per år, motsvarande 200 individer. När etappmålet var nått skulle, enligt propositionen, en förnyad bedömning göras av artens utveckling och den framtida förvaltningen av arten.

Hösten 2009 godkände riksdagen (prop. 2008/09:210, bet. 2009/10: MJU8, rskr. 2009/10:7) mål för vargstammens utveckling som innebär

- att Sverige får en livskraftig vargstam med en god genetisk status enligt regeringens förslag
- att tillväxten av antalet vargar begränsas genom en förlängning av etappmålet för antalet årliga föryngringar av vargar (20 föryngringar per år) enligt regeringens förslag
- att etappmålet kompletteras med kraftfulla åtgärder som stärker populationens genetiska status enligt regeringens förslag
- att högst 20 individer som ökar den genetiska variationen i den svenska vargpopulationen ska införlivas i populationen under de närmaste fem åren fram till 2014 enligt regeringens förslag
- att införlivandet av de genetiskt friska individerna i första hand sker genom att underlätta för naturligt invandrade vargar, t.ex. genom att flytta individer från renskötselområdet till populationen utanför renskötselområdet, och i andra hand genom aktiv utplantering av vargar som hämtas från genetiskt friska populationer med östligt ursprung enligt regeringens förslag
- att delegationsbeslut ska ta hänsyn till naturliga variationer, exempelvis att antalet föryngringar varierar från år till år, och därmed utgå från en populationsstorlek som inte överstiger 210 vargar i Sverige enligt utskottets förslag
- att populationens tillväxt regleras genom beslut om begränsad licensjakt kompletterad med skydds jakt av skadegörande individer enligt regeringens förslag
- att etappmålet med begränsad tillväxt, i kombination med åtgärder för en vargstam med god genetisk variation, gäller fram till dess att effekterna av vargstammens utveckling inom Sverige och bedömningen av

artens gynnsamma bevarandestatus, inklusive resultatet av de inledande åtgärderna för stärkt genetik, har utvärderats och redovisats enligt utskottets förslag.

I propositionen föreslogs en tillfällig begränsning av vargstammens tillväxttakt och åtgärder för att stärka vargstammens genetiska status. Regeringen framhöll att för att få en långsiktigt livskraftig vargstam var en förbättring av stammens genetiska status mer angelägen än en fortsatt tillväxt på smal genetisk bas. Regeringen föreslog därför i propositionen en förlängning av det gällande etappmålet kompletterat med kraftfulla åtgärder för en långsiktigt livskraftig vargstam. Vargstammens tillväxt begränsades under tiden fram till dess att konsekvenserna av vargstammens utveckling i Sverige och bedömningen av stammens bevarandestatus, inklusive resultatet av de inledande åtgärderna för stärkt genetik, hade utvärderats och redovisats, i kombination med åtgärder för att förbättra vargstammens genetiska status. De åtgärder som regeringen främst avsåg att genomföra under de närmsta fem åren var att underlätta för naturligt invandrade vargar att förflytta sig från renskötselområdet till den vargpopulation som fanns i Mellansverige. Vidare avsåg regeringen att skapa förutsättningar för att flytta naturligt invandrade vargar med östligt ursprung opåverkade av inavel, att föras in i landet. Sammanlagt skulle högst 20 vargar införlivas i den svenska vargpopulationen genom dessa åtgärder fram t.o.m. 2014.

Mot bakgrund av de åtgärder som regeringen avsåg att genomföra för att stärka vargstammens genetiska status behövde tillväxten av den svenska vargstammen inte vara av samma omfattning som dittills. Vargstammen borde hållas på en nivå som långsiktigt skapade en större acceptans för vargen i vår fauna. Naturvårdsverkets delegationsbeslut skulle ta hänsyn till naturliga variationer, exempelvis att antalet föryngringar varierar från år till år, och därmed utgå från en populationsstorlek som inte översteg 210 vargar i Sverige.

En planerad licensjakt på vetenskapliga grunder borde genomföras så att de individer som visade tecken på inavelsdepression, hög inavelskoefficient eller som bar på defekta anlag avlägsnades från populationen i syfte att reducera risken för fortsatt spridning av dåliga anlag. Regeringen avsåg att ge Naturvårdsverket i uppdrag, att i samråd med bl.a. företrädare för genetisk vetenskaplig kompetens, utarbeta riktlinjer för hur en sådan jakt skulle genomföras. Naturvårdsverket skulle också redovisa hur planering för urval av individer med ny genetisk variation skulle hämtas samt för utplantering av dessa borde ske. Naturvårdsverket skulle kontinuerligt följa och utvärdera utvecklingen i vargstammen.

Ett etappmål med begränsad tillväxt skulle kombineras med ett nytt etappmål för en god genetisk variation:

Högst 20 vargindivider med en genuppsättning som inte har påverkats av inavel skulle införlivas i den svenska vargpopulationen under de närmaste fem åren. I första hand skulle naturligt invandrade vargar flyttas från renskötselområdet till populationen utanför renskötselområdet i mel-

lersta och södra Sverige. Denna åtgärd behövde kompletteras med aktiv utplantering av vargar som skulle hämtas från genetiskt starka populationer med östligt ursprung. Förstärkningen skulle starta redan 2010 och avslutas under 2014.

Tillväxten av antalet vargar skulle begränsas genom en förlängning av det gällande etappmålet. Tillväxten skulle hållas på en lägre nivå än den som då gällde genom beslut om begränsad licensjakt kompletterad med skydds jakt av skadegörande individer. Licensjakten skulle avse de vargar som hade låg genetisk variation. Det föreslagna etappmålet med begränsad tillväxt och kraftfulla åtgärder för förbättrad genetik skulle gälla fram till dess att effekterna av vargstammens utveckling inom Sverige och bedömningen av artens gynnsamma bevarandestatus, inklusive resultatet av de inledande åtgärderna för stärkt genetik, hade utvärderats och redovisats. Denna redovisning ska ske senast den 1 juli 2012.

Utvärderingen, som ska redovisas senast den 1 juli 2012, skulle utgöra en kontrollstation för att se hur de påbörjade åtgärderna för att stärka vargstammens genetiska status har fallit ut.

Regeringen framhöll att eftersom åtgärder vidtas i syfte att förbättra vargstammens genetik fanns det ett visst utrymme för en begränsad och strängt kontrollerad licensjakt efter varg utan att möjligheten att ha en gynnsam bevarandestatus försvårades. För att regeringens åtgärder för en förbättrad genetisk status i vargstammen skulle vara framgångsrika, skulle licensjakt inte ske efter genetiskt värdefulla vargar och deras avkomma. Förvaltningen av rovdjur handlade inte enbart om biologiska förutsättningar utan också om människors vilja att acceptera livskraftiga rovdjurstammar. Att vargen återvänt i den svenska faunan var välkommet men hade samtidigt medfört att verksamheter som tidigare bedrivits utan att behöva ta hänsyn till vargens förekomst nu måste anpassas för att kunna bedrivas utan att äventyra samexistens mellan människa och varg. Vargstammen borde hållas på en nivå som långsiktigt skapade en större acceptans för vargen i vår fauna. En ökad tolerans av vargens närvaro i lokalsamhället var nödvändig för att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för vargstammen. Regeringen ansåg att antalet individer i den svenska vargstammen borde begränsas under en period fram till dess att utvärderingen om etappmål m.m. var slutförd.

Alla förvaltningsåtgärder borde följas upp med beståndsinventeringar och registrering av övrig dödlighet så att effekterna analyserades och utvärderades. Det var angeläget att noga utvärdera vad som hände med attityder, omfattning av den illegala jakten och vargstammens utbredning när olika former av jakt tilläts. Strategier för skydds jakt eller annat jaktuttag borde formuleras mot bakgrund av de kunskaper om invandring, utvandring, reproduktion och dödlighet som fanns tillgängliga för populationen. Såväl skydds jakt som framtida licensjakt måste ske under noga reglerade och kontrollerade former. Inför varje beslut om licensjakt och skydds jakt efter varg måste en bedömning göras om jakten riskerade att påverka beva-

randestatusen. Det innebar att det i ett beslut om jakt efter varg måste tas hänsyn till hur många vargar som hade dödat tidigare under året. En grundläggande princip för eventuell licensjakt borde vara att den beslutades med hänsyn till genomförd och förmodad framtida skyddsjakt. Det var en stor skillnad mellan skyddsjakt och licensjakt när det gällde vilka individer som fälldes. Skyddsjakt skulle riktas till områden med skador och därmed vara skadeförebyggande, medan licensjakt innebar att djur fälldes utan koppling till skada. Licensjakt efter varg borde i stället inriktas på områden där individer som hade låg genetisk variation förekom. Licensjakt efter varg i ett antal mellansvenska län skulle kunna minska möjligheten till skyddsjakt i mellansvenska vargrevir där skador i form av exempelvis angrepp på hundar och andra tamdjur skett. Det hade dock framförts att licensjakt efter varg skulle kunna leda till en större acceptans för arten och den nationella rovdjursförvaltningen. Innan beslut om licensjakt fattades, var det viktigt att göra nödvändiga prioriteringar och överväganden för att tillgodose behovet av skyddsjakt. Det behövdes årliga analyser över vargstammens status och tillväxt. Effekterna ur genetisk synvinkel behövde också analyseras. Genetiskt viktiga vargindivider måste undantas från jakt. Det var således viktigt att utvärdera effekterna av en eventuell licensjakt ur såväl biologisk som samhällsvetenskaplig synvinkel. Licensjakt efter varg förutsatte en reproducerande stam. Detta innebar att licensjakt efter varg då skulle kunna tillåtas i Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län.

Miljö- och jordbruksutskottet anslöt sig till regeringens bedömning att vargarnas svaga genetiska status var så problematisk att en förstärkning borde ske inom en kortare tidsrymd än 20 år. Naturligt invandrade vargar borde därför skyndsamt förflyttas så att de snabbare fick kontakt med den mellansvenska populationen. För att snabbt förstärka den genetiska statusen skulle även en aktiv inplantering komma att behövas. Förstärkningen genom i första hand flyttning av naturligt invandrade individer och i andra hand införsel av vargar med östligt ursprung borde påbörjas redan under 2010 och pågå under en femårsperiod. Mot bakgrund av de åtgärder som regeringen avsåg att genomföra för att förstärka vargstammens genetiska status behövde tillväxten av den svenska vargstammen inte vara av samma omfattning som dittills. Utgångspunkten borde vara en populationsstorlek som inte översteg 210 vargar i Sverige. Miljö- och jordbruksutskottet ansåg i likhet med regeringen att en planerad licensjakt på vetenskapliga grunder borde genomföras så att de individer som visade tecken på inavelsdepression eller hög inavelskoefficient eller som bar på defekta anlag avlägsnades från populationen i syfte att reducera risken för fortsatt spridning av dåliga anlag. Eftersom åtgärder vidtogs i syfte att förbättra vargstammens genetik fanns det enligt miljö- och jordbruksutskottet ett visst utrymme för begränsad och strängt kontrollerad licensjakt. Inför varje beslut om licensjakt och skyddsjakt efter varg måste hänsyn tas till hur många vargar som dödat tidigare under året. Licensjakt borde inriktas på

områden där individer med låg genetisk variation förekom. Genetisk viktiga vargindivider måste undantas från jakt. Vargens utsatta genetiska situation ställde vidare särskilda krav på utformningen av jaktområdet vid licensjakt. Miljö- och jordbruksutskottet anslöt sig i allt väsentligt till det som regeringen anfört om mål för vargstammens utveckling. Enligt utskottets mening innebar detta att Sverige borde kunna få en livskraftig vargstam med en god genetisk status.

I en reservation (S) begärdes att etappmålet om 200 individer borde ligga kvar till 2029 och inte definieras som ett tak samt att riksdagen skulle avslå regeringens förslag om införsel av 20 vargar från öst 2010–2014.

I en annan reservation (V, MP) framhölls att det inte var rimligt att tänka sig att vargens långsiktiga överlevnad i landet ska vara beroende av ständigt återkommande införsel av nya djur. Strategin måste i stället vara att omgående identifiera och genomföra åtgärder som skyndsamt säkerställer en sammanhängande fennoskandisk stam. Invandrande djur från öster måste tillåtas vandra ned genom norra Sverige. Ökad bevakning och skydd av dessa djur var nödvändig. I reservationen framfördes uppfattningen att regeringen gjort en felaktig tolkning av art- och habitatdirektivet. Det undantag som finns i fråga om insamling och förvaring av ett fåtal exemplar av en art kunde inte omtolkas så att jakt omfattades.

Gällande regler m.m.

EU:s medlemsstater ska enligt art- och habitatdirektivet, dvs. rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7, Celex 31992L0043), senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG (EUT L 363, 20.12.2006, s. 368, Celex 32006L0105), utse områden som syftar till att värna arter och livsmiljöer som är av gemensamt intresse för EU-länderna.

Art- och habitatdirektivet har till syfte att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter (artikel 2). Enligt artikel 12 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a (bl.a. varg), med förbud mot bl.a. att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs.

I artikel 16.1 anges att förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i bl.a. artikel 12 av följande anledningar:

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.

e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

I propositionen om rovdjurspolitiken framhålls att åtgärder som vidtas enligt direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus. Åtgärderna ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Uttrycket ”gynnsam bevarandestatus” är centralt i direktivet. En bedömning av om det är möjligt att göra undantag från artskyddet utgår från hur åtgärden påverkar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för de skyddade arterna. Direktivet ger möjligheter till undantag från skyddskraven under vissa förutsättningar. Undantagen regleras i artikel 16.1 a–e. För att medlemsstaterna ska få tillämpa undantagen förutsätts enligt artikel 16.1 att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. Om dessa grundläggande förutsättningar är uppfyllda kan undantagen göras

Art- och habitatdirektivet förbjuder således som huvudregel avsiktligt dödande av bl.a. varg. De möjligheter till undantag från huvudregeln som direktivet medger genomförs enligt propositionen med motsvarande bestämmelser i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

I dokumentet Riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) har Europeiska kommissionen föreslagit riktlinjer för hur populationsbaserad förvaltning av rovdjur ska bedrivas och hur bevarandestatusen för sådana populationer kan bedömas. I en bilaga till riktlinjerna finns ett antal rekommendationer som avser olika delar av rovdjursförvaltningen, bl.a. jakt, förflyttning, utsättning av uppfödda djur och beståndsovervakning. Vid bedömningen av bevarandestatusen anges i riktlinjerna att en rovdjursart inte behöver ha uppnått en gynnsam bevarandestatus för att ett undantag enligt artikel 16.1. i art- och habitatdirektivet ska kunna medges. Rovdjurspopulationen som sådan måste dock vara livskraftig, och dess aktuella bevarandestatus får inte äventyras. För att ett undantag från skyddsreglerna ska kunna göras, måste skälen vara mycket starka och den jakt som tillåts mycket begränsad. Det krävs också en noggrann övervakning av jaktens konsekvenser. Vid bedömningen av alternativa lösningar till jakt anges att det finns många möjliga lösningar för att t.ex. skydda

tamdjur från rovdjursangrepp. I enlighet med subsidiaritetsprincipen, dvs. att alla beslut ska fattas på lägsta effektiva nivå, kan den enskilda medlemsstaten avgöra när de alternativa lösningarna inte kan betraktas som tillräckliga. Riktlinjerna antogs av kommissionen under sommaren 2008, och de kan enligt kommissionens bedömning ligga till grund för inriktningen av rovdjursförvaltningen, framför allt inom EU.

Av 2 och 3 §§ jaktlagen framgår att alla däggdjur och fåglar är fredade och endast får jagas om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Genom 29 och 52 §§ jaktlagen har riksdagen lämnat ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller beslut om tillstånd till licensjakt.

Enligt 23 c § jaktförordningen, som enligt regeringen införlivar artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet, är förutsättningen för att licensjakt efter björn, varg, järv och lo ska kunna tillåtas att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden. Enligt 23 d § får Naturvårdsverket besluta om licensjakt efter björn, varg, järv och lo om det finns förutsättningar enligt 23 c §. Enligt 24 d § får Naturvårdsverket besluta om hur man ska förfara med ett dödat djur.

Den 15 december 2009 trädde förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn i kraft. Enligt 1 § i förordningen syftar förvaltningen av de stora rovdjuren till att djur av dessa arter ska finnas i så stort antal att arterna långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att djuren kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Detta syfte ska uppnås i en sådan takt som främjar samexistensen mellan människor och dessa arter samtidigt som skador och olägenheter förebyggs och begränsas. I förordningen föreskrivs bl.a. att det i Sverige ska finnas tre rovdjursförvaltningsområden.

I februari 2010 trädde förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer i kraft. Förordningen föreskriver att det inom varje länsstyrelse ska finnas en viltförvaltningsdelegation med uppgift att bl.a. besluta om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen inom länet samt licens- och skydds jakt inom länet. Delegationen ska också pröva frågan om godkännande bl.a. av rovdjursförvaltningsplan för länet och inriktning för förekomsten av varg och järv i länet.

Beslut om licensjakt efter varg 2010 och 2011

Naturvårdsverket beslutade den 17 december 2009, med stöd av 23 d och 24 d §§ jaktförordningen (1987:905) samt med beaktande av skyddsreglerna i artikel 12 och undantagsreglerna beträffande jakt i artikel 16 i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG), om licensjakt efter 27 vargar i Dalarnas, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands och Örebro län.

Naturvårdsverket beslutade den 17 december 2010, med samma stöd, om licensjakt på totalt 20 vargar i Dalarnas, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands, Örebro och Västmanlands län under tiden den 15 januari–15 februari 2011. Naturvårdsverket beslutade med stöd av 59 § jaktförordningen att beslutet skulle gälla utan hinder av att det överklagades.

Åtgärder under 2010

I februari 2010 trädde förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer i kraft. Inom varje länsstyrelse ska det finnas en viltförvaltningsdelegation med uppgift att besluta om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen och godkänna en rovdjursförvaltningsplan inom länet. Delegationen ska ha en bred sammansättning med företrädare för jakt- och viltvårdsintresset, naturvårdsintresset, friluftsintrasset, brukare av jordbruksmark, lokalt näringsliv och turism, skogsnäring, yrkesfiske, fäbodbruk och rennärning.

Den 4 mars 2010 beslutade regeringen att ge Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och efter samråd med Tullverket, jägarorganisationerna och övriga berörda aktörer, redovisa och analysera vilka bestämmelser som ska beaktas vid flytt av varg till Sverige från ett annat land. Redovisningen skulle ligga till grund för kommande beslut om tillförsel av högst 20 vargar med östligt ursprung inom fem år som gynnar den genetiska statusen hos den skandinaviska vargstammen. I beslutet erinrade regeringen om att flytt av naturligt invandrade vargar kunde, om det var lämpligt från biologiska, socioekonomiska och veterinära synpunkter, genomföras av ansvariga myndigheter innan uppdraget redovisats. Uppdragen redovisades i november 2010.

Den 10 juni 2010 beslutade regeringen att tillsätta en utredning för utvärdering av mål för rovdjursstammarnas utveckling (dir. 2010:65). I fråga om vargstammen ska utredaren bl.a. analysera och utvärdera förekomsten av varg och föreslå nya mål angivna som etappmål eller minimimål, analysera förutsättningarna för vargstammens utveckling mot en nivå där arternas fortsatta existens i Sverige kan anses livskraftig och ha uppnått gynnsam bevarandestatus, lämna förslag till åtgärder för vargstammens utveckling mot en nivå där artens fortsatta existens i Sverige kan anses livskraftig och ha uppnått gynnsam bevarandestatus samt ange miniminivåerna för hur stor vargstammen måste vara för att uppnå gynnsam bevarandestatus enligt de riktlinjer som Europeiska kommissionen antagit om förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå (Guidelines for Population

Level Management Plans for Large Carnivores, Contract nr. 070501/2005/424162/MAR/B2, Final Version 1st July 2008). Förutom att utredningen ska analysera och bedöma om de av regeringen föreslagna initiativen var tillräckliga ska utredaren också bedöma och redovisa ett eventuellt behov av kompletterande åtgärder för att säkra en genetiskt livskraftig vargstam. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juli 2012 och utredaren skulle lägga fram ett delbetänkande om bedömning av gynnsam bevarandestatus för bland annat vargstammen senast den 31 mars 2011.

I september 2010 lämnades från Miljödepartementets sida till kommissionen ett svar på begäran om uppgifter gällande vargar i Sverige med anledning av klagomål avseende tillämpningen i Sverige av direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

I oktober 2010 presenterade Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt en redovisning av olika tillvägagångssätt för en genetisk förstärkning av den svenska vargstammen med beskrivningar av varifrån vargarna borde hämtas, bedömningar om djurskydd, smittskydd och biologiska frågor. Förslagen remitterades.

Den 1 november 2010 lämnades kompletterande information till kommissionen avseende åtgärder för att förstärka den svenska vargstammens genetiska status sedan Naturvårdsverket med anledning av regeringens uppdrag den 4 mars tagit fram förslag till tillvägagångssätt för att utse lämpliga områden för utsättning av varg, kriterier för val av lämpliga områden för utsättning av varg, kriterier för val av lämpliga områden för utsättning av vargvalpar, och uppföljning av utsläppta vargar. Vidare hänvisades till att Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt hade tagit fram en redovisning av olika tillvägagångssätt för genetisk förstärkning av den svenska vargstammen. I redovisningen beskrevs åtta tillvägagångssätt för att genetiskt förstärka vargstammen. Ett alternativ som kunde användas relativt snabbt för att börja minska inavelsgraden var att använda valpar från nordiska djurparker. Att hämta vargar från Norge och Finland under kontrollerade former var ett annat möjligt alternativ.

I skrivelsen till kommissionen angavs en tidsplan för det fortsatta arbetet. Naturvårdsverkets förslag var på remiss till den 1 november 2010. Redovisningen från Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt var på remiss till den 8 november 2010. Senast den 30 november 2010 skulle dessa myndigheter redovisa sina ställningstaganden till regeringen. Redovisningen skulle innehålla förslag till åtgärder som var möjliga att påbörja och genomföra under 2011. I november 2010 skulle regeringen ge Naturvårdsverket i uppdrag att dels i samarbete med svenska och finska vargforskare spåra och märka lämpliga vargar i Finland under vintern 2011, dels inleda kontakter med djurparker. Regeringen skulle bjuda in berörda myndigheter till remissmöte den 13 december

2010 och alla länsstyrelser i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet skulle få i uppdrag att ange lämpliga revir respektive utsättningsområden för placering av vargvalpar och vuxna valpar från Finland.

Den 16 november 2010 lämnade Miljödepartementet kommentarer till Europeiska kommissionen med anledning av en skrivelse den 19 oktober 2010 från Svenska Naturskyddsföreningen, Djurskyddet Sverige, Svenska Rovdjursföreningen och Världsnaturfonden till kommissionen. Skrivelsen gällde bl.a. frågan om hur konkreta planer för hur den genetiska förstärkningen av vargstammen ska genomföras, betydelsen av ett flöde av invandring av vargar österifrån, möjligheterna att få acceptans för inplantering av varg och tolkningen av domen C-342/05 (p. 29). Enligt en preliminär bedömning skulle en inplantering av vargvalpar kunna ske i maj – juni 2011 och under hösten skulle arbetet med inplantering av vuxna djur kunna påbörjas.

Viltskadecenter lämnade den 18 november 2010 en lägesrapport kallad Vargföryngringar. Våren 2008 hade Sverige 27 intakta vargpar som gav upphov till 23 föryngringar, våren 2009 fanns 31 intakta vargpar med 23 föryngringar och våren 2010 fanns 34 intakta vargpar som bedömdes ge upphov till uppemot 25 föryngringar. Rapporter från Viltskadecenter visade sammantaget att den svenska licensjakten inte påverkat vargstammen negativt.

Den 19 november 2010 lämnades från Regeringskansliets sida kompletterande uppgifter till kommissionen, bl.a. med anledning av uppgifterna i redovisningen.

Den 27 januari 2011 beslutade kommissionen att inleda ett formellt överträdelseförfarande genom att skicka en formell underrättelse. Kommissionen ifrågasätter att Sverige tillämpar en undantagsbestämmelse för att bevilja licensjakt, inte att man tillämpar särskilda undantag för jakt på ett begränsat antal vargar för att undvika skador på tamdjur.

Samma dag beslutade regeringen att uppdra åt Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk att, efter samråd med Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna i mellersta rovdjurförvaltningen och övriga berörda myndigheter och organisationer, inleda arbetet med aktiva åtgärder för den genetiska förstärkningen av vargstammen inom Sverige. Länsstyrelserna i mellersta rovdjursförvaltningsområdet fick i uppdrag att i samråd med berörda organisationer peka ut områden för utsättning av varg. Vidare fick Naturvårdsverket i uppdrag att utreda om det utöver licensjakten finns behov av ytterligare kompensationsåtgärder vid utsättning av varg i Sverige. Den 27 januari 2011 beslutade regeringen också om tilläggsdirektiv till Rovdjursutredningen (M 2010:02) som innebär att utredaren ska analysera och föreslå åtgärder för att underlätta att naturligt invandrade vargar med östligt ursprung når den mellansvenska vargpopulationen med minimerad skadenivå för renskötseln.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet översändes den 8 mars 2011 en promemoria upprättad inom Miljödepartementet (bilaga A2.4.2).

På frågan om vilka åtgärder som vidtagits för att vargar som är avkommor från invandrade vargar inte ska dödas av licensjakterna framhölls från Regeringskansliets sida att Naturvårdsverket i oktober 2009 i syfte att få ett bättre kunskapsunderlag inför beslut om licensjakt gav Sveriges Lantbruksuniversitet i uppdrag att utreda olika aspekter av en licensjakt efter varg i Sverige och dess möjliga konsekvenser för den skandinaviska vargpopulationen. I den rapport som Sveriges Lantbruksuniversitet lämnade den 2 december 2009 (preliminär version) och den 19 december 2009 (slutversion) rekommenderades en jakt på utvalda revir tillsammans med en slumpmässig jakt. Forskarrapporten rekommenderade att kända revir med invandrande vargar och första generationens avkomma till sådana individer undantogs från jakt. Forskarna konstaterade också att det mellan övriga revir var mycket små skillnader i genetiskt bevarandevärde. Med anledning av det och med hänsyn till kommande åtgärder för att genetiskt förstärka den skandinaviska vargpopulationen menade forskarna att en rangordning av övriga revir utifrån genetiskt värde kunde ges liten betydelse vid beslut om jakt.

I sitt beslut den 17 december 2009 om licensjakt på varg fastställde Naturvårdsverket de villkor som bedömdes vara nödvändiga för att garantera att jakten bedrevs under strängt kontrollerade former. Det gällde antalet vargar som sammantaget fick fällas, fördelningen mellan olika län och undantag från jakt för de områden där en invandrad varg av östligt ursprung respektive en av dess avkommor etablerat revir. Naturvårdsverket utvärderade 2010 års jakt i rapporten Beslutet om licensjakt på varg 2010 – En processutvärdering med fokus på beredningen av beslutet (rapport 6361).

På Naturvårdsverkets uppdrag lämnade Sveriges Lantbruksuniversitet den 1 december 2010 en rapport med beräkning av lämpliga beskattningsnivåer för att uppnå riksdagens etappmål om minst 20 årliga föryngringar och en stam som inte överstiger 210 individer som gäller till dess vargstammens utveckling och bevarandestatus har utvärderats och redovisats.

Risken för att det skulle fällas avkommor från två finsk/ryska hanvargar i Kynna i Norge och i Galven i Gävleborgs län bedömdes som liten med hänsyn till det begränsade antal vargar som fick fällas. Enligt forskarna i det skandinaviska vargforskningsprojektet hade det liten betydelse för vargstammen som helhet om någon enstaka avkomma från den första generationen eller deras avkommor skulle fällas i jakten.

När Naturvårdsverket fick kännedom om att det fanns en avkomma till en invandrad varg i reviret Skugghöjden i Värmlands län beslutade verket den 13 januari 2011 att detta revir skulle undantas från det tidigare beslutet om licensjakt.

Resultatet från licensjakten 2010 visade att ingen genetiskt värdefull varg hade fällt. Preliminära resultat från licensjakten 2011 visade på samma utfall.

På frågan om vilka skälen var för att inte förhindra beslut om vargjakt 2011 mot bakgrund av att inplantering av varg inte skett pekades i promemorian på att regeringen i propositionen En ny rovdjursförvaltning anförde att tillväxten av antalet vargar skulle begränsas genom en förlängning av dagens etappmål och att tillväxten skulle hållas på en lägre nivå än dagens genom beslut om begränsad licensjakt kompletterad med skydds jakt av skadegörande individer. Riksdagen beslutade i allt väsentligt i enlighet med regeringens förslag. I promemorian hänvisades till att miljö- och jordbruksutskottet anförde följande.

Det är inte lämpligt att riksdagen i sitt beslut anger inriktningen för en särskild förvaltningsmyndighets beslut. Det utskottet godkänner i den delen bör därför beskrivas som att delegationsbeslut ska ta hänsyn till naturliga variationer, exempelvis att antalet föryngringar varierar från år till år, och därmed utgå från en populationsstorlek som inte överstiger 210 vargar i Sverige.

Inför Naturvårdsverkets beslut i december 2010 hade länsstyrelserna kunnat dokumentera 18 säkra och 4 sannolika föryngringar av varg under säsongen 2010/2011. Naturvårdsverket konstaterade i sitt beslut att man hade att ta hänsyn till de nationella mål för vargstammens utveckling som beslutats av riksdagen, nämligen att förvaltningen ska ta hänsyn till naturliga variationer och utgå från en vargstam som inte överstiger 210 individer samt till att vargstammens tillväxt ska begränsas genom licensjakt kompletterad med skydds jakt efter skadegörande individer. Utifrån dessa utgångspunkter och de redovisade inventeringsresultaten hade Naturvårdsverket bedömt att en begränsad jakt som tillfälligt stabiliserade stammen kring 20 föryngringar per år var en förvaltningsåtgärd som var konfliktdämpande och kunde ge större acceptans för kontroversiella bevarandeåtgärder, som flyttning av vargar av östligt ursprung.

Som svar på frågan om vilka åtgärder som vidtagits eller övervägts i syfte att öka acceptansen för vargar i vargområdena redovisades i promemorian en rad åtgärder. I promemorian framhölls att den svenska rovdjursförvaltningen under de senaste tio åren har arbetat aktivt med samrådsorgan, informationssatsningar, skadeersättning och bidrag till förebyggande åtgärder som stängsling. I Sverige har flera aktörer arbetat med att tillhandahålla information. Förutom det arbete som utförts av Naturvårdsverket, Sametinget, Statens veterinärmedicinska anstalt, Naturhistoriska riksmuseet och länsstyrelserna har även andra aktörer arbetat med information, bl.a. Viltskadecenter och Rovdjurscentret De 5 Stora i Järvsö och Rovdjurscentrum Grönklitt i Orsa. Viltskadecenter arbetar på uppdrag av Naturvårdsverket och är ett servicecenter för myndigheter, organisationer, djurägare, markägare och allmänhet med målet att förebygga viltskador. Viltskadecentrum driver utvecklingsprojekt och informerar myndigheter, djurägare, markägare och allmänhet om allt som rör viltskador orsakade av fredat vilt.

Avsikten är att Informationscentrumen i Järvsö och Orsa ska kompletteras med ett tredje informationscentrum. Under 2011 kunde rovdjurscentrumen, intresseorganisationer och länsstyrelser ansöka om bidrag hos Naturvårdsverket (totalt 6 miljoner kronor) för informationsprojekt som bidrar till ökad kunskap om förvaltningen av stora rovdjur och minskar konflikter kring rovdjuren. Under 2006 påbörjades en fyraårig försöksverksamhet med rovdjursakutgrupper i Värmlands och Dalarnas län med inriktning på att snabbt kunna hantera frågor kopplade till både angrepp och förekomst av rovdjur. Länsstyrelserna kunde besluta om bidrag till stängsel som skulle hindra rovdjur från att komma in till betesdjur. Ett ersättningssystem för rennäringen innebär att samebyarna fick fast ersättning för förekomst av rovdjur inom renskötselområdena. I varje län i Sverige fanns viltförvaltningsdelegationer med representanter för naturvård, skogs- och markägare, jägare, renskötsel m.fl. Sverige var indelat i tre rovdjursförvaltningsområden med samverkansråd som hade som uppgift att ta fram och samverka kring riktlinjer och principer för olika delar av rovdjursförvaltningen.

Utfrågning med miljöminister Andreas Carlgren

Utskottet höll den 3 maj 2011 en offentlig utfrågning med miljöminister Andreas Carlgren (bilaga B11).

Statsrådet framhöll att det finns en bred uppslutning i Sverige kring att det ska finnas vargar i Sverige och i de svenska skogarna, men att man också måste ha respekt för att konsekvenserna framför allt bärs av de människor som bor i varglänen.

Regeringens och riksdagens beslut om vargpolitiken innebär att Sverige ska ha en långsiktigt livskraftig vargstam med god genetisk status, och det målet viker man inte ifrån.

En nödvändig förutsättning för att nå det målet är att den genetiska mångfalden i den svenska vargstammen ökas. Detta förutsätter en acceptans för de åtgärder som ökar den genetiska mångfalden. Det är därför som riksdagen har fattat ett beslut om en helhet i rovdjurspolitiken som innefattade att flytta ned beslut närmare de människor som är berörda och som också innebär åtgärder för att öka den genetiska mångfalden och innefattar möjligheten till licensjakt. Självklart har målet ännu inte nåtts och det återstår att genomföra det som krävs för att nå målet.

Alla delar av riksdagens beslut ska genomföras. När det gäller förstärkningen av den genetiska variationen gavs omedelbart ett uppdrag till berörda myndigheter att både förbereda och inleda åtgärderna. Statsrådet pekade på att åtgärder har genomförts. Vargar har flyttats. Det pågår ett samarbete med djurparker både i Sverige och i berörda grannländer. Under den femårsperiod som riksdagen har beslutat om ska åtgärderna genomföras steg för steg.

Statsrådet framhöll att regeringen i mars 2010 direkt efter riksdagens beslut gav Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt förbereda och inleda de åtgärder som behövs just för den genetiska förstärkningen. Myndigheterna inledde omedelbart arbetet som har inneburit kontakter med grannländer, inte minst med Finland i olika steg. Det har också inneburit att man har tagit fram de åtgärder som man vill genomföra, och man har inlett arbetet med det. Två vargar ha också flyttats under 2011 och under våren skulle valpar flyttas mellan djurparker. Det finns således goda förutsättningar att uppnå det mål som riksdagen satt upp, formulerat som just *högst 20 vargar*. Det är alltså inte fråga om det antal som minst skulle uppnås utan om det antal vargar som det högst kan bli fråga om att flytta in eller genom naturlig invandring.

När det gäller omfattningen av licensjakten är utgångspunkten riksdagens beslut om etappmålet och den tillfälliga begränsningen.

Myndigheterna har föreslagit sex olika vägar för att förstärka den genetiska statusen, bl.a. flytt av vargar, utflyttning av valpar från djurparker och flytt av valpar eller vuxna vargar från länder som har en vargstam med östligt ursprung. Myndigheterna ska fortsätta arbetet enligt de vägarna. De första flyttningarna har genomförts. Regeringen har följt riksdagens beslut om jakten. Enligt riksdagsbeslutet bör licensjakten inriktas på områden där det finns individer som har låg genetisk variation. Det var forskarna som pekade ut de revir som undantogs från jakt det första året. Vid den senaste jakten, den andra jakten, var det inte bara *ett* revir som undantogs utan först två revir, av samma skäl, också då med forskarstöd och forskarbedömning som grund. När det sedan visade sig att det fanns genetiskt värdefull avkomma i ytterligare ett revir undantogs också det. Sammanlagt undantogs tre revir. Forskarbedömningar ligger till grund för Naturvårdsverkets riktlinjer för jakten och kravet har varit att genetiskt viktiga vargindivider måste undantas från jakt. De uppföljningar som har gjorts visade att inga genetiskt värdefulla individer har fällt utan det var genomgående vargar med antingen inavlade anlag eller vargar som dessutom haft medfödda defekter som fällt. DNA-analyser har visat att alla skjutna vargar hade inavlade anlag. Det är dock ett missförstånd att tro att inavel leder till omedelbara skador eller effekter. När inaveln gått mycket långt leder det för eller senare till mycket allvarliga synliga skador. Ett par av de skjutna vargarna hade skador.

Statsrådet framhöll att art- och habitatdirektivet är helt genomfört i svensk lag, också de undantagsmöjligheter som direktivet innefattar. Det som riksdagen har beslutat och den vargpolitik som genomförts är enligt statsrådet helt i linje med art- och habitatdirektivet så som det är genomfört i den svenska rätten. Målet för vargpolitiken är att uppnå en gynnsam bevarandestatus, ett mål som regeringen och kommissionen delar. Kommis-

sionen delar också uppfattningen att man enligt direktivet kan genomföra licensjakt i utpekade situationer. Miljöministern är övertygad om att regeringen ska skingra kommissionens tvivel.

De förutsättningar som kommer att gälla i varje läge ska enligt statsrådet avgöra vilka åtgärder som kan genomföras först. Det blev möjligt att först genomföra flytt av vuxna vargar. Samtidigt har djurparkerna samarbetat om att flytta valpar mellan sig för att förbereda en utflyttning 2012. Det blir fråga om fler valpar än om det hade skett en utflyttning redan våren 2011. Riksdagens beslut innebar att förstärkningen av den genetiska mångfalden skulle inledas, vilket också gjorts. Beslutets innebörd var inte att flyttning skulle ske omedelbart.

Det är enligt statsrådet mycket kontroversiellt att genomföra åtgärder som ökar den genetiska statusen och den genetiska mångfalden. Det är därför som besluten flyttats ned närmare berörda människor, och möjligheterna till delaktighet i förvaltningen av vargstammen förstärktes genom att den strängt kontrollerade och begränsade jakten finns. De stora organisationer som organiserar över 700 000 berörda människor, jägarorganisationerna, Lantbrukarnas Riksförbund, Jordägareförbundet, Samernas Riksorganisation, Svenska Kennelklubben m.fl., ställer upp på åtgärder som ökar den genetiska variationen i vargstammen och den absoluta förutsättningen för den acceptansen är att licensjakt tillåts. Från länsstyrelserna i berörda län ser man en förändrad attityd. Förutsättningen för att kunna genomföra åtgärderna för att förstärka den genetiska statusen är att också ha licensjakt. Man måste enligt statsrådet vara medveten om att det tar mycket lång tid att påverka eller förändra attityder, inte minst till varg. Bedömningen har gjorts att acceptansen utvecklats när det gäller inställningen till vargförvaltningen och vargpolitiken.

Statsrådet framhöll att Naturvårdsverket har haft huvuduppdraget att utforma riktlinjerna som utformats efter utförliga forskarbedömningar. Länsstyrelserna har haft uppgiften att samarbeta mycket nära med de jaktlag som är aktiva och att ha mycket stränga regler för hur jakten ska genomföras. Det har bl.a. inneburit mycket tydliga krav på rapportering. Man har hela tiden vetat hur många vargar som har fällts och hur mycket som återstått av kvoten. Under de två jaktomgångarna skedde en överskjutning första året, vilket naturligtvis inte var bra. Å andra sidan uppfylldes inte kvoten helt andra året, utan då fälldes en varg mindre.

Den utvärdering som gjordes efter första årets vargjakt visade att det fanns anledning att göra ytterligare en del skärpningar andra året, vilket också skedde. Det har således i varje steg varit viktigt att lära av gjorda erfarenheter och att se till att hela tiden utveckla förvaltningen och åtgärderna så att de anpassas till de erfarenheter som vunnits.

Efter varje jakt gjordes en utvärdering av själva jakten men också en bedömning av vargstammens utveckling. Man har sett en utveckling med höga tal för förnygring. Det är fråga om en mer omfattande reproduktion i vargstammen än på många år i Sverige. Inriktningen är naturligtvis att

genomföra licensjakt också nästa år, men detta grundar sig på utvärderingen av den jakt som förekommit, på bedömningen av hur vargstammen utvecklas och på forskarnas bedömningar. Det är Naturvårdsverket som ska fatta det beslutet.

När det gäller skyddsjakten bygger den på bestämda regler och det är Naturvårdsverket som gör bedömningarna. Det är fråga om åtgärder som sedan genomförs av länen. Stegvis ska det ske en delegation av besluten ut till viltförvaltningsdelegationerna. Statsrådet underströk att det i varje läge gäller att se till att jakten aldrig går över möjligheten att åstadkomma en gynnsam bevarandestatus för vargen eftersom detta är det övergripande målet för vargpolitiken. Det är enligt statsrådet mycket viktigt att komma till rätta med tjuvjakten. I Finland minskar vargstammen kraftigt och man har där gjort bedömningen att detta beror på tjuvjakten.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

2.5 Förhandsprövning av nya programtjänster

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 17 december 2010 begärs en granskning av regeringens beslut om förhandsprövning av nya programtjänster från Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR), *bilaga A2.5.1*.

Anmälaran anför att regeringen torsdagen den 16 december beslutade att införa ett system med förhandsprövning av nya tjänster från SR, SVT och UR. Anmälaran anför att Myndigheten för radio och tv ska pröva de tjänster som bolagen anmäler och göra en förhandsgranskning av de tjänster som public service vill tillhandahålla. Detta förfarande måste, enligt anmälaran, anses strida mot yttrandefrihetsgrundlagens krav och public service ställning som oberoende medieföretag.

De formella grunderna är tydliga, anför anmälaran. Vårt främsta skydd för oberoende och yttrandefrihet i public service ligger i det grundlagsfästa skyddet enligt 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Nu införs en innehållsprövning som ligger helt vid sidan av den ordning som föreskrivs i yttrandefrihetsgrundlagen, anför anmälaran. Kravet på prövning är grundlagsstridigt.

Fortsättningsvis ska public service-bolagen begära regeringens tillstånd för att göra nya och slagkraftiga satsningar. Myndigheten för radio och tv ska skicka ut verksamhetsidén på remiss till de kommersiella aktörerna på

marknaden innan public service-bolagen kan lansera nya tjänster. Detta är, enligt anmälaren, så klart nyhetskadligt för public service som kommer i en mycket dålig ställning i förhållande till marknadsdrivna bolag.

Regeringen hävdar att grunden för beslutet är ett utslag i EU-domstolen och de minimiregler som detta beslut grundar sig på. För att tillgodose gällande EU-rätt torde dock de fleråriga sändningstillstånden som redan i dag reglerar public service vara tillräckliga.

Anmälaren anser att konstitutionsutskottet snarast bör granska regeringens och kulturministerns hantering av ärendet och beslutets överensstämmelser med grundlagarna, i synnerhet 1 kap. 3 § YGL.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria som har upprättats inom Kulturdepartementet, *bilaga A2.5.2*. Därutöver har en offentlig utfrågning ägt rum med Mats Svegfors och Cilla Benkö, vd respektive vice vd, Sveriges Radio AB, *bilaga B1*. Utfrågning har även hållits med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Yttrandefrihetsgrundlagen

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ger den enskilde rätt att offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst i bl.a. ljudradio och television (1 kap. 1 §). Denna grundlag bygger på samma grundläggande principer om bl.a. etableringsfrihet och förbud mot censur som återfinns i tryckfrihetsförordningen.

Förbudet mot censur innebär enligt 1 kap. 3 § YGL att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av myndigheter eller andra allmänna organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Undantag görs dock bl.a. för rörliga bilder i filmer som ska visas offentligt. Av yttrandefrihetsgrundlagen framgår att med radioprogram avses i grundlagen såväl ljudradio- som tv-program (1 kap. 1 § tredje stycket).

Etableringsfriheten innebär att det står var och en fritt att inleda och driva verksamhet för spridning av information till allmänheten i de former som skyddas av grundlagarna. Något krav på tillstånd får inte ställas upp, och möjligheten att driva verksamheten får inte begränsas av villkor som inte har stöd i grundlagarna.

Regeln om etableringsfrihet för trådsändningar finns i 3 kap. 1 § YGL. Enligt bestämmelsen har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd. Etableringsfriheten för trådsändningar är emellertid inte helt oinskränkt. I 3 kap. 1 § andra stycket YGL anges vilka undantag som får göras i lag.

På grund av det begränsade frekvensutrymmet råder inte samma starka etableringsfrihet när det gäller rätten att sända ljudradio- eller tv-program på annat sätt än genom tråd ("genom etern"). Denna rätt får enligt 3 kap. 2 § första stycket YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

I 3 kap. 4 § YGL finns en bestämmelse som skyddar det redaktionella oberoendet. Enligt denna bestämmelse avgör den som sänder radioprogram självständigt vad som ska förekomma i programmen.

Radio- och tv-lagen

Enligt radio- och tv-lagen (2010:696) ger regeringen tillstånd att sända tv om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften. Myndigheten för radio och tv ger tillstånd i övriga fall (4 kap. 3 §). Ett tillstånd som har beviljats av regeringen gäller för en viss tid som bestäms av regeringen, medan ett tillstånd som beviljats av Myndigheten för radio och tv som regel gäller för sex år. Tillstånd att sända ljudradioprogram meddelas av regeringen om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften (11 kap. 1 §). Ett sådant tillstånd ska gälla för en viss tid som bestäms av regeringen.

Enligt radio- och tv-lagen får ett tillstånd att sända tv-program förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv (4 kap. 8 §). Ett tillstånd för att sända andra ljudradioprogram än närradio och kommersiell radio får också förenas med sådana villkor (11 kap. 3 §). Vidare får ett sändningstillstånd för tv- eller andra ljudradioprogram än närradio och kommersiell radio förenas med villkor om skyldighet att t.ex. sända program till hela landet eller att använda en viss sändningsteknik, att sända genmälen eller att sända ett mångsidigt programutbud (4 kap. 9 § och 11 kap. 3 §). Ett sändningstillstånd får också förenas med förbud mot och villkor för att sända reklam, annonser, sponsrade program och program där produktplacering förekommer (4 kap. 10 § och 11 kap. 3 §). Innan ett beslut om tillstånd fattas ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen eller Myndigheten för radio och tv avser att förena med tillståndet. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande godtagit (4 kap. 14 § och 11 kap. 5 §).

Som ett allmänt krav för den som tillhandahåller tv-sändningar och ljudradioprogram som sänds med tillstånd av regeringen gäller vidare att programverksamheten ska präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer, principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (5 kap. 1 § och 14 kap. 1 § radio- och tv-lagen).

Sändningstillstånd

SR, SVT och UR har var sitt sändningstillstånd som gäller för en viss period. Inför varje tillståndperiod fattar riksdagen beslut om inriktningen på programföretagens uppdrag. Riksdagens beslut ligger till grund för hur regeringen utformar sändningstillstånden. Villkoren måste, som tidigare nämnts, godtas av public service-företagen och ha stöd i radio- och tv-lagen.

Enligt sändningstillstånden för SR, SVT och UR för tiden den 1 januari 2010–31 december 2013 ska programföretagens verksamhet präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och makt-sfärer i samhället.

När det gäller innehållet i programföretagens sändningar sägs i tillstånden att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i ljudradion och televisionen. Före sändning av program ska företagen så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmen. Ämnesval och framställning ska ta sikte på vad som är relevant och väsentligt. Den enskildes privatliv ska respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat. Hänsyn ska tas till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen.

SR, SVT och UR ska erbjuda ett mångsidigt programutbud där hög kvalitet och nyskapande form och innehåll ska utmärka programverksamheten. Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Programutbudet ska som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Företagen ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen, och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningsyttringar. För SR och SVT gäller att programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och omfatta allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. UR ska koncentrera sin programverksamhet till utbildningsområdet.

Sändningstillstånden för alla tre programföretagen innehåller villkor om ansvar för det svenska språket, program för barn och unga, att beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning samt språkliga och etniska minoriteters intressen, liksom att verka för mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. SR:s och SVT:s tillstånd innehåller därutöver villkor om nyheter och samhällsbevakning liksom om kulturutbudet. För SR finns ett särskilt villkor om programmen för sänd-

ning till utlandet. SR och SVT ska kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. I övrigt innehåller sändningstillstånden villkor om genmäle och beriktigande, beredskaps- och säkerhetsfrågor samt om reklam och sponsring. SR, SVT och UR får inte sända reklam. Sponsring är som huvudregel förbjuden, men under vissa förutsättningar får sponsrade program sändas.

Lagen om radio- och tv-avgift

Radio och tv i allmänhetens tjänst finansieras genom radio- och tv-avgifter i enlighet med lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och verksamhet som är direkt anknuten till den ska finansieras med en radio- och tv-avgift enligt lagen under förutsättning att sändningstillstånd har meddelats den som bedriver sändningsverksamheten och att tillståndet innehåller ett förbud mot att sända reklam (1 §).

Avgiftsskyldigheten i lagen är kopplad till innehavet av en tv-mottagare. Radio- och tv-avgiften betalas till Radiotjänst i Kiruna AB som ansvarar för uppbörden av avgifterna samt avgiftskontroll, och placeras på det s.k. rundradiokontot i Riksgälden. Riksdagen beslutar årligen om medelstillelningen från rundradiokontot till SR, SVT och UR. Medlen ställs därefter till programföretagens förfogande genom anslag och kan förenas med anslagsvillkor. Medlen överförs löpande under året från Riksgäldskontoret till företagen i enlighet med riksdagsbeslutet och anslagsvillkoren.

Anslagsvillkor

Programföretagens medelstillelningar är förenade med vissa villkor som beslutas av regeringen. Dessa beslut om medelstillelningar benämns sedan 1997 ”anslagsvillkor”.

Anslagsvillkoren har beskrivits som verksamhetsmässiga kompletteringar till villkoren i sändningstillstånden. Anslagsvillkoren innehåller bl.a. villkor om ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för programföretagens verksamhet. I likhet med sändningsvillkoren måste anslagsvillkoren ha stöd i de allmänna riktlinjer för public service-företagens programverksamhet som beslutas av riksdagen.

Kommittén om radio och tv i allmänhetens tjänst gjorde i sitt betänkande (SOU 2005:1 s. 44) följande bedömning om anslagsvillkor.

I princip är regeringens möjligheter omfattande när det gäller vilka frågor som kan regleras i anslagsvillkoren. Villkoren måste dock ha stöd i de allmänna riktlinjer för verksamheten som beslutats av riksdagen för den aktuella tillståndsperioden. Villkoren ska i princip gälla för hela tillståndsperioden, men beslut fattas, till skillnad från sändningstillstånden, i samband med medelstillelningen i december varje år.

Utredningen om finansiering m.m. av radio och tv i allmänhetens tjänst gjorde i sitt betänkande (SOU 2005:2 s. 88) bedömningen att regeringens möjlighet att styra verksamheten genom anslagsvillkoren är mer omfat-

tande än genom sändningstillstånden, för vilka det i radio- och tv-lagen direkt regleras vilka villkor som får ställas. Eftersom staten inte är ägare av programföretagen kan inte något egentligt ägarinflytande utövas från statens sida. Detta är också ett syfte med den organisationsstruktur som har valts. Genom att det är riksdagen och regeringen som beslutar om medelstildelning respektive ställer medel till företagens förfogande, har dock statsmakterna ändå härigenom möjlighet att påverka verksamhetens inriktning genom att förena medelstildelningen med anslagsvillkor.

I det följande kommer att redogöras för vissa förarbetsuttalanden för att söka klargöra vilka villkor som kan ställas i anslagsvillkor.

I betänkandet Ny lagstiftning om radio och tv (SOU 1994:105 s. 272 f.) anfördes följande i fråga om tillståndsvillkor och det som i betänkandet kallades statsbidragsvillkor, och som torde motsvara det som numera kallas anslagsvillkor.

Regeringen kan antingen förena själva sändningstillståndet med villkor. Följer inte tillståndshavaren villkoren kan tillståndet återkallas. Regeringen kan också ställa villkor på programföretaget för att detta skall erhålla statsbidrag. Om inte tillståndshavaren följer villkoren får detta inte några återverkningar på själva tillståndet. Däremot kan statsbidraget dras in.

Det måste framgå i lag att regeringen har rätt att ställa den förstnämnda sortens villkor. Detta framgår av YGL. Däremot behöver inte statsbidragsvillkor anges i lag. Sådana villkor har nämligen inte med själva sändningsrätten att göra utan endast med rätten att erhålla statsbidrag.

Det är en fördel om lagens villkorsuppräknings begränsas så långt detta är möjligt. Tillståndsvillkor som även bör kunna ställas på sådana helt reklamfinansierade företag som TV4 bör finnas med i lagen. Det kan däremot ifrågasättas om de tillståndsvillkor som endast gäller för statsfinansierad verksamhet som nu bedrivs av SVT, SR och UR inte kan ersättas av statsbidragsvillkor. Villkoren bör i så fall inte framgå av lagen. – – –

Tanken är alltså att lagens villkorsuppräknings skall vara uttömmande. För det fall att regeringens vill ställa ytterligare krav på verksamheten bör detta endast kunna knytas till rätten att få statsbidrag.

I propositionen (1995/96:160 s. 84 f.) till radio- och tv-lagen (1996:844) gjorde regeringen följande uttalande.

Förpliktiga bestämmelser som endast gäller för företag som sänder med stöd av regeringens tillstånd bör således kunna ges i form av villkor för sändningstillståndet. Följer inte tillståndshavaren ett villkor som är kopplat till sändningstillståndet kan detta återkallas. Sådana villkor skall som redogjorts för ... framgå av lag. Tanken är alltså att lagens villkorsuppräknings skall vara uttömmande. Lagens villkor skall motsvara de villkor som för närvarande finns i avtalen med de programföretag som har tillstånd av regeringen. – – –

En viss restriktivitet bör iaktas vid utformningen av specificerade villkor mot bakgrund av bestämmelsen i 3 kap. 4 § YGL om det redaktionella oberoendet.

I propositionen gjordes vidare följande uttalande om vilka villkor för anslag som kan ställas upp (prop. 1995/96:160 s. 86).

Public service-bolagen finansierar helt sin verksamhet med statliga medel. Avgifter som flyter in med stöd av lagen (1989:14) om TV-avgift sätts in på det s.k. rundradiokontot, varifrån medlen betalas ut till bolagen. Riksdagen tar i sak ställning till hur stora beloppen skall vara. Dessa ställs sedan till bolagens förfogande genom beslut av regeringen i regleringsbrev. Här som i andra sammanhang där anslag ställs till förfogande kan villkor för anslaget ställas upp. Sådana villkor får dock givetvis inte avvika från vad som föreskrivs i lag. De skall vidare i huvudsak endast gälla för den avsedda budgetperioden. Villkor som kan bli aktuella gäller t.ex. uppbyggnad av lokalredaktioner, tekniska investeringar, krav på ekonomisk redovisning o.d.

Public service-bolagens uppdrag och verksamhet

Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR), de s.k. public service-bolagen, har i uppdrag att bedriva sändningsverksamhet av radio och tv i allmänhetens tjänst. Allmänna riktlinjer för public service-verksamheten beslutas av riksdagen och regeringen inför varje tillståndsperiod. Regeringen lämnar i en proposition förslag till villkor och riktlinjer för den kommande tillståndsperioden och till hur lång tillståndsperioden bör vara, och riksdagen fattar beslut om denna s.k. inriktningsproposition. På grundval av riksdagens beslut fattar regeringen därefter beslut om sändningstillstånd för tillståndsperioden och anslagsvillkor som avser medelstildelningen. Huvudprincipen är att villkoren ska vara oförändrade under tillståndsperioden. Anslagsvillkor beslutas dock en gång årligen av regeringen. Den nuvarande tillståndsperioden gäller för perioden den 1 januari 2010–31 december 2013.

Enligt de allmänna riktlinjer som hittills har lämnats är ett grundläggande villkor för radio och tv i allmänhetens tjänst att programföretagen kan upprätthålla en redaktionell självständighet och integritet i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället. Det har ansetts tala för att verksamheten i så stor utsträckning som möjligt bör bedrivas utan statlig påverkan (se t.ex. prop. 2008/09:195 s. 17 f., prop. 2005/06:112 s. 20 och prop. 1995/96:161 s. 48). Samtidigt har riksdag och regeringen ett ansvar för att programverksamheten följer vissa grundläggande riktlinjer vad gäller mångsidighet, hög kvalitet, tillgänglighet, hänsyn till minoritetsintressen m.m. Dessa krav framgår av de beslutade riktlinjerna. Det har också ansetts viktigt att programföretagen har en effektiv och ändamålsenlig organisation så att tv-avgiftsmedlen används effektivt (se t.ex. prop. 2008/09:195 s. 18 och 20 och prop. 2005/06:112 s. 20).

För att säkerställa programföretagens självständighet har vissa åtgärder vidtagits. Utöver den för all svensk radio och tv grundläggande lagstiftningen i form av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och radio- och tv-lagen (2010:696) gäller följande principer för radio och tv i allmänhetens tjänst.

- Programföretagen ägs av en för ändamålet bildad förvaltningsstiftelse.

- Varje enskilt programföretag svarar för att verksamheten bedrivs självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället.
- Ramvillkor för bestämda tidsperioder. De allmänna förutsättningarna för public service-verksamheten fastställs, som nämnts, av riksdagen och regeringen inför varje tillståndsperiod. Regeringen beslutar, på grundval av riksdagens beslut, om sändningstillstånd med tillhörande villkor och villkor i samband med medelstilldelningen (anslagsvillkor) för vart och ett av programföretagen. Villkoren ska i princip vara oförändrade under tillståndsperioden.
- Finansieringen genom radio- och tv-avgifter ger programföretagen en garanterad och stabil inkomst som inte är direkt knuten till statsbudgeten och som därmed inte på samma sätt som medel via statsbudgeten påverkas av det statsfinansiella läget.

Ägarformen

År 1925 fick AB Radiotjänst ensamrätt till radiosändningar i Sverige. Verksamheten reglerades genom avtal mellan staten och företaget. Aktierna i företaget ägdes av pressen och ett näringslivskonsortium. När tv-sändningarna startade 1956 fick AB Radiotjänst ensamrätt att sända tv-program, och företaget fick namnet Sveriges Radio AB. I samband med detta tillkom en ny ägargrupp i form av företrädare för olika folkrörelser. En andra tv-kanal startades vid årsskiftet 1969/1970. År 1978 omorganiserades Sveriges Radio till en koncern med ett moderbolag (Sveriges Radio AB) och fyra dotterbolag (Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB).

Genom ett beslut 1992 upplöstes Sveriges Radiokoncernen, moderbolaget lades ned och de tre självständiga aktiebolag som finns i dag bildades, dvs. Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR).

År 1993 beslutades att de tre programbolagen från den 1 januari 1994 skulle ägas av tre för ändamålet bildade stiftelser. Detta skedde efter att de tidigare ägargrupperna från näringslivet och dagspressen förklarat att de inte längre ville kvarstå som ägare. Stiftelseformen valdes eftersom den bäst ansågs kunna tillgodose kravet på självständighet och integritet för programföretagen (prop. 1992/93:236, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377). År 1996 beslutade riksdagen att ordningen med tre ägarstiftelser för SR, SVT och UR skulle upphöra och att de tre företagen skulle ägas av en stiftelse, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB (prop. 1995/96:161, bet. 1995/96:KrU12, rskr. 1995/96:297). Förvaltningsstiftelsens syfte är att främja public service-företagens självständighet, vilket ska ske genom att äga och förvalta aktier i programföretagen. Däremot uttalas inget om programföretagens verksamhet.

Förvaltningsstiftelsens styrelse består av en ordförande och tolv ledamöter som utses av regeringen på förslag av de politiska partierna i riksdagen. Sedan 2007 gäller att alla riksdagspartier ska vara representerade i styrelsen (prop. 2005/06:112, bet. 2005/06:KrU28, rskr. 2005/06:323).

Ledamöterna i programföretagens styrelser utses i sin tur av Förvaltningsstiftelsens styrelse. Fram till 2009 utsågs ordförandena av regeringen efter samråd med riksdagspartierna. Regeringen utsåg även en suppleant i respektive styrelse. I syfte att främja programföretagens självständighet och integritet i förhållande till regeringen föreslog regeringen 2009 att Förvaltningsstiftelsen ska utse ordförande och samtliga övriga valda ledamöter i SR:s, SVT:s och UR:s styrelser. Regeringen föreslog även att de två valda suppleanterna ska avskaffas och ersättas med ledamöter. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (prop. 2008/09:195, bet. 2009/10:KrU3, rskr. 2009/10:61).

Finansiering

Bakgrund

När man på 1920-talet började med rundradiosändningar finansierades rundradion i allmänhetens tjänst med särskilda mottagaravgifter. För rätten att inneha en radiomottagningsapparat krävdes ett särskilt tillstånd som meddelades mot att en stämpelavgift betalades. Avgiften gjordes 1925 om till en licensavgift. När de första tv-sändningarna startades 1956 avkrävdes till en början innehavare av tv-mottagare i vissa län i Mellansverige en särskild licensavgift. Denna avgiftsskyldighet utsträcktes till att gälla hela landet i juli 1958.

Genom radiolagen (1966:755) ersattes licensavgiften med en särskild mottagaravgift. För innehavare av tv-mottagare med tillgång till ljudradio kom den särskilda ljudradioavgiften att avskaffas 1969. Det ansågs som mer rationellt att dessa hushåll betalade en allmän mottagaravgift och att avgiften skulle knytas till innehavet av tv-apparat. För dem som enbart hade en ljudradiomottagare behölls dock den särskilda avgiften. Systemet med separata licenser för radio och tv existerade fram till 1978 då ljudradiolicensen slopades (SOU 2005:2 s. 90).

Riksdagen slog redan 1947 fast att rundradiorörelsen, dvs. radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst, borde vara självförsörjande (prop. 1947:41 s. 46 f., SU 51, rskr. 117). Med självförsörjande avses att kostnaderna för produktion och distribution av de för svenska lyssnare i gemen avsedda programmen och därmed sammanhängande kostnader ska betalas av lyssnarna själva. Av denna princip följer att avgiftens storlek blev beroende av de krav man ansåg att rundradion borde tillgodose, dvs. avgiftsintäkterna borde täcka utgifterna. Av detta följer i sin tur att avgiften inte bör höjas mer än nödvändigt för att tillgodose rörelsens egna behov. En viss marginal borde dock eftersträvas. Även dagens programföretag finansieras med dessa utgångspunkter.

Nuvarande ordning

Finansieringen i dag sker, som nämnts, genom en radio- och tv-avgift i enlighet med lagen (1989:41) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst (se ovan). Radio- och tv-avgiften betalas till Radiotjänst i Kiruna AB, som ansvarar för uppbörden av radio- och tv-avgifter och avgiftskontroll, och placeras på det s.k. rundradiokontot i Riksgälden. Riksdagen beslutar årligen om medelstillelningen från rundradiokontot till SR, SVT och UR. Medlen ställs därefter till programföretagens förfogande genom anslagsvillkoren. Medlen överförs löpande under året från Riksgäldskontoret till företagen i enlighet med riksdagsbeslutet och anslagsvillkoren.

Enligt regeringens proposition 2008/09:195 (s. 20) har det satts på vilket radio och tv i allmänhetens tjänst finansieras stor betydelse för möjligheten att bedriva en självständig och oberoende verksamhet med hög kvalitet. Det är, anser regeringen, också viktigt att finansieringssättet har en hög grad av acceptans hos allmänheten dels genom att man anser sig få valuta för pengarna, dels genom att betalningsbördan bärs solidariskt av dem som har nytta av verksamheten.

Finansieringssystemet har ifrågasatts

I betänkandet Radio och tv i allmänhetens tjänst – Finansiering och skatter (SOU 2005:2 s. 171) anförde Utredningen om finansiering m.m. av radio och tv i allmänhetens tjänst följande i fråga om finansieringssystemet.

Riksdagen fastställer medelstillelningen, och detta beslut följs upp med de av regeringen beslutade årliga anslagsvillkoren, vilka har likheter med de regleringsbrev som gäller för statliga myndigheter. Detaljstyrningen synes, anförde utredningen, ha ökat sett i ett längre tidsperspektiv. Utredningen hänvisade till en analys som Sveriges Radio hade gjort 2004. I denna analys jämförde Sveriges Radio avtal och sändningstillstånd för tiden efter 1967 och konstaterade att regleringen hade blivit alltmer detaljerad, vilket påverkar resursfördelningen och därmed verksamheten. Utredningen ansåg att det önskvärda i en sådan utveckling kan diskuteras med tanke på att ett av de övergripande målen för radio och tv i allmänhetens tjänst är företagets oberoende.

Utredningen framhöll samtidigt att företagets publicistiska oberoende är garanterat genom yttrandefrihetsgrundlagen. Varje företag svarar för att verksamheten bedrivs självständigt i förhållande till statsmakten, olika intresseorganisationer och andra maktcentrum. Riksdagen och regeringen har således ingen som helst möjlighet att ingripa när det gäller innehållet i enskilda program. I efterhand kan dock en granskning ske av granskningsnämnden för radio och tv.

Utredningen anförde sammanfattningsvis att det nuvarande finansieringssystemet kan innebära en risk för att en tryggad finansiering inte kan upprätthållas i framtiden och att det i vissa avseenden leder till oförutsebarhet och kortsiktigt beteende som kan påverka programverksamheten nega-

tivt. Styrningen, som ytterst går långt tillbaka i tiden och pålagrats successivt, liknar, anförde utredningen, i flera avseenden den som gäller för de statliga myndigheterna och synes ha blivit mer omfattande med tiden.

Utredningen föreslog att ett system med s.k. direktfinansiering skulle införas. Systemet skulle bl.a. innebära att inflytande medel enligt en av riksdagen bestämd fördelningsnyckel skulle betalas ut direkt till företagen. De årliga riksdagsbesluten om medeltilldelning och anslagsvillkor skulle upphöra.

Regeringen anförde bl.a. följande i propositionen (prop. 2005/06:112 s. 80 f.).

Att grundläggande villkor för radio- och TV i allmänhetens tjänst är att verksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Finansieringssättet skall inte heller begränsa företagets oberoende eller på annat sätt påverka programverksamheten på ett sätt som kan strida mot uppdraget. En viktig skillnad mellan radio och TV i allmänhetens tjänst och kommersiella medier ligger i de ekonomiska förutsättningarna. Reklam skall därför inte vara tillåten. Regeringen anser att TV-avgiften är den finansieringsform som bäst förenar en solidarisk betalningsform med goda förutsättningar för en oberoende och icke-kommersiell verksamhet.

Några av remissinstanserna, t.ex. Länsrätten i Norrbottens län, har anfört att radio och TV i allmänhetens tjänst i stället borde finansieras av skattemedel. Detta är emellertid inte lämpligt eftersom programföretagen i så fall riskerar att bli mera bundna till statsmakterna.

I fråga om förslaget om direktfinansiering anförde regeringen att den i princip delade utredningens bedömning att direktfinansiering borde införas, men ansåg inte att ett sådant system borde införas "för närvarande" (prop. 2005/06:112 s. 80 f.).

Även i betänkande Kontinuitet och förändring (SOU 2008:64 s. 94 f.) föreslog utredaren att det nuvarande finansieringssystemet med tv-avgifter skulle ersättas med direktfinansiering. En direktfinansiering skulle enligt utredningen minska detaljstyrningen av programföretagen eftersom anslagsvillkor inte längre skulle meddelas om direktfinansiering skulle införas. Regeringen instämde visserligen i att detta skulle ge positiva effekter, men ansåg samtidigt att det primära syftet med att ändra finansieringssätet var att tv-avgiften skulle bli föremål för mervärdesskatteplikt (prop. 2008/09:195 s. 25 f.). Regeringen gjorde bedömningen att det nuvarande finansieringssättet för programföretagen borde fortsätta att gälla, dvs. att en direktfinansiering inte skulle införas.

Kärnverksamhet, kompletterande verksamhet och sidoverksamhet

De verksamhetsområden som enligt programföretagens anslagsvillkor ska finansieras med tv-avgiftsmedel benämns kärnverksamhet och kompletterande verksamhet. Programföretagen har därutöver möjlighet att i begränsad utsträckning bedriva viss sidoverksamhet. Enligt anslagsvillkoren ska

sidoverksamheten bära sina egna kostnader och bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Det är svårt att dra några absoluta gränser mellan vad som ska anses som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet å ena sidan och sidoverksamhet å andra sidan eller, uttryckt på annat sätt, vilken verksamhet som ska finansieras med tv-avgiftsmedel respektive på annat sätt. Av den senaste propositionen om radio och tv i allmänhetens tjänst (prop. 2008/09: 195 s. 35 f.) framgår beträffande denna gränsdragning i huvudsak följande.

Programföretagens *kärnverksamhet* är att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Nya tekniska lösningar och en förändrad mediekonsumtion innebär, enligt regeringen, delvis nya förutsättningar för traditionell radio och tv. Detta gäller såväl radio och tv i allmänhetens tjänst som kommersiella radio- och tv-företag. SR, SVT och UR behöver möta dessa ändrade förutsättningar genom att se till att deras programutbud finns tillgängligt på de plattformar där publiken finns. På Internet har företagets kärnverksamhet, dvs. programutbud, blivit tillgängligt för lyssnare och tittare på andra sätt än inom ramen för de traditionella radio- och tv-sändningarna. För att utveckla kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna kan företagen också bedriva *kompletterande verksamhet*, dvs. verksamhet som inte direkt hör till kärnverksamheten. Exempel på detta är fördjupande information och bildmaterial. All kompletterande verksamhet ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten.

Eftersom programmen som ingår i kärnverksamheten numera i stor utsträckning görs tillgängliga på företagets webbplatser anser regeringen att gränserna mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet är flytande och att verksamhet på Internet kan vara antingen kärnverksamhet, kompletterande verksamhet eller sidoverksamhet. Den del av företagets verksamhet som är tillståndspliktig är sändningarna i marknätet. Det är av avgörande betydelse att de grundläggande riktlinjerna om t.ex. opartiskhet, saklighet, omsorg om demokratiska värden och förbud mot reklam som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten tillämpas på såväl all kärnverksamhet som all kompletterande verksamhet, dvs. den verksamhet som finansieras av tv-avgiftsmedel. Utbudet bör utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänsterna och programmen. Företagens målsättning bör vara att tillgänglighetsfunktioner som textning, teckentolkning, talad textremsa och syntolkning också erbjuds i utbudet på Internet.

SR, SVT och UR ska även fortsättningsvis ha möjlighet att i begränsad omfattning bedriva *sidoverksamhet*. Exempel på sådan verksamhet är försäljning av dvd-filmer och uthyrning av studiolokaler. För sidoverksamheten gäller andra regler än för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten. Sidoverksamheter ska bära sina egna kostnader, särredovisas och i övrigt bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till

andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Företagen bör beakta att deras särställning gentemot kommersiella aktörer ger SR, SVT och UR en konkurrensfördel som inte får missbrukas. Det är vidare viktigt för programföretagen att deras trovärdighet och integritet inte kan ifrågasättas. Därför får sidoverksamheter inte ges en sådan omfattning eller vara av en sådan karaktär att de riskerar att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst.

Beslut om förhandsprövning

Betänkandet Kontinuitet och förändring (SOU 2008:64)

Våren 2008 föreslog public service-utredningen i betänkandet Kontinuitet och förändring (SOU 2008:64 s. 141 f.) att public service-bolagens kärnverksamhet ska vara att producera och sända radio och tv till allmänheten. Utredningen gjorde bedömningen att public service-bolagen inte utan regeringens medgivande får förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning, t.ex. genom att starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster. Utredningen gjorde denna bedömning med hänvisning till vad som redan gällde under den dåvarande tillståndsperioden, nämligen att public service-bolagen inte fick ändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning utan regeringens medgivande.

Utredningen hänvisade i detta avseende till proposition 2005/06:112 Viktigare än någonsin! Radio- och tv i allmänhetens tjänst 2007–2010 (s. 70 f.). Enligt denna proposition ansåg regeringen att en huvuduppgift för radio och tv i allmänhetens tjänst ska vara att fungera som en samlande kraft och erbjuda en utgångspunkt från vilken frågor av betydelse för hela samhället kan diskuteras gemensamt. Detta kräver, anförde regeringen, en programverksamhet som inte splittras upp i alltför många olika kanaler och tjänster. Regeringen anförde att *programföretagen inte utan regeringens medgivande* får förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning, t.ex. genom att starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster.

Remissyttranden

Utredningens förslag remitterades till ett stort antal remissinstanser. Både rättsvårdande myndigheter, programföretag och myndigheter på radio- och tv-området fanns bland de instanser som yttrade sig. I det följande redogörs kortfattat för några av remissinstansernas yttranden.

SVT anförde bl.a. följande i sitt remissyttrande över utredningens förslag. SVT tillstyrkte förslaget om att programbolagens kärnverksamhet fortsatt ska vara att producera och sända radio och tv till allmänheten, men ansåg att regleringen om att bolagen om de önskar förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning ska inhämta tillstånd av regeringen borde tas bort, då den är svårtolkad och tillför föga i sak i förhållande till den övriga reglering som gäller. SVT påpekade att man inte på eget

bevåg, även utan denna reglering, kan starta verksamheter som förutsätter en höjning av tv-avgiften eller som kräver ytterligare frekvensutrymme i marknätet. Dessutom får förändringar i kärnverksamheten inte ske på ett sådant sätt att uppdraget åsidosätts, anförde SVT. Enligt SVT är det ytterst programbolagets styrelse som svarar för beslut om att ändra inriktning på en verksamhet eller utveckla nya tjänster. SVT anförde vidare att det är önskvärt att fortsatt särskilja den kompletterande verksamheten från kärnverksamheten, då de omfattas av olika villkor, där kärnverksamheten utgår från vad som omfattas av sändningstillståndet. SVT anförde också att om det krav som gäller för kärnverksamheten om att nya kanaler ska godkännas av regeringen också skulle gälla för Internet, riskerar, med den definition av ny kanal som utredningen ger, varje domännamn som SVT registrerar att omfattas.

Copyswede och Klys delade utredningens bedömning att företagen inte utan regeringens medgivande får förändra sin kärnverksamhet i betydande omfattning, genom att starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster.

MTG (Modern Times Group) ansåg att kravet på att SVT måste inhämta regeringens medgivande för att starta en ny tv-kanal är ett exempel på ett bra och tydligt ramverk. MTG anförde att denna tydliga begränsning tillkom i efterhand, för att SVT hade lanserat en rad nya kanaler som tog resurser i anspråk från andra områden.

Proposition 2008/09:195

I juni 2009 överlämnade regeringen proposition 2008/09:195 Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013 till riksdagen. I propositionen föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna bl.a. vad regeringen föreslog om villkor under tillståndsperioden den 1 januari 2010–31 december 2013.

I propositionen anförde regeringen (s. 35 f.) att kärnverksamheten i SR, SVT och UR ska vara att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. För att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig programverksamheten kan företagen också bedriva kompletterande verksamhet. Den kompletterande verksamheten ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten. Programföretagen kan också bedriva sidoverksamhet. Denna ska inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att den kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst. Sidoverksamheter ska, enligt propositionen, bära sina egna kostnader, särredovisas och i övrigt bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

I propositionen (s. 38 f.) föreslogs som ett nytt villkor att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som SR, SVT och UR vill lansera under tillståndsperioden ska anmälas till regeringen för godkännande.

Som skäl för förslaget anförde regeringen följande. Uppdraget i allmänhetens tjänst ställer höga krav på att nya tjänster som lanseras har ett tillräckligt stort värde för allmänheten för att motsvara t.ex. de kostnader som tjänsten genererar. Den första prövningen av om nya tjänster ska lanseras ska alltid ske inom företagen. SVT, SR och UR verkar på en konkurrensutsatt marknad. EG:s konkurrensregler ställer krav på att uppdraget i allmänhetens tjänst är tydligt utformat om verksamheten ska bekostas av allmänna medel, t.ex. genom tv-avgifter, och att nya tjänster prövas. Mot denna bakgrund, och eftersom det är regeringen som utifrån riksdagens beslut formulerar uppdraget till programföretagen, föreslås att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som SR, SVT och UR vill lansera under tillståndsperioden ska anmälas till regeringen för godkännande. I propositionen angavs att det kunde vara lämpligt att själva prövningen av tjänsterna görs på myndighetsnivå och att regeringen avsåg att utarbeta en modell för hur sådana prövningar ska ske.

När det gäller frågan om vad som är en permanent ny programtjänst eller annan tjänst av större betydelse hänvisade regeringen till utredningen (se betänkandet Kontinuitet och förändring, SOU 2008:64 s. 141 f.). Utredningen ansåg att det är fråga om en ny programtjänst när det är en kanal som har ett eget namn. En kanal som består av material från andra kanaler är en ny kanal om den sänds, omnämns och därmed kan uppfattas som en egen kanal. Att däremot starta en kanal med samma innehåll som i en redan existerande kanal, men med exempelvis möjlighet att separera ljudet eller där bilden har större detaljrikedom, borde, enligt utredningen, inte betraktas som en ny programkanal eller liknande tjänst. Utredningen ansåg inte heller att regeringens medgivande bör krävas för att tillgängliggöra kärnverksamheten på nya plattformar.

Regeringen ansåg att utredningens resonemang kan tjäna som vägledning när det gäller nya programkanaler. Regeringen anförde dock att dess förslag emellertid innebär att även andra nya tjänster av större betydelse ska anmälas till regeringen för godkännande. Det är svårt att på förhand veta vilka tjänster som kan bli aktuella, och regeringen ansåg därför att det i första hand är programföretagens sak att avgöra vilka nya tjänster som är av sådan betydelse att de ska anmälas till regeringen. En sådan bedömning bör göras för alla tjänster som finansieras med avgifter, dvs. oavsett om tjänsten är att betrakta som en del av kärnverksamheten eller av den kompletterande verksamheten. Regeringen utgick från att nya tjänster som lanseras av SR, SVT och UR föregås av noggranna överväganden

om vilket värde tjänsten har för allmänheten. En anmälan om nya tjänster bör innehålla en motivering som utgår från tjänstens värde för publiken och relevans för uppdraget i allmänhetens tjänst.

Betänkande 2009/10:KrU3

I riksdagen bereddes proposition 2008/09:195 i kulturutskottet (bet. 2009/10:KrU3). Utskottet tillstyrkte regeringens förslag om att tillståndsperioden skulle vara fyraårig. Även villkoren i övrigt för tillståndsperioden, däribland regeringens förslag om att nya programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten ska anmälas till regeringen, tillstyrktes av kulturutskottet. Några motioner med invändningar mot denna del av propositionen fanns inte (se bet. 2009/10:KrU3 s. 20 f.).

Den 25 november 2009 beslutade riksdagen i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2009/10:61).

Meddelande från kommissionen

Regeringen hänvisade i sitt beslut den 16 december 2010 till Europeiska kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1–14) som en bakgrund till anmälningskravet och förhandsprövningen av nya tjänster.

Kommissionens meddelande, antogs i juli 2009, och tillämpas fr.o.m. dagen efter offentliggörandet i Europeiska unionens officiella tidning, dvs. fr.o.m. den 28 oktober 2009, och ersätter ett meddelande från 2001 från kommissionen inom samma område. I 2001 års meddelande fastställdes för första gången de ramar som styr den statliga finansieringen av public service-verksamheten inom EU.

I 2009 års meddelande anför kommissionen att den tekniska utvecklingen inneburit genomgripande förändringar på marknaden för radio- och tv-sändningar och den audiovisuella marknaden. Medierna och teknikerna för distribution har mångfaldigats, exempelvis genom digital television, IP-tv, mobil-tv och beställvideo, vilket har medfört ökad konkurrens när nya aktörer som nätverksoperatörer och Internetföretag har kommit in på marknaden, anför kommissionen. Den tekniska utvecklingen har också medfört nya medietjänster, t.ex. informationstjänster online och icke-linjära tjänster eller beställtjänster. För att hålla jämna steg med de nya utmaningarna har både offentliga och privata radio- och tv-programföretag börjat diversifiera sina tjänster, gå över till nya distributionsplattformar och utöka sitt utbud av tjänster, anför kommissionen.

Kommissionen påpekar också att det sedan 2001 har skett en betydande utveckling även på lagstiftningsområdet, vilket fått effekter inom radio- och tv-området. I en dom från 2003 fastställde EG-domstolen vilka villkor som ska vara uppfyllda för att ersättning till offentliga tjänster inte ska betraktas som statligt stöd. Kommissionen hänvisar också bl.a. till att det

nya AV-direktivet har trätt i kraft. Dessa förändringar på marknaden och i de rättsliga förhållandena har påkallat en uppdatering av 2001 års meddelande om statligt stöd för radio och tv i allmänhetens tjänst.

Meddelandet klargör de principer som kommissionen följer vid tillämpningen av bestämmelserna om statsstöd (numera artiklarna 106.2 och 107 i fördraget om EU:s funktionssätt) på offentlig finansiering av audiovisuella tjänster inom radio och tv.

I och med det uppdaterade meddelandet om statsstödsreglernas tillämpning på radio och tv i allmänhetens tjänst som antogs i juli 2009 infördes krav på förhandsbedömning av nya tjänster (se avsnitt 6.7 i kommissionens meddelande). Kommissionen anför följande som bakgrund till förhandsbedömningen:

80. Under de senaste åren har de audiovisuella marknaderna förändrats avsevärt, vilket har lett till den utveckling och diversifiering av programutbudet som nu pågår. Detta har väckt nya frågor om tillämpningen av reglerna för statligt stöd på audiovisuella tjänster som går längre än sändningsverksamhet i traditionell bemärkelse.

81. Kommissionen anser i det här sammanhanget att public service-företag ska ha möjlighet att i samhällets intresse kunna utnyttja de möjligheter som uppstår genom digitaliseringen och diversifieringen av distributionsplattformar på en tekniskt neutral grund. För att kunna garantera public service-företagens grundläggande roll i den nya digitala miljön får de använda statligt stöd till att erbjuda audiovisuella tjänster över nya distributionsplattformar, som tillgodoser såväl allmänhetens som olika specialgruppers behov, under förutsättning att de tillgodoser samma demokratiska, sociala och kulturella behov för samhället i fråga och inte får oproportionerliga effekter på marknaden som inte är nödvändiga för att fullgöra public service-uppdraget.

82. Parallellt med den snabba utvecklingen av marknaden för radio- och tv-sändningar håller även programföretagens affärsmodeller på att förändras. För att fullgöra sitt public service-uppdrag vänder sig programföretagen i allt större utsträckning till nya finansieringskällor, som online-reklam eller tillhandahållande av tjänster mot betalning (så kallade betaltjänster, som avgiftsbelagd tillgång till arkiv, betal-tv för specialintressen där man betalar per program (pay-per-view), tillgång till mobila tjänster mot betalning av en klumpsumma, förskjuten tillgång till tv-program mot en avgift, nedladdning av medieinnehåll från nätet mot betalning osv.). Betalningskomponenten i betaltjänster kan exempelvis vara kopplad till betalning av avgifter för distribution i nätverk eller programföretagens upphovsrätter (exempelvis om tjänster via mobila plattformar distribueras mot betalning av en avgift för mobil distribution).

83. Även om offentliga radio- och tv-tjänster traditionellt varit fritt tillgängliga, anser kommissionen att ett direkt betalinslag i sådana tjänster inte nödvändigtvis innebär att tjänsterna uppenbart inte ingår i public service-uppdraget, även om det påverkar tittarnas tillgång till sådana tjänster (49). Detta förutsätter dock att betalinslaget inte äventyrar den allmännyttiga tjänstens särskilda karaktär, dvs. att uppfylla medborgarnas sociala, demokratiska och kulturella behov, som skiljer public service från renodlat kommersiell verksamhet (50). Betalinslaget är en av de aspekter som ska beaktas när man beslutar om tjänsterna ska ingå i public service-uppdraget eftersom det kan påverka den allmänna tillgängligheten och den övergripande utformningen av de tjäns-

ter som tillhandahålls, liksom deras inverkan på marknaden. Om en viss tjänst med ett betalningslag uppfyller sociala, demokratiska och kulturella samhällsbehov utan att leda till oproportionerliga effekter på konkurrens och gränsöverskridande handel kan medlemsstaterna anföra public service-företagen tillhandahållandet av en sådan tjänst som en del av uppdraget.

Om själva förhandsbedömningen anför kommissionen följande:

84. På det sätt som anges ovan ska statligt stöd till public service-företag kunna användas till att distribuera audiovisuella tjänster över alla plattformar under förutsättning att de materiella villkoren i Amsterdamprotokollet är uppfyllda. I detta syfte ska medlemsstaterna genom ett förfarande med förhandsbedömning som grundar sig på ett offentligt samråd undersöka om väsentliga nya audiovisuella tjänster som planeras av offentliga programföretag uppfyller villkoren i Amsterdamprotokollet, dvs. om de tillgodoser samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov samtidigt som hänsyn tas till de potentiella effekterna på handelsvillkor och konkurrens.

85. Det är medlemsstaternas sak att, med beaktande av radio- och tv-programmarknadens särdrag och utveckling och med hänsyn tagen till de tjänster som redan erbjuds av public service-företaget, avgöra vad som ska anses uppfylla villkoren för en "väsentlig ny tjänst". Det "nya" i en verksamhet kan bland annat vara beroende av dess innehåll och av konsumtions sättet (51). Tjänstens "väsentlighet" kan exempelvis ta hänsyn till vilka finansiella resurser som krävs för utvecklingen av den och tjänstens förväntade effekt på efterfrågan. Väsentliga ändringar av befintliga tjänster ska bedömas på samma sätt som väsentliga nya tjänster.

86. Det faller under medlemsstaternas behörighetsområde att välja de lämpligaste rutinerna för att garantera att audiovisuella tjänster är förenliga med de materiella villkoren i Amsterdamprotokollet, med hänsyn tagen till särdragen i medlemsstaternas nationella system för radio- och tv-utsändningar och behovet av att slå vakt om offentliga programföretags redaktionella oberoende.

87. Av öppenhetsskäl och för att få in all relevant information som krävs för ett välgrundat beslut ska alla berörda parter ha möjlighet att lämna synpunkter på den planerade väsentliga nya tjänsten inom ramen för ett öppet remissförfarande. Resultatet av remissförfarandet, bedömningen av detta resultat och grunderna för beslutet ska göras tillgängliga för allmänheten.

88. För att garantera att den offentliga finansieringen av väsentliga nya audiovisuella tjänster inte snedvrider handel och konkurrens i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, ska medlemsstaterna på grundval av resultatet av det öppna remissförfarandet bedöma hur den nya tjänsten påverkar marknaden totalt sett genom att jämföra situationen med och utan den planerade nya tjänsten. Viktiga aspekter vid en bedömning av påverkan på marknaden är t.ex. förekomsten av liknande eller utbytbar utbud, redaktionell konkurrens, marknadsstruktur, public service-företagets marknadsställning, konkurrensnivå och potentiell inverkan på privata initiativ. Denna påverkan bör vägas mot tjänsternas samhällsvärde. Vid övervägande negativa effekter på marknaden förefaller statlig finansiering av audiovisuella tjänster proportionerlig endast om den tillför ett mervärde genom att tillgodose samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov (52), även mot bakgrund av det totala public service-utbud som redan finns.

89. En sådan bedömning vore objektiv endast om den utfördes av ett organ som är fullständigt oberoende av det offentliga programföretagets ledning, även när det gäller att tillsätta och avsätta sina ledamöter, och har tillräcklig kapacitet och resurser att fullgöra sina skyldigheter. Medlemsstaterna ska kunna utarbeta ett förfarande som står i proportion till marknads storlek och public service-företagets marknadsställning.

90. Ovanstående riktlinjer ska inte hindra public service-företag från att prova innovativa nya tjänster (t.ex. i form av pilotprojekt) i begränsad omfattning (t.ex. under en viss tid och för en del av publiken) och i syfte att samla information om den planerade tjänstens genomförbarhet och mervärde, förutsatt att en sådan testfas inte kan jämföras med införandet av en fullt utvecklad väsentlig ny audiovisuell tjänst.

91. Kommissionen anser att ovan nämnda bedömning på nationell nivå bidrar till att garantera förenlighet med EG:s regler om statligt stöd. Detta påverkar inte kommissionens befogenheter att kontrollera att medlemsstaterna respekterar fördragets bestämmelser, och inte heller dess rätt att när så krävs också agera på grundval av klagomål eller på eget initiativ.

Rapport om förhandsprövning – förslag på svensk modell

I proposition 2008/09:195 meddelade regeringen att man avsåg att ta fram en modell för hur prövningar av nya tjänster ska ske. Under hösten 2009 fick fil.dr Nina Wormbs i uppdrag att ta fram en sådan modell. Hon överlämnade sin rapport i januari 2010, *bilaga A2.5.3*. Rapporten remitterades till ett antal intressenter under våren 2010 (se nedan).

I rapporten hänvisas förutom till regeringens proposition till det meddelande från kommissionen som antogs i juli 2009, och det anges att bedömningen av vad som krävs av förhandsprövningen måste göras mot bakgrund av formuleringarna i kommissionens meddelande och i regeringens proposition.

I rapporten föreslås att förhandsprövningar av nya programtjänster ska skötas av den nya Myndigheten för radio och tv enligt följande modell. När SR, SVT eller UR vill lansera en ny permanent programtjänst eller en annan tjänst av större betydelse anmäler företaget det till regeringen. När det gäller vad som avses med programtjänst anför det att det är det som i dagligt tal kallas kanaler, t.ex. SVT1 och SVT2. I rapporten (s. 7) dras slutsatsen att regeringen menar att nya tv-kanaler ska anmälas för godkännande. I fråga om ljudradioprogram drar utredaren slutsatsen att regeringen menar att en ny radiokanal ska anmälas för godkännande. I rapporten (s. 8) dras vidare slutsatsen att även nya permanenta kanaler på Internet ska anmälas för godkännande. I rapporten anför det även andra tjänster än programtjänster måste förhandsprövas om dessa är av större betydelse. Det är, anför det, sannolikt att en stor del, om än inte alla, av public service-bolagens andra tjänster kommer att vara tjänster på Internet eller på andra digitala plattformar av olika format och med olika typer av skärmar.

Anmälan ska innehålla en utförlig beskrivning av tjänsten och dess värde för publiken, en motivering till hur tjänsten passar in i public service-uppdraget och vad den tillför i relation till existerande eget och andras

utbud, en diskussion om målgrupp och förväntad användning bland befolkningen, uppgifter om planerad lansering och expansion, en bedömning av tjänstens marknadspåverkan samt en kortfattad beskrivning ämnad att utgöra underlag för en öppen konsultation. Regeringen ska överlämna anmälan direkt till Myndigheten för radio och tv för bedömning. I rapporten anförs (s. 10) att om anmälan innehåller affärshemligheter får regeringen och myndigheten pröva om det finns skäl att sekretessbelägga denna eller delar av denna.

Myndigheten ska offentliggöra anmälan genom att publicera den kortfattade beskrivningen på sin webbplats. Beskrivningen ska utgöra underlag för ett öppet remissförfarande i enlighet med kraven i kommissionens meddelande. Vem som helst ska vara välkommen att lämna synpunkter på den anmälda tjänsten. Remisstiden för synpunkter ska vara tre veckor.

Med synpunkterna och anmälan som huvudsakligt underlag ska myndigheten göra en bedömning av vilken marknadspåverkan den nya tjänsten kan tänkas få. Parallellt med detta, och med anmälan som huvudsakligt underlag, ska myndigheten göra en bedömning av hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att uppdraget uppfylls. Slutligen ska myndigheten göra en resonerande och sammanvägd bedömning av tjänstens marknadspåverkan och dess allmänna värde. Denna bedömning ska redovisas för regeringen senast tre månader efter att företagets anmälan inkommit till myndigheten. Regeringen ska därefter fatta beslut så fort som möjligt. Därmed borde både prövning och beslut kunna genomföras inom fyra månader efter anmälan.

Remissyttranden

Rapporten om förhandsprövning remitterades under våren 2010 till ett antal intressenter, bl.a. till myndigheter inom radio och tv och programföretag. I det följande redogörs kortfattat för några av remissinstansernas yttranden.

Granskningsnämnden för radio och tv tillstyrkte i sitt remissyttrande förslaget som helhet. Nämnden ansåg (med hänvisning till kommissionens meddelande punkt 83) att innehållet i anmälan till regeringen även borde innehålla bl.a. uppgifter om tjänsten innehåller betalinslag, vilken eller vilka plattformar den avser, vad den kostar i relation till övriga verksamheter eller tjänster och i vilken utsträckning övrig kärnverksamhet och kompletterande verksamhet påverkas av den nya kanalen eller tjänsten.

Även Radio- och tv-verket tillstyrkte förslaget, men påpekade bl.a. följande. För att Myndigheten för radio och tv ska kunna bedöma om nya tjänster bör godkännas bör en anmälan innehålla bl.a. uppgift om vad tjänsten kostar i relation till övrig verksamhet. Det bör enligt verkets mening även finnas möjlighet att begära in kompletteringar av programföretaget under hela prövningsförfarandet.

Sveriges Radio (SR) anförde i sitt remissvar att det framlagda förslaget i sig på ett rimligt sätt är anpassat till vad som anges om förhandsprövning av nya tjänster i kommissionens meddelande. SR konstaterade dock att den rättsliga analysen lyser med sin frånvaro. I rapporten förs inte någon diskussion om förhållandet mellan den nya provningsordningen och YGL och radio- och tv-lagen, anför det i yttrandet. SR anser att det är av stor vikt att viktiga förändringar som rör medier vars verksamhet omfattas av en grundlagsskyddad yttrandefrihet föregås av en ingående rättslig analys. I annat fall riskerar, enligt SR, det publicistiska oberoende lida skada som den yttrandefrihetsrättsliga regleringen är till för att värna. Detta har, anför SR, inte tagits i beaktande i det ”hittillsvarande” beredningsarbetet och bör uppmärksammas innan beslut fattas. SR anför i fråga om vilka tjänster som ska anmälas att tröskeln ska vara tydlig och hög. SR hänvisar till kommissionens meddelande enligt vilket det ska vara en omfattande och väsentlig tjänst som ska prövas. Därigenom undviks, enligt SR, dels att ett stort antal mindre tjänster behöver prövas, dels att systemet blir ett sätt för regeringen att förhandspröva vad som närmast är att betrakta som rent publicistiska beslut, exempelvis tablåförflyttningar. Det är enligt SR avgörande för programföretagens oberoende och trovärdighet att förhandsgranskningen inte leder till en sådan utveckling. SR anför att SR utgår från sitt tolkningsföreträde och anser att om en förhandsprövning ska initieras ska förändringen vara så omfattande att den kan jämföras med starten av en ny programtjänst eller annan tjänst. Sveriges Radio anför också att det är avgörande att de uppgifter som programbolagen bedömer vara affärshemligheter sekretessbeläggs.

SVT anförde bl.a. följande i sitt remissyttrande. SVT ansåg i huvudsak att utredarens förslag är en rimlig avvägning av olika intressen och anpassat till vad som anges om förhandsprövning av nya tjänster i kommissionens meddelande. SVT anförde att av övergripande betydelse för SVT är att införandet av ett ”public value-test” i Sverige inte äventyrar public service-bolagens publicistiska oberoende. Det är därför centralt att tröskeln för vilka tjänster som ska testas är hög och att företagets tolkningsföreträde till uppdraget bibehålls i enlighet med antaget riksdagsbeslut, anförde SVT. SVT ställde sig bakom Sveriges Radios bedömning om att förändringen måste vara så omfattande att det kan jämföras med starten av en ny programtjänst.

Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) anförde i sitt remissyttrande bl.a. att det kan tyckas vara en bakvänd ordning att den som ska granskas själv står för urvalet av vad som ska granskas, men TU angav samtidigt att det är svårt att tänka sig en annan ordning utan alltför stor extern inblandning i bolagens verksamheter. TU kunde därför godta förslaget, givet att desto större krav i efterhand i stället får ställas på uppföljningen av vad som anmäls. TU anförde att det i rapporten uttryckligen anges att nya radio- och tv-kanaler, liksom väsentliga ändringar av befintliga tjänster ska anmälas för godkännande. Detsamma gäller nya permanenta kana-

ler på Internet. TU tillstyrkte förslaget. TU delade uppfattningen att det knappast är meningsfullt att försöka lista vilka tjänster som kan anses vara ”annan tjänst av större betydelse”, eftersom en sådan lista snabbt lär bli föråldrad. TU underströk dock vikten av att en prövning av dessa tjänster verkligen kommer till stånd.

TV4 anförde i sitt remissvar bl.a. att SR, SVT och UR verkar på samma marknad som de kommersiella företagen. För att kunna upprätthålla ett mångsidigt och balanserat offentligt och privat medieutbud är det, anförde TV4, mycket angeläget att det finns en effektiv kontrollfunktion som förhindrar en oproportionerligt snedvriden konkurrens. TV4 såg positivt på en översyn av de aktuella reglerna. TV4 anförde även att utgångspunkten måste vara att anmälan i alla väsentliga avseenden är offentlig och inte enbart den kortfattade sammanfattningen. Om anmälningar till stora delar kommer att omfattas av sekretess åsidosätts kravet på öppenhet, ansåg TV4. TV4 ansåg att rapporten brister i vissa avseenden och inte lever upp till de krav som ställs i kommissionens meddelande. TV4 ansåg att rapporten måste kompletteras på väsentliga punkter för att säkerställa kraven på öppenhet, effektiv konkurrensrättslig bedömning och effektiv tillsyn av nya tjänster.

Regeringsbesluten den 16 december 2010

Uppdraget till Myndigheten för radio och tv

Den 16 december 2010 beslutade regeringen att ge Myndigheten för radio och tv i uppdrag att genomföra förhandsprövningar av nya programtjänster hos SR, SVT och UR, *bilaga A2.5.4*.

Enligt beslutet ska förhandsprövningarna innefatta såväl tjänstens allmänna värde, dvs. hur och i vilken mån tjänsten bidrar till att det aktuella företaget uppfyller sitt uppdrag i allmänhetens tjänst, som dess marknadspåverkan. Myndigheten ska begära in den kompletterande information som behövs från det berörda programföretaget för att förhandsprövningen ska kunna genomföras. I varje prövning ska ingå ett remissförfarande genom en öppen konsultation, där myndigheten på lämpligt sätt inhämtar synpunkter på den anmälda tjänsten. Konsultationen ska pågå i minst tre veckor.

Myndigheten ska med anmälan som huvudsaklig grund göra en bedömning av tjänstens allmänna värde. Vidare ska den, med anmälan och remissynpunkterna från konsultationen som huvudsaklig grund, göra en bedömning av tjänstens marknadspåverkan. Den sistnämnda bedömningen ska göras efter samråd med Post- och telestyrelsen. De två bedömningarna ska vägas samman till ett yttrande som gäller om tjänsten i fråga bör godkännas för lansering.

Myndighetens yttrande ska, tillsammans med de inkomna remissvaren, lämnas till regeringen senast tre månader efter att programföretagets anmälan inkommit till myndigheten.

I beslutet anges att programföretagen SR, SVT och UR har uppdrag i allmänhetens tjänst som är definierade i företagets sändningstillstånd och anslagsvillkor. Regeringen anför att enligt anslagsvillkoren [för 2010] ska SR, SVT och UR anmäla nya tjänster som de vill lansera till regeringen för godkännande. Anmälningsskravet gäller nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten. Anmälan ska innehålla en motivering som utgår från tjänstens värde för publiken och relevans för uppdraget i allmänhetens tjänst. I beslutet meddelade regeringen att den avsåg att i programföretagens anslagsvillkor för 2011 lämna ytterligare anvisningar för hur anmälan ska utformas.

I beslutet angavs som bakgrund till anmälningsskravet och förhandsprövningen av nya tjänster Europeiska kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst (EUT C 257, 27.10.2009, s. 1–14). Regeringen anförde vidare att den i proposition Utveckling för oberoende och kvalitet – Radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013 (prop. 2008/09:195 s. 38) uttalat att det kan vara lämpligt att prövningen av de anmälda tjänsterna görs på myndighetsnivå.

Anslagsvillkor för 2010 och 2011

Enligt anslagsvillkoren för 2010 skulle, som nämnts, SR, SVT och UR särskilja vad som var att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa. Den kompletterande verksamheten skulle utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten. Enligt anslagsvillkoren för 2010 skulle nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som SR, SVT eller UR vill lansera anmälas till regeringen för godkännande. Anmälan skulle innehålla en motivering som utgick från tjänstens värde för publiken och relevans för uppdraget i allmänhetens tjänst. Medlen skulle användas för företagets kärnverksamhet, dvs. att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Medlen skulle i förekommande fall också användas till kompletterande verksamhet, dvs. för att utveckla och stödja kärnverksamheten.

Sidoverksamheter fick inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kunde riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst. Sidoverksamheten skulle bära sina egna kostnader och i övrigt bedrivas på konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag.

Regeringen beslutade den 16 december 2010 om nya anslagsvillkor för 2011. I dessa anges, liksom i anslagsvillkoren för 2010, att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som SR, SVT eller UR vill lansera ska anmälas till regeringen för godkännande.

En nyhet i anslagsvillkoren för 2011 är att anmälan även ska sändas till Myndigheten för radio och tv (se t.ex. p. 9 i anslagsvillkoren för SR, bilaga A2.5.5. Anmälan ska vara utförlig och tydlig och innehålla de uppgifter som kan tänkas krävas för en förhandsprövning. Den ska så långt som det är möjligt utformas för att kunna utgöra underlag för en öppen konsultation. Nytt är också att anmälan ska innehålla

- en utförlig beskrivning och motivering av tjänsten som utgår från tjänstens värde för publiken och relevans för uppdraget i allmänhetens tjänst
- en redogörelse för vad tjänsten tillför i relation till existerande eget respektive andras utbud
- en beskrivning av hur tjänsten påverkar övrig verksamhet, bl.a. med avseende på ekonomiska konsekvenser
- en redogörelse för målgrupp och förväntad användning bland befolkningen
- uppgifter om planerad lansering och expansion
- en bedömning av tjänstens marknadspåverkan, t.ex. med avseende på vilka aktörer som påverkas och hur
- en kortfattad sammanfattning av ovanstående.

Pressmeddelanden

Med anledning av regeringens beslut om att införa förhandsprövning av nya tjänster från SR, SVT och UR publicerade Kulturdepartementet ett pressmeddelande den 16 december 2010. Pressmeddelandet hade följande lydelse:

Förhandsprövning av nya tjänster från SR, SVT och UR

Regeringen har idag beslutat införa ett system med förhandsprövning av nya tjänster från SR, SVT och UR. Myndigheten för radio och tv har fått i uppdrag att pröva de tjänster som anmäls från bolagen sida.

Anslagsvillkoren till SR, SVT och UR för 2011 innehåller anvisningar om vad företagens anmälningar av nya tjänster ska innehålla. Anmälningskravet gäller nya permanenta programtjänster – eller andra tjänster av större betydelse.

– Det är viktigt att hitta en balans mellan bolagens utvecklingsbehov och skyddet för övriga aktörer på mediemarknaden. Med denna modell för förhandsprövning har vi skapat ett enkelt och tydligt system, som är anpassat efter styrningsinstrumenten för radio och tv i allmänhetens tjänst, säger kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth.

Frågan om förhandsprövning har sin grund i ett meddelande från kommissionen om statsstödsreglernas tillämpning på radio och tv i allmänhetens tjänst. Den svenska utformningen ligger nära kommissionens minimikrav.

I ett pressmeddelande senare samma dag från Kulturdepartementet gjordes följande förtydligande:

Förtydligande om förhandsprövning av nya tjänster från SR, SVT och UR och yttrandefrihetsgrundlagen

Hösten 2009 beslutade riksdagen, efter förslag i propositionen om radio och tv i allmänhetens tjänst, att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse som SR, SVT och UR vill lansera under tillståndspanen ska anmälas till regeringen för godkännande. I propositionen angavs att det kunde vara lämpligt att själva prövningen av tjänsterna görs på myndighetsnivå, samt att regeringen avsåg att utarbeta en modell för hur sådana prövningar ska ske. Anmälningsskravet i enlighet med riksdagens beslut skrevs in i anslagsvillkoren för SR, SVT och UR för 2010.

Därefter har regeringen agerat i enlighet med riksdagens beslut och gjort som man skrev i propositionen, dvs. utarbetat en modell för hur prövningarna ska ske. Fil. dr Nina Wormbs har på Kulturdepartementets uppdrag skrivit en promemoria med ett förslag på en sådan modell, och under våren 2010 remitterades promemorian till ett antal intressenter. Förslaget har därefter beretts vidare under hösten 2010 och resulterat i dagens regeringsbeslut: ett uppdrag till Myndigheten för radio och tv om förhandsprövning av nya tjänster hos SR, SVT och UR. Samtidigt har regeringen beslutat anslagsvillkor till företagen för 2011, vilka innehåller mer detaljerade anvisningar om vad företagens anmälningar av nya tjänster ska innehålla.

– I sammanhanget är det viktigt att göra en distinktion mellan villkor som hör till sändningstillståndet och de villkor som är kopplade till tilldelningen av pengar från radio- och tv-avgiften. Radio- och tv-avgiftspengarna räknas som statligt stöd enligt EU:s regelverk. Det handlar därmed inte om villkor för sändningarna utan frågan är om nya tjänster ska få bekostas av tv-avgiftsmedel. Någon innehållsprövning är det således inte fråga om. Det är också väsentligt att påpeka att företagen själva avgör vilka tjänster som ska anmälas. Beslutet är alltså förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen, säger Maria Eka, expeditions- och rättschef i Kulturdepartementet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet bl.a. följande redogörelser och kommentarer.

- En rättslig analys av hur förhandsprövningen av nya programtjänster förhåller sig dels till 1 kap. 3 § och 3 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen, dels till 4 kap. 8 och 9 §§ respektive 11 kap. 2 och 3 §§ radio- och tv-lagen.
- En redogörelse önskas för de principer enligt vilka villkor förenas med sändningstillstånd å den ena sidan och med tilldelningen av pengar från radio- och tv-avgiften å den andra. Av redogörelsen bör framgå på vilken rättslig grund ordningen med anslagsvillkor vid tilldelningen av pengar anses vila.
- En kommentar önskas till följande. I kommissionens meddelande under p. 85 anförs att ”Det ’nya’ i en verksamhet kan bland annat vara beroende av dess innehåll och av konsumtionssättet.” I det andra pressmeddelandet från Kulturdepartementet den 16 december 2010 med rubriken ”Förtydligande om förhandsprövning av nya tjänster...” anförs att ”Någon innehållsprövning är det således inte fråga om.”

Som svar översändes den 10 mars 2011 en inom Kulturdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.5.2). Av svarspromemorian framgår bl.a. att kravet på förhandsprövning för SVT, SR och UR gäller nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse. Syftet med förhandsprövningen, anför det i svaret, är att se till att sådana nya tjänster som finansieras med offentliga medel inte snedvrider handeln eller konkurrensen på marknaden på ett oacceptabelt sätt. Prövningen gäller endast frågan om den nya tjänsten ska bekostas av offentliga medel. Någon prövning av innehållet i enskilda program ska inte göras. Enligt svaret kan innehållet eller inriktningen i programtjänsten ha betydelse vid prövningen av nya programtjänster, men då endast som en del av bedömningen av om tjänsten kan förenas med de syften som ligger bakom public service-uppdraget.

I svaret framhålls att det faktum att kravet på förhandsprövning endast gäller permanenta programtjänster eller andra programtjänster av större betydelse i kombination med att programföretagen i viss utsträckning själva avgör vilka tjänster som ska anmälas, innebär att det redaktionella oberoendet som garanteras i YGL inte kränks. Av anförda skäl strider inte heller ordningen med förhandsprövning mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud eller förbud mot hindrande åtgärder.

Vidare anför det i svaret att det enligt regeringsformen ligger på riksdagen att besluta om användningen av statens medel (1 kap. 4 § RF) och att detta sker genom att riksdagen anvisar anslag för bestämda ändamål (9 kap. 3 § första stycket RF). Riksdagen kan dock även besluta att statens inkomster får tas i anspråk på annat sätt genom beslut om anslag, s.k. specialdestination (9 kap. 3 § tredje stycket RF). Enligt svarspromemorian är riksdagens årliga beslut om medelstildelning till public service-verksamheten exempel på beslut om specialdestination. I svarspromemorian anför vidare att regeringens beslut om villkor för medelstildelningen till public service-verksamheten, som under en längre tid benämnts "anslagsvillkor", utgår från denna reglering. Utöver de villkor för sändning som finns i radio- och tv-lagen finns det således, anför det i svaret, en möjlighet att uppställa vissa villkor för verksamheten inom ramen för utövandet av finansmakten. Självfallet får dessa villkor inte utformas så att de står i strid med eller får samma karaktär som ett villkor för sändning, framhålls det i svaret. Kravet på anmälan av nya tjänster har, anför det i svaret, i enlighet med vad som nu anförts ställts upp i villkoren för medelstildelning.

I svarspromemorian anför vidare att villkoren för medelstildelningen till public service-verksamheten huvudsakligen gäller ekonomiska, organisatoriska och redovisningsmässiga frågor. Utgångspunkterna för tilldelningen och de villkor som är förknippade med denna slås fast genom riksdagens beslut med anledning av den proposition regeringen brukar lämna till riksdagen inför varje ny tillståndsperiod. Medelstildelningen beslutas varje år av riksdagen, och dessa beslut är regeringens instrument för att verkställa riksdagens beslut i dessas delar.

I fråga om beredningen av ärendet anför regeringen bl.a. att utredningen gjorde bedömningen att det endast är kärnverksamheten som inte får förändras i betydande omfattning utan regeringens medgivande och att utredningens betänkande har remissbehandlats. Vad gäller frågan om kärnverksamhet och kompletterande verksamhet för regeringen i propositionen ett resonemang som – med utgångspunkt i utredningens överväganden och bedömning och de remissyttranden som lämnats – utmynnar i ett förslag om att förhandsprövningen ska omfatta tjänster som bekostas av allmänna medel oavsett om tjänsten är att betrakta som en del av kärnverksamheten eller av den kompletterande verksamheten. I svaret anføres att de förslag som regeringen lade fram i propositionen således har belysts i vederbörlig ordning och att regeringsformens krav är uppfyllda.

I svarspromemorian anføres också att innebörden av det som sägs i kommissionens meddelande om att ”det nya i en verksamhet bland annat kan vara beroende av dess innehåll och av konsumtions sättet” är att innehållet eller inriktningen i programtjänsten kan ha betydelse vid prövningen av nya programtjänster, men då endast som en del i bedömningen om tjänsten kan förenas med de syften som ligger bakom public service-uppdraget. Vidare anføres att det var i klagörande syfte som det i pressmeddelandet från Kulturdepartementet den 16 december 2010 påpekades att förhandsprövningen inte innebär någon innehållsprövning.

Slutligen anføres i svarspromemorian att regeringen tidigare fattat följande beslut om nya kanaler. I juni 1997 beslutade regeringen om medgivande att SR skulle få starta sändningar på finska i en digital kanal fr.o.m. den 1 januari 1998. I november 1997 beslutade regeringen att SVT dels skulle få inleda sändningar i nya programkanaler, dels inleda sändningar via satellit för att nå allmänheten i Sverige. I juni 2010 beslutade regeringen att SVT och UR skulle få rätt att sända två ytterligare programtjänster med hd-tv-kvalitet.

Utfrågningar

Mats Svegfors och Cilla Benkö

Utskottet höll den 5 april 2011 en offentlig utfrågning med Mats Svegfors och Cilla Benkö, vd och respektive vice vd för SR (bilaga B1).

Mats Svegfors inledde med att anföra att i verksamheten på SR, liksom i varje modern medieverksamhet, finns det alltid ett utvecklingsperspektiv. Det är självklart med den snabba tekniska förändring som sker. Mats Svegfors sade att när de mötte frågan om förhandsprövning insåg de snabbt att det skulle gripa rätt djupt in i verksamheten om nya saker de skulle göra skulle underställas en politisk eller administrativ prövning. De frågade sig då om det verkligen var riksdagens mening med YGL att man skulle ha en sådan styrning. Enligt Mats Svegfors var slutsatsen nej, och man hade inte uppfattat att styrningskedjan – regeringsformen, YGL, radio- och tv-lagen, sändningstillstånd och sändningsvillkor – skulle rymma den här

typen av reglering. Mats Svegfors underströk också att det får vittgående konsekvenser om man skulle vända sig till regeringen i varje viktigt utvecklingssteg. Till detta kommer en andra aspekt. Den är att genom den prövning som nu är beslutad genom anslagsvillkor och genom ett uppdrag till den nya Myndigheten för radio och tv inlemmas en s.k. market impact-prövning. Det ska alltså prövas vilken inverkan nya tjänster får för andra kommersiella aktörer. Enligt Mats Svegfors fanns inte market impact-prövningen med i riksdagsbeslutet hösten 2009.

Cilla Benkö besvarade därefter en fråga om vad som ska prövas. Hon sade att de aldrig har uppfattat det som att det är innehållet i programmen som ska prövas, men sade samtidigt att de inte riktigt ser vad de skulle kunna lansera för tjänster utan att pröva innehållet. Mats Svegfors gav uttryck för att det är väldigt svårt att förstå vad det är som ska prövas som inte har innehållslig bäring.

Mats Svegfors anförde att det egentligen inte finns några förarbeten som man kan hämta vägledning från när man ska försöka att se vad det är som ska anmälas. Han underströk också att SR enligt anslagsvillkoren ska anmäla nya permanenta programtjänster som SR vill lansera. Enligt en annan punkt i anslagsvillkoren ska SR även redogöra för nya tjänster, oavsett om tjänsterna har anmälts eller inte. Han menade att aktionsfriheten inte är så väldigt stor.

På en fråga om de anslagsvillkor som SR har fått för 2011 överensstämmer med det beslut som riksdagen tog 2009 svarade Mats Svegfors att det inte stämmer med vad riksdagen beslutade. Mats Svegfors sade också att propositionen kom före kommissionens meddelande och att meddelandet inte har någon rättsverkan och att den inte binder Sverige direkt.

På en fråga om på vilket sätt det nya systemet innebär förändringar för bolagets sätt att arbeta svarade Cilla Benkö bl.a. att det system som gällt fram till nu har gällt kärnverksamheten, och att SR inte utan medgivande från regeringen får förändra kärnverksamheten i betydande omfattning genom att starta permanenta nya programkanaler eller liknande tjänster. Cilla Benkö framhöll att SR inte har anmält någon kanal sedan 1997 och att en webb som startades 1995 inte prövades. Det som nu står är, anförde Cilla Benkö, att man ”ska” anmäla förändringar när man startar något nytt, inte bara i permanenta tjänster utan också i kompletterande verksamhet, och att anmälan måste innehålla en rad saker. Dessutom ska detta läggas ut på webben så att konkurrenterna kan komma med synpunkter. Detta är en väldigt stor skillnad mot vad som gällt fram till nu, sade Cilla Benkö.

Vidare diskuterades frågan om vad som kan läggas i anslagsvillkor och vad som kan läggas i sändningstillstånd. Enligt Mats Svegfors hade det inte varit möjligt för regeringen att lägga förslaget om förhandsgranskning i sändningstillståndet. Han hänvisade till förarbetena till radio- och tv-lagen och att det i dessa finns en rätt tydlig redogörelse för vad som kan läggas i anslagsvillkor och vad som kan läggas i sändningstillstånd. Senare under utfrågningen återkom Mats Svegfors till frågan om man kan ställa

vilka villkor som helst i anslagsvillkor. Han besvarade den med att det inte verkar rimligt, men ifrågasatte å andra sidan var källan för den bedömningen finns.

Mats Svegfors besvarade även en fråga om de anser att det redaktionella oberoendet blir kränkt genom förhandsprövningen. Mats Svegfors anförde att det redaktionella oberoendet har två aspekter. Den ena aspekten är innehållet i de enskilda programmen, som enligt Mats Svegfors inte kränks. Den andra delen av det redaktionella oberoendet är arbetet med att utveckla verksamheten. I den meningen kränks vårt redaktionella oberoende, anförde Mats Svegfors.

På en fråga om hur SR ser på möjligheterna att leva upp till sitt grunduppgift på sikt med den aktuella förändringen, svarade Cilla Benkö att så fort det blir en begränsning i hur man kan nå ut med innehållet kommer man inte att nå alla. Det finns en stor generation som inte köper någon radioapparat och som uteslutande väljer andra sätt att ta del av det här oberoende public service-utbudet, sade Cilla Benkö.

Mats Svegfors anförde också, som svar på en fråga om självständighet för public service, att om nya saker eller förändrade saker där förändringen är av lite större omfattning först ska prövas av regeringen, löper man risken att närma sig något som är statsradio och statstelevision. Om det nya som SR gör ska kräva ett politiskt tillstånd, är det klart att det smittar av sig på allmänhetens uppfattning om vad public service är, sade han också.

Mats Svegfors sade också att detta med marknadspåverkan är främmande för regleringen och att det är en hänsyn till grund för begränsning av yttrandefriheten som inte har förankring i grundlagen.

Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth

Utskottet höll den 12 april 2011 en offentlig utfrågning med kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth (bilaga B5).

Kulturministern inledde med att betona att en nyckelfaktor för att man ska kunna upprätthålla det stora förtroendet för SR, SVT och UR handlar om oberoende och avståndet från politiken. Kulturministern framhöll att det i den public service-proposition som presenterades i juni 2009 togs viktiga steg för att öka de tre bolagens oberoende och minska den politiska styrningen. Genom att flytta tillståndsgivningen för kommersiella kanaler till Myndigheten för radio och tv har regeringen ökat avståndet till politiken också för övriga medieföretag.

Kulturministern framhöll också i fråga om anmälningskravet för nya tjänster att det inte är något nytt, utan att det även under föregående tillståndperiod gällde att företagen inte fick starta permanenta nya programkanaler eller liknade tjänster utan regeringens medgivande. Detta motiverades, enligt kulturministern, av den dåvarande socialdemokratiska regeringen med att uppgiften för radio och tv i allmänhetens tjänst att fun-

gera som en samlande kraft kräver en programverksamhet som inte splittas upp i alltför många kanaler och tjänster, en uppfattning som den nuvarande regeringen delar.

Kulturministern anförde vidare att bakgrunden till regeringens uppdrag till Myndigheten för radio och tv om förhandsprövning är riksdagens beslut hösten 2009 om public service-propositionen. Riksdagens beslut innebar bl.a. att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse som de tre bolagen vill lansera under tillståndsperioden ska anmälas till regeringen för godkännande.

I propositionen angavs också, anförde kulturministern, att det kunde vara lämpligt att själva prövningen av tjänsterna görs på myndighetsnivå, alltså inte av regeringen utan av Myndigheten för radio och tv. Det nämndes också i propositionen att regeringen avsåg att utarbeta en modell för hur sådana prövningar skulle kunna ske. Kulturministern konstaterade att riksdagens beslut i denna del fattades i bred politisk enighet. Utskottsbetänkandet innehöll inga reservationer i denna del och behandlade heller inte några motioner i frågan.

Anmälningsskravet skrevs i enlighet med riksdagens beslut in i anslagsvillkoren för SR, SVT och UR för 2010 och har alltså gällt under ett drygt år, anförde kulturministern. Därefter har regeringen fortsatt att agera precis som utlovats, dvs. en modell för hur dessa prövningar ska ske har utarbetats. Kulturministern anförde att man lät en utredare ta fram en promemoria med förslag på hur en sådan modell skulle kunna se ut och att den under våren 2010 remitterades till ett stort antal intressenter, bl.a. SR, SVT och UR, som lämnade synpunkter. Förslaget bereddes sedan vidare under hösten 2010 och resulterade i regeringsbeslutet om uppdraget till Myndigheten för radio och tv. Samma dag beslutade regeringen om anslagsvillkor till SR, SVT och UR för 2011, som innehåller mer detaljerade anvisningar om vad företagens anmälningar av nya tjänster ska innehålla. Frågan om förhandsprövning har, sade kulturministern, också sin grund i EU:s statsstödsregler, som Sverige som medlem i unionen måste följa. Kulturministern anförde att innan det nya meddelandet från kommissionen kom sommaren 2009 arbetade Sverige aktivt för att påverka utformningen av detta meddelande. Utgångspunkten för den svenska modellen för förhandsprövningar har varit att uppfylla kommissionens minimikrav.

Kulturministern påpekade vidare att det är viktigt att man gör skillnad mellan de villkor som hör till sändningstillståndet och de villkor som är kopplade till tilldelning av pengar från radio- och tv-avgiften, dvs. anslagsvillkoren. Dessa villkor handlar inte om sändningarna utan om huruvida nya tjänster, t.ex. nya programkanaler, ska få bekostas av tv-avgiftsmedel, alltså tv-licensen. Vår uppfattning inom regeringen är att detta är förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen, anförde kulturministern.

På en fråga om bolagen kan välja bort att anmäla och ändå få anslaget svarade statsrådet att det är de tre bolagen själva som avgör. Kulturministern tillade att det handlar om permanenta tjänster, inte om exempelvis

försöksverksamhet eller testverksamhet. Detta är inte något nytt, utan det har funnits med under många år, framhöll statsrådet. Det nya är bl.a. att det nu ska anmälas till Myndigheten för radio och tv.

I fråga om den kritik som riktats mot beslutet om förhandsprövningen – att den inte föregicks av någon grundlig rättslig analys – svarade kulturministern att man hade haft omfattande beredningar med Justitiedepartementets grundlagsenhet. Kulturministern ansåg att det har gjorts en rättslig prövning och att beslutet inte strider mot grundlagarna.

På frågor om hur beredningen av ärendet gått till anförde kulturministern bl.a. att meddelandet kom före remissrundan och att man har haft kännedom om innehållet i meddelandet också från de tre bolagens sida. Kulturministern sade också att när det gäller kravet på marknadspåverkan är det inte något nytt, utan det hänvisas till Amsterdamprotokollet där det står att om det är en tjänst som får stor påverkan på marknaden i stort och som ligger utanför det som är kärnverksamheten i public service-bolagen, måste tjänsten anmälas. Enligt kulturministern framgick det tydligt i propositionen att det som handlar om EU:s statstödsregler ska beaktas.

På en fråga om varför frågan inte ligger i sändningstillståndet utan i anslagsvillkoren anförde en medföljande tjänsteman från Kulturdepartementet att sändningstillståndet bara gäller för sändningar i marknätet. Man behöver inte ha något sändningstillstånd för t.ex. verksamhet på Internet, i kabel eller via satellit. Därför skulle inte kravet på att anmäla nya tjänster kunna ligga i sändningstillståndet som reglerar sändningarna i marknätet. Om något programföretag skulle starta en ny kanal som skulle sändas i marknätet, skulle den kanalen självfallet behöva regleras i sändningstillståndet, men det är ju en annan fråga.

Kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth fick även frågan om det var absolut nödvändigt att införa ett helt nytt system för förhandsgranskning och att en myndighet ska ansvara för detta. Kulturministern besvarade frågan med ett absolut ja. Hon anförde vidare att även om meddelandet inte är formellt rättsligt bindande, såtillvida att vi måste implementera det i svensk lag, förhåller vi oss genom vårt medlemskap i EU till reglerna om statsstöd. Skulle man inte acceptera detta och gå i strid med kommissionen har kommissionen en exklusiv kompetens att godkänna statligt stöd, påpekade kulturministern.

Kulturministern anförde också att man i allra högsta grad värnar en stark public service. Men om man med hjälp av licensmedel, dvs. offentlig finansiering, skulle starta nya kanaler som skulle kunna konkurrera med andra verksamheter är det rimligt att man i så fall också väljer att anmäla detta till Myndigheten för radio och tv. Det är egentligen inget nytt, och det är villkor som gäller inom hela unionen, med den skillnaden att vi har lagt oss så nära minimikraven som möjligt, anförde kulturministern.

Kulturministern ansåg att Mats Svegfors uttalande vid den tidigare utfrågningen om att prövningen kränker möjligheten att arbeta med utveckling av verksamheten är ett förvånande uttalande. Det är, fortsatte hon, väldigt

tydligt i kommissionens meddelande att man självfallet ska kunna finnas på flera olika plattformar. Det är också vad de tre bolagen har gjort. Man finns numera också i mobiltelefonerna och på webben. Det kränker inte på något sätt de möjligheterna, ansåg kulturministern.

Utskottets ställningstagande

Förhandsprövningen av nya permanenta programtjänster kan inte anses strida mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud. Prövningen handlar inte om, som man av ordvalet lätt kan vilseledas att tro, att själva innehållet i radio- eller tv-program förhandsgranskas. Förhandsprövningen handlar i stället om att avgöra om en ny programtjänst, t.ex. en ny kanal, som något av public service-företagen vill starta ska bekostas med offentliga medel, dvs. radio- och tv-avgifter.

Medelstillelningen till public service-företagen får förenas med vissa villkor som beslutas av regeringen. Dessa beslut har under en längre tid kallats anslagsvillkor. Det är inte helt klart vilka slag av villkor som kan ställas upp i dessa anslagsvillkor. Klart är att anslagsvillkor liksom sändningsvillkor måste ha stöd i de allmänna riktlinjer som på förslag av regeringen beslutas av riksdagen inför en ny tillståndperiod. I det aktuella fallet kan det ifrågasättas om förhandsprövningen i den utformning som den fått i alla delar verkligen hade stöd i riktlinjerna.

Enligt utskottets mening får beredningen av frågan om förhandsprövning anses bristfällig. Varken i den bakomliggande utredningen eller i regeringens proposition, som överlämnades till riksdagen i juni 2009, nämndes att den prövning – som regeringen aviserade skulle utföras av en myndighet – skulle innefatta en bedömning av tjänstens marknadspåverkan. Inte heller nämndes något om detta i anslagsvillkoren för 2010 som på grundval av riksdagens beslut fastställdes av regeringen i december 2009. Det som framgick av regeringens proposition var att anmälan borde innehålla en motivering av tjänstens värde för publiken och relevans för uppdraget i allmänhetens tjänst (s.k. ”public value-test”). Enligt utskottets mening borde regeringen ha återkommit till riksdagen med förslag till villkor som även omfattar marknadspåverkan.

En grundläggande förutsättning för public service-företagens uppdrag är att de kan upprätthålla en redaktionell självständighet och integritet i förhållanden till staten. I fråga om anslagsvillkoren för 2011 kan utskottet konstatera att det villkor som det i det nu aktuella fallet är fråga om är av en helt annan karaktär än vad som synes ha varit avsett i förarbetena till den nya radio- och tv-lagen. I dessa förarbeten angavs som exempel på villkor, som skulle kunna ställas upp i det som under en längre tid kallats anslagsvillkor, krav på ekonomisk redovisning eller uppbyggnad av lokalredaktioner. Det kan enligt utskottets mening ifrågasättas om det aktuella villkoret är av sådant slag att det är förenligt med public service-företagens oberoende ställning. Det tycks också som att detaljstyrningen via

anslagsvillkoren över tid har ökat. Det önskvärda med en sådan utveckling kan diskuteras. I förlängningen kan det enligt utskottets mening ifrågasättas om den är förenlig med tankegångarna bakom yttrandefrihetsgrundlagen.

2.6 Utrikesdepartementets hantering av bidrag från biståndsanslagen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, *bilaga A2.6.1*, som kom in till utskottet den 28 januari 2011 begärs att utskottet granskar Utrikesdepartementets hantering av bidrag från biståndsanslagen ur konstitutionell synvinkel med utgångspunkt i en förstudie genomförd av Riksrevisionen.

I anmälan anförs att Riksrevisionen genomförde en förstudie under 2010 kring den del av biståndsanslaget som Utrikesdepartementet hanterar. Denna andel uppgår till 10,9 miljarder kronor. Riksrevisor Gudrun Antemar beslutade att inte inleda en granskning. I anmälan framhålls att förstudien innehåller flera intressanta fakta kring Utrikesdepartementets hantering av bidrag, bl.a. de jämförelser som görs med hur Sida skött sin biståndsverksamhet. Anmälaren anför att regeringen och inte minst Utrikesdepartementet har haft mycket starka synpunkter på hur Sida har skött sin biståndsverksamhet och att förstudien visar att det kan vara en bättre ordning i Sidas biståndsverksamhet än regeringens egen. Anmälaren anför att det i förstudien anges att utrikesutskottet har ansett att relevans och effektivitet måste vara huvudkriterier för kanalisering av utvecklingsresurser till multilaterala organisationer. Vidare framhåller anmälaren att det i förstudien bl.a. anges att det finns en oklarhet om statusen för olika styrdokument och att det inte är entydigt vilka rutiner som ska följas i bidragshanteringen inom Utrikesdepartementet. Behovet av riskanalyser diskuteras inte i Utrikesdepartementets handledning för bidrag. I förstudien pekas också på brister i återrapporteringen från regeringen till riksdagen.

Underlaget för granskningen

Som grund för granskningen har legat bl.a. en förstudie från Riksrevisionen, *bilaga A2.6.2*, och två promemorior från Utrikesdepartementet, *bilaga A2.6.3–4*.

Utredning i ärendet

Förstudien från Riksrevisionen

Riksrevisionen färdigställde den 18 augusti 2010 en förstudie, Har Utrikesdepartementet en effektiv hantering av bidrag från biståndsanslagen?

Förstudien behandlades den 27 augusti 2010 vid ett möte med riksrevisor Gudrun Antemar. Hon förklarade att hon var nöjd med förstudien, men att hon föredrog att avvakta med att genomföra en eventuell granskning. Förstudien avslutades därför och lades till handlingarna.

Som utgångspunkter anges i förstudien att det normala enligt den svenska förvaltningsmodellen är att regeringen överlåter hanteringen av bidrag till förvaltningsmyndigheter under regeringen. Biståndsanslaget utgör dock ett undantag från denna ordning, eftersom regeringen behåller ca 40 %, eller 10,9 miljarder kronor, av biståndsanslaget som Utrikesdepartementet sedan fördelar direkt till olika mottagare. Antalet mottagare uppgår till 160 stycken, varav 40 får mer än 10 miljoner kronor.

Det bistånd som Utrikesdepartementet handhar utgörs till största delen av multilateralt bistånd. Multilateralt bistånd är bistånd som Sverige och andra länder tillsammans ger via internationella organisationer till alla utvecklingsländer. Det består av basstöd till organisationer inom FN, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Dessa organisationer får också öronmärkta bidrag. Även det bistånd som förmedlas över EU-kommissionens budget och Europeiska utvecklingsfonden räknas som multilateralt. Uttaxerade avgifter till FN:s fackorgan, som i stor utsträckning räknas som bistånd, handläggs på andra departement. Bidrag från biståndsanslaget via Utrikesdepartementet ges också till svenska och internationella organisationer samt även till statliga myndigheter.

Förstudien visar följande indikationer på problem i Utrikesdepartementets biståndshantering:

- målen konkretiseras inte på insatsnivå
- bedömningar får inte genomslag i besluten
- administrationen av bidragen är ostrukturerad
- uppföljningen är svag.

Enligt förstudien finns det sammantaget en risk för att Utrikesdepartementets processer för bidragshantering inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser regeringens behov av beslutsunderlag och att riksdagen inte får erforderlig information.

I förstudien anges att Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) 2008 på uppdrag av regeringen granskade Sidas respektive Utrikesdepartementets korruptionsförebyggande arbete. Sadev ansåg bl.a. att Utrikesdepartementets regelverk var otillräckligt och svagt i jämförelse med motsvarande regelverk hos Sida. Vidare menade Sadev att Utrikesdepartementet hade bristfällig kompetens när det gällde att bedöma hur väl t.ex. upphandling och revision fungerar hos mottagarna. Utrikesdepartementet har sedan dess påbörjat ett förbättringsarbete, men förstudien tyder på att det fortfarande finns problem som påverkar den interna styrningen och kontrollen hos Utrikesdepartementet.

I förstudien anges att några av de preliminära iakttagelser som gjorts inom ramen för förstudien är:

- Bedömningsprocessen verkar i viss utsträckning vara frikopplad från beslut om bidrag. I de akter som Riksrevisionen tagit del av under förstudien var beslutsunderlaget knapphändigt. Detta kan betyda att risker som uppmärksammas i bedömningsfasen inte finns med i uppföljningen.
- För några större organisationer gjordes s.k. organisationsbedömningar under år 2008. Ingen uppdatering gjordes år 2009. En preliminär bedömning ger vid handen att organisationsbedömningarna saknar explicita riskanalyser och för flertalet insatser tycks inga riskanalyser alls göras.
- Uppföljningsrutinerna tycks mer inriktade på de enskilda bidragen snarare än på bedömning av resultaten i stort i förhållande till de utvecklingspolitiska målen.

Det anges i förstudien att utrikesutskottet 2005 genomförde en uppföljning av det multilaterala biståndet och att utskottet menade att det behövdes en bättre redovisning av biståndet. Regeringen har därefter tagit fram en strategi för det multilaterala biståndet.

Vidare anges i förstudien att förvaltningschefen i Regeringskansliet nyligen beslutade om en ny vägledning för bidrag till föreningar och stiftelser. Utrikesdepartementet har dock valt att inte tillämpa den nya vägledningen eftersom denna är anpassad till en ny ordning där Kammarkollegiet (eller annan myndighet) tagit över hanteringen av bidragsutbetalningar från Regeringskansliet. För Utrikesdepartementets räkning kommer detta att gälla först fr.o.m. 2011 då Sida enligt ett regeringsbeslut tar över den administrativa hanteringen av utbetalningar för Utrikesdepartementets räkning. Utrikesdepartementet har enligt uppgift i stället valt att revidera de gamla riktlinjerna för att ta hänsyn till övriga förändringar i Regeringskansliets vägledning. Utrikesdepartementet menar därutöver att Regeringskansliets styrdokument för bidragshantering inte tagit tillräcklig hänsyn till de särskilda omständigheter som gäller för bidrag till internationella organisationer. Utrikesdepartementet har därför anpassat villkor och mallar till sin verksamhet.

Vidare anges i förstudien när det gäller bidrag till svenska organisationer använder Utrikesdepartementet sig av Regeringskansliets allmänna villkor. För bidrag till internationella organisationer anges att Utrikesdepartementet har utformat anpassade villkor.

Riksrevisionen anger i förstudien att den sammanfattningsvis ger ett intryck av att det saknas ett sammanhängande ”tänk” kring intern styrning och kontroll på Utrikesdepartementet. Vid en jämförelse med Sidas system för intern styrning och kontroll verkar Utrikesdepartementets processer inte lika väl utvecklade.

I förstudien anges också att några av de preliminära iakttagelser som gjorts inom ramen för förstudien är:

- Bidragen hanteras av ett litet antal handläggare. Personalomsättningen på de aktuella enheterna är, liksom inom den övriga utrikesförvaltningen, hög. I kombination med en förhållandevis återhållsam dokumentation av bedömningar finns en risk för att organisationen blir sårbar.
- En preliminär bedömning av de styrdokument som används i Utrikesdepartementets bidragshantering visar att de i jämförelse med motsvarande dokument hos Sida är svagare. Framför allt verkar processer och rutiner för riskbedömning och riskhantering vara underutvecklade. Krav på riskanalys på insatsnivå saknas t.ex.
- För vissa organisationer har effektivitetsbedömningar gjorts, men fastställda rutiner för uppdatering saknas och bedömningarna omfattar inte alla organisationer. Bedömningsprocessen synes därutöver vara frikopplad från beslut om bidrag.
- Processer och rutiner för riskbedömning och riskhantering verkar underutvecklade.
- Det verkar inte finnas någon allsidig uppföljningsprocess för bidragen. Uppföljningsrutinerna är inriktade på de enskilda bidragen.

Beträffande regeringens återrapporering till riksdagen om resultatet av det bistånd som Utrikesdepartementet hanterat anges i förstudien att återrapporeringen sker på flera sätt. Den huvudsakliga återrapporeringen har fram till 2008 ägt rum i budgetpropositionerna. Från och med 2009 har regeringen angett att man avser att redovisa resultatet av det internationella utvecklingssamarbetet i årliga skrivelser. Den första, som täckte samtliga sektorer, avlämnades våren 2009. Den följande var koncentrerad på det tematiska området miljö och klimat. Båda skrivelserna innehåller särskilda avsnitt som behandlar det multilaterala samarbetet. Det är oklart i vilken utsträckning som resultat redovisas från det övriga bistånd som förmedlas via Utrikesdepartementet. Riksdagen beslutade 2003 att regeringen regelbundet ska redovisa resultatet av samarbetet med de internationella finansieringsinstitutionerna och de regionala utvecklingsbankerna. Två sådana skrivelser har lämnats till riksdagen. De resultat avseende det multilaterala utvecklingssamarbetet som presenteras i den första resultatskrivelsen utgörs dels av resultat som hämtats från Sidas redovisning, dels av exempel från de berörda organisationernas egna resultatredovisningar. Inget ytterligare sägs om hur urvalet gjorts. Däremot sägs att kvaliteten i organisationernas resultatredovisning varierar och att detta är en av de faktorer som ingått i regeringens bedömningar av organisationerna. Viss multilateral resultatredovisning har integrerats i den tematiska resultatredovisningen. Det särskilda multilaterala avsnittet upptar resultat från fyra stora organisationer: Världsbanken, UNDP, Unicef och Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria. Positiva resultat dominerar, även om vissa strukturella problem i organisationerna behandlas. I de flesta fall ges ingen information om i vilken utsträckning som de redovisade resultaten avviker från de förväntade. Liknande problem med resultatredovisningen finns enligt förstudien även i den senaste resultatskrivelsen.

Regeringsbeslut den 23 juni 2010

Regeringen beslutade den 23 juni 2010 (UF2010/37907/USTYR) att ge Sida i uppdrag att från den 1 januari 2011 utföra vissa administrativa kontroll- och prövningsmoment vid bidragshantering samt praktiskt hantera t.ex. utbetalningar och återkrav av vissa medel för anslagsposterna inom Regeringskansliets ansvarsområde under utgiftsområde 7. Häri ingår bl.a. att

- i förekommande fall ta emot ansökningar och granska ansökan och den bidragssökande
- ta emot bidragsmottagarens rekvisition och kontrollera att uppgifter i rekvisitionen är korrekta och därefter betala ut bidragsmedlen
- till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) redovisa den totala anslagsbelastningen avseende bidragsutbetalningen
- bevaka och kontrollera att återrapportering och eventuell återbetalning från bidragsmottagaren sker i enlighet med villkoren i beslutet.

Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet

I en rapport (2005/06:RFR6), som togs fram av riksdagens utredningstjänst, följde utrikesutskottet upp och analyserade det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet. Av uppföljningen framgår att det samlade multilaterala biståndet uppgick till ungefär hälften av det svenska biståndet 2004. Det svenska multilaterala biståndet 2004 uppgick till 10,1 miljarder kronor, varav 6,9 miljarder kronor var reguljära bidrag till multilaterala organisationer och 3,2 miljarder kronor var multibi-bistånd, dvs. ”öronmärkta” bidrag till de multilaterala organisationerna.

Uppföljningen visade att redovisningen av de svenska bidragen till multilaterala organisationer var bristfällig. Fram till september 2005 hade inte riksdagen fått någon samlad redovisning av storleken på det multilaterala stödet. Det saknades även en heltäckande bild av vilka organisationer som fått bidrag och hur utbetalningarna hade fördelats mellan olika myndigheter som svarat för utbetalningarna.

När det gäller ansvaret för att fördela bidrag till de multilaterala organisationerna framgår att Utrikesdepartementet främst svarade för utbetalning av de reguljära bidragen, men att departementet i vissa fall lämnade ”öronmärkta” bidrag till de multilaterala organisationerna. Sammanlagt betalade Utrikesdepartementet ut 7,2 miljarder kronor i bidrag till multilaterala organisationer 2004. Det innebär att det skedde en betydande ärendehantering inom departementet. Detta förhållande kunde bidra till att ansvarsförhållandena mellan Utrikesdepartementet och Sida uppfattades som otydliga.

Uppföljningen visade att det inte fanns några uttalade principer för att fördela biståndet på de olika biståndsformerna, dvs. bilateralt och multilateralt bistånd. Det saknades en samlad strategi som utgångspunkt för hela det svenska multilaterala samarbetet.

Riksdagen hade vid flera tillfällen beslutat att regeringen skulle återrapportera till riksdagen om resultatet av fattade beslut t.ex. när det gäller politiken för global utveckling. Utrikesutskottet hade också uppmärksammat vikten av mål- och resultatstyrningsinformation. Om regeringens rapportering till riksdagen kunde utvecklas så att fler konkreta resultat redovisades, skulle riksdagen sannolikt få ett bättre underlag som grund för sina ställningstaganden.

Utrikesutskottet redovisade i 2005 års budgetbetänkande (bet. 2005/06:UU2) uppföljningen av det multilaterala utvecklingssamarbetet. I betänkandet redovisade utskottet också sina överväganden med anledning av studien. Utskottet ansåg att det behövdes en bättre redovisning av det multilaterala biståndet för att belysa vad biståndsmedlen används till och som underlag för beslutsfattande men också som ett led i kunskapsuppbyggnad om multilateralt arbete. Det var önskvärt med en förbättrad rapportering från regeringen till riksdagen om multilateral samverkan. Utskottet ville understryka att det saknas tydliga principer för att fördela biståndet på bilateralt respektive multilateralt bistånd.

Svensk strategi för multilateralt utvecklingsarbete

I april 2007 beslutade regeringen en strategi för multilateralt utvecklingsarbete. Strategin anges syfta till en kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet och innebära en fördjupning med ökade ambitioner och behov av kompetensutveckling för svenska aktörer. Strategin anges utgöra en normativ vägledning för främst personal inom departement och myndigheter som handlägger multilateralt samarbete. I strategin tas bl.a. generella prioriteringskriterier för svenskt bistånd via multilaterala organisationer upp, särskilda faktorer att beakta för humanitär verksamhet och strategisk styrning och påverkan. I strategin anges också att Utrikesdepartementet har det övergripande ansvaret för arbetet med strategin och dess genomförande, men att liksom på andra områden bör Regeringskansliet svara för politiken och myndigheterna för genomförandet.

Regeringens skrivelser om biståndets resultat m.m.

Regeringen lämnade den 7 maj 2009 en skrivelse (skr. 2008/09:189) om biståndets resultat till riksdagen. I skrivelsen anges att den redogör för resultat från Sveriges internationella utvecklingssamarbete och reformsamarbetet i Östeuropa. Skrivelsen anges vara en del i regeringens arbete för att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska biståndet.

Regeringen lämnade den 25 maj 2010 en andra skrivelse (skr. 2009/10:214) till riksdagen om biståndets resultat. Skrivelsen hade den tematiska inriktningen miljö och klimat. Även denna skrivelse var en del i regeringens arbete för att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska biståndet. Det återstår enligt skrivelsen mycket arbete tills Sverige

har ett resultatorienterat bistånd på alla nivåer och tills det har etablerats ett arbetssätt som möjliggör systematiska bedömningar av resultatet av den verksamhet som Sverige stöder.

Utvärdering genomförd av Sadev

Regeringen beslutade den 28 januari 2010 (UF2010/4222/MU) att ge Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) i uppdrag att genomföra en utvärdering av Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete.

I augusti 2010 redovisade Sadev sin utvärdering (Sadev report 2010:5). Utvärderingen visar att det arbete som inletts är av stor betydelse, har höjt kvaliteten, ökat samsynen och inneburit en ökad kunskap om de multilaterala organisationerna. Implementeringsarbetet med strategin har skapat en bättre grund att stå på och bidrar till ett ”institutionellt minne” inom Regeringskansliet. Ambitionen har varit hög och nya verktyg har lämnats till handläggare för att de ska kunna genomföra tankarna i strategin. Sadev bedömer att ett fullständigt genomförande av strategins rekommendationer kan förväntas leda till ökad kvalitetssäkring och effektivitetshöjning. Enligt utvärderingen är implementeringsgraden av strategin emellertid inte särskilt hög och det är därför svårt att bedöma och uttala sig om huruvida syftet med strategin uppnåtts. Det är mycket arbete som återstår, men man kan kanske inte förvänta sig att en sådan ambitionshöjning ska ge fullt genomslag efter tre år. Det är därför viktigt att implementeringen prioriteras i fortsättningen så att elementen i strategin kan genomföras i sin helhet. Först efter fullt genomförande av strategins rekommendationer finns enligt Sadev förutsättningar för reell utvärdering och bedömning med avseende på kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av hela strategin.

Gällande rätt

Regeringsformen

I 7 kap. 3 § första stycket regeringsformen anges att regeringsärenden avgörs vid regeringssammanträde. Innebörden av denna bestämmelse är att beslutsfattandet i regeringen sker kollektivt.

I regeringsformen nämns inte regeringskansliärenden, men det är sedan länge accepterat att de förekommer på vissa områden. Att ett ärende kan avgöras som ett regeringskansliärende framgår oftast av bestämmelse i lag eller annan författning. I de flesta fall pekas Regeringskansliet ut som beslutande myndighet, vilket är i enlighet med att Regeringskansliet numera är en myndighet. Det förekommer även att departementen och enskilda befattningshavare har egen beslutanderätt.

I betänkande 2006/07:KU10 anförde utskottet att en konstitutionell princip i det svenska statsskicket är att frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen ska behandlas som regeringsärenden. Undantagen från denna princip bör vara få och snävt avgränsade, t.ex. till

frågor kring Regeringskansliets egen administration. Endast i dessa få fall bör det således vara möjligt att förlägga beslutanderätten hos Regeringskansliet, dvs. hos ett enskilt statsråd eller, efter delegation, en tjänsteman i Regeringskansliet. Beslut i ärenden som innebär ställningstaganden i frågor av politisk natur bör alltid fattas i regeringsbeslutets form. Ärenden där regeringen i gällande författningar utpekats som beslutande myndighet ska naturligtvis alltid avgöras i regeringsbeslutets form.

Av 7 kap. 2 § regeringsformen följer ett beredningskrav för regeringsärenden. Regeringen ska innan den fattar beslut i ett ärende ha inhämtat behövliga upplysningar och yttranden från myndigheter, organisationer och andra, t.ex. i form av remiss.

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen bestämmer riksdagen hur statens medel ska användas.

I regeringsformens nionde kapitel om finansmakten finns grundläggande bestämmelser om statsbudgeten och om riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område. Beteckningen finansmakten avser främst rätten att bestämma hur statens inkomster ska beräknas samt att besluta om utgifter och på annat sätt förfoga över statens tillgångar. Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen förvaltar och förfogar regeringen över statens tillgångar, med undantag för tillgångar avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller tillgångar som i lag har avsatts för särskild förvaltning. Som statsmedel räknas penningmedel och andra likvida tillgångar samt fordringar av kortfristig natur. Statens övriga tillgångar utgörs av annan statlig egendom, såväl fast som lös, än statsmedel (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 418). Ordet ”disposition” är avsett att innefatta både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning (prop. 1973:90 s. 346). För dispositionen gäller ett antal restriktioner. I 9 kap. 7 § regeringsformen föreskrivs att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.

Budgetlagen

I den dåvarande lagen (1996:1059) om statsbudgeten föreskrivs att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet (se 1 §). En motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203), som trädde i kraft den 1 april 2011. I förarbetena anges att med hög effektivitet åsyftas att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. God hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med god produktivitet. Det innebär vidare att statens medel hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och dess skulder förvaltas väl.

Förvaltningsrättsliga principer

Regeringen är inte en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens (1986:223) mening. Likväl kan noteras att det anses viktigt att regeringsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för (se t.ex. Gula boken, Ds 1998:39, s. 14). En grundtanke bakom förvaltningslagen som kan nämnas är att den ska bidra till att myndigheterna får ett så korrekt underlag som möjligt för sina beslut och därmed till att besluten blir riktiga i sak (Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2:a uppl., 2007, s. 11 med hänvisningar). Förvaltningslagen bildar grundvalen för förvaltningsförfarandet genom att slå fast sådana regler som ska tillämpas hos alla myndigheter på alla områden, och reglerna har karaktär av basregler och minimikrav (s. 13).

För Regeringskansliet gäller förvaltningslagens bestämmelser.

Regeringskansliets vägledning för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl.

Förvaltningschefen vid Regeringskansliet beslutade den 27 april 2010 Vägledning för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. Vägledningen gäller fr.o.m. den 27 april 2010 och ersätter riktlinjerna från den 24 januari 2006 om bidrag till föreningar, stiftelser m.fl.

Vägledningen är avsedd att beskriva bidragshanteringen inom Regeringskansliet. Syftet är att ge stöd vid handläggningen av bidragsärenden, att hanteringen av bidragsärenden ska bli mer enhetlig och att förbättra kvaliteten i bedömningarna och besluten.

Vidare anges att det av riksdagens anslagsbeslut och regeringens regleringsbrev framgår vad statens medel får användas till. För att Regeringskansliet ska kunna pröva ansökan måste det tydligt framgå vad de sökta medlen avses bli använda till. De projekt, verksamheter eller aktiviteter som de sökande avser att genomföra måste vara konkret beskrivna. Vidare anges i vägledningen att det under prövningen kan ställas frågor om t.ex. hur lämpligt och angeläget det är att bidrag lämnas för uppgivet ändamål, om kostnadsberäkningen verkar vara rimlig och hur troligt det är att syfte och mål kan nås.

I vägledningen finns en checklista för regeringens respektive Regeringskansliets beslut om bidrag. Ett utkast till beslut om bidrag bereds med berörda enheter inom Regeringskansliet efter vanliga beredningsrutiner.

Om Regeringskansliets uppföljning anges att Regeringskansliet prövar återrapporteringen mot anslagets ändamål och villkoren för bidraget. I prövningen ingår en bedömning av om verksamheten har genomförts i enlighet med de uppgifter och det ändamål som bidragstagaren tidigare uppgett. Vidare prövas om verksamheten fått den effekt som eftersträvats samt övriga skyldigheter i det enskilda fallet. Regeringskansliet beslutar därefter antingen att godkänna rapporteringen eller att återbetalning ska ske. Regeringen och Regeringskansliet kan fatta beslut om återbetalning, uppskov, jämkning m.m.

Arbetspapper från Regeringskansliet den 24 november 2010

I ett arbetspapper från Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) den 24 november 2010 rubricerat *Metoden för genomförandet av organisationsbedömningar av multilaterala organisationer* beskrivs en metod för genomförandet av organisationsbedömningar. Bedömningarna ska ge ökad kunskap om organisationerna och vara ett underlag för att följa organisationernas utveckling. De ska också användas för att ta fram svenska organisationsstrategier och på så sätt även utgöra underlag för dialog med och påverkan på de organisationer som Sverige aktivt samarbetar med. Bedömningarna är vägledande för bidragsbeslut i budgetprocessen, och de bidrar till regeringens redovisning av utvecklingssamarbetet till riksdagen.

Tidigare granskningar m.m.

Bistånd

Konstitutionsutskottet har flera gånger förut granskat olika svenska biståndsinsatser.

Ett flertal granskningsärenden har haft koppling till Sida. Våren 1997 gjorde utskottet en omfattande granskning det svenska utvecklingsbiståndet till Kuba och Vietnam 1988–1996.

Våren 2009 granskade utskottet (bet. 2008/09:KU20) olika statsråds ansvar för styrningen av Sida.

Bidragsgivning

I konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU5 behandlade utskottet Riksdagens revisorers förslag angående anslag som regeringen disponerar och fördelar (förs. 2000/01:RR14). Riksdagens revisorer hade gjort en övergripande och principiell granskning av vissa av de anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerat under budgetåren 1997–2000 med tonvikt på samspelet mellan riksdagen och regeringen. Centrala frågeställningar var att studera hur styrning, insyn och kontroll fungerade i de fall regeringen själv ansvarade för beredning, beslut och genomförande. Anslagens användning var inte föremål för granskning. Revisorerna hade föreslagit bl.a. att riksdagen skulle ställa vissa generella villkor i samband med att regeringen hanterar statliga bidrag. I första hand gällde det krav på ett fylldigare beslutsunderlag, en förbättrad återrapportering av resultat till riksdagen, en stramare berednings- och beslutshantering samt vissa förändringar av redovisning och revision. Revisorerna ansåg också att regeringen borde göra en samlad genomgång av de förändringar av föreskrifter m.m. som behövdes samt redovisa resultatet för riksdagen. Ändringar såväl i den dåvarande budgetlagen (1996:1059) som i berörda förordningar och av interna riktlinjer inom Regeringskansliet borde övervägas. Utskottet föreslog bifall till Riksdagens revisorers förslag. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2001/02:39–41).

Konstitutionsutskottet har hösten 2006 (bet. 2006/07:KU10) granskat handläggningen av regeringsärenden om bidrag till organisationer där beslut att bevilja bidrag meddelats under 2004 inom Socialdepartementets och Kulturdepartementets områden. Huvudfrågan gällde om återrapportering till Regeringskansliet hade skett på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet noterade i sitt ställningstagande att Regeringskansliet 2001 beslutat om riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. och 2006 om nya, delvis omarbetade riktlinjer. Riktlinjerna ger, uttalade utskottet, uttryck för en god ordning för handläggningen av bidragsärenden. Granskningen visade dock att det i praktiken funnits brister i handläggningen. Riktlinjerna hade i viktiga avseenden inte fungerat såsom de rekommendationer och hjälpmedel de var avsedda att vara. Återrapporteringen från bidragstagare till Regeringskansliet hade i flera fall uteblivit. Vidare hade det förekommit att bidrag betalats ut utan att det i beslutet ställts krav på återrapportering.

De nya riktlinjer som beslutades 2006 kunde, enligt utskottet, förväntas leda till bättre rutiner i Regeringskansliet för handläggningen av bidragsärenden. De kunde även förväntas skapa bättre förutsättningar för bidragsmottagare att komma in med fullgoda återrapporter till Regeringskansliet. Mot bakgrund av de brister som konstaterats i granskningen fann utskottet ändå anledning att rikta fortsatt uppmärksamhet mot regeringens beslut om utbetalning av bidrag och det sätt på vilket sådana ärenden handläggs i Regeringskansliet.

Även i betänkande 2009/10:KU10 granskade utskottet bidragsgivningen till organisationer. Utskottet anförde att, som utskottet konstaterade vid 2006 års granskning, riktlinjerna för bidragsgivning gav uttryck för en god ordning för handläggningen av bidragsärenden. Granskningen visade att det fortfarande förekom vissa brister. Utskottet ville på nytt understryka värdet av att man i regeringsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för och antecknar de uppgifter som har betydelse för utgången i ärendet och därmed ger den spårbarhet och öppenhet som eftersträvas. Som utskottet tidigare betonat utgör omsorgsfull dokumentation en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll. Den fortsatta översyn av riktlinjerna som inlemts under 2009 och arbetet i den samrådsgrupp som utsetts 2009 kunde enligt utskottet förväntas resultera i bättre rutiner i Regeringskansliet för handläggningen av bidragsärenden.

Promemorior från Utrikesdepartementet

Utskottet beslutade den 17 februari 2011 att följande frågor och begäranden om redovisningar skulle sändas i en skrivelse till Regeringskansliet.

- Utskottet begär en redovisning av de föreskrifter, riktlinjer eller andra rutiner som tillämpas för *Utrikesdepartementets handläggning* av ärenden om bidrag från biståndsanslagen. I svaret bör anges om olika föreskrifter, riktlinjer eller andra rutiner tillämpas beroende på om det är fråga om bidrag till svenska eller utländska organisationer.

- Utskottet begär en redovisning av vad den förändring som nämns i förstudien (s. 17) om att Sida fr.o.m. 2011 tar över den administrativa hanteringen av utbetalningar för Utrikesdepartementets räkning innebär för regeringens ansvar för besluten om utbetalningarna.
- Utskottet begär en redovisning av de föreskrifter, riktlinjer eller andra rutiner som finns för *Utrikesdepartementets uppföljning* av de ärenden om bidrag från biståndsanslagen som handläggs inom departementet. I svaret bör anges om olika föreskrifter, riktlinjer eller andra rutiner tillämpas beroende på om det är fråga om bidrag till svenska eller utländska organisationer.
- I vilken utsträckning fattas beslut om bidrag från biståndsanslagen i form av regeringskanslibeslut?
- Vilka kommentarer föranleder de ”preliminära iakttagelser” som redovisas i Riksrevisionens förstudie om *Utrikesdepartementets hantering* av ärenden om bidrag från biståndsanslagen?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i förstudien om regeringens återrapportering till riksdagen?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleds av det som anges i anmälan och denna promemoria?

Som svar överlämnades den 10 mars 2011 en promemoria från Utrikesdepartementet (bilaga A2.6.3).

I promemorian anförts att det för handläggning av bidragsärenden i Regeringskansliet och Utrikesdepartementet finns Vägledning för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. Vägledningen är avsedd för hantering av bidrag som söks hos regeringen eller Regeringskansliet och tillämpas fr.o.m. 2011 för Utrikesdepartementets bidragshantering. Den beslutades i april 2010 och ersatte då de riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. som beslutades 2006. Utöver den vägledningen finns fyra rutinbeskrivningar när det gäller hantering och kontroll av bidrag till bl.a. utländska och internationella organisationer. Därutöver finns inom Utrikesdepartementet kompletterande rutinbeskrivningar och mallar för departementets bidragshantering.

Vidare anförts i promemorian att förändringen att Sida tar över viss administrativ hantering innebär att Sida (och i vissa fall Kammarkollegiet) har övertagit hanteringen av

- kontroll av ansökan och sökanden
- kontroll av sökandens bidragsrekvisition
- utbetalning av bidrag
- bevakning och kontroll av återrapportering och återbetalning.

Utrikesdepartementet ansvarar fortsatt för

- prövning och bedömning av den verksamhet som bidrag söks för
- beslut om bidrag
- prövning och bedömning av återrapportering.

Vad gäller de föreskrifter, riktlinjer och andra rutiner för Utrikesdepartementet som finns anförts i promemorian att enligt Regeringskansliets rutinbeskrivningar för både svenska och utländska organisationer ska Regeringskansliet bedöma och pröva verksamhetsrapportering och ekonomisk redovisning samt dokumentera detta i en avslutningspromemoria. Avslutningspromemorian ska innehålla en redogörelse för hur medlen använts i förhållande till vad som angetts i bidragsbeslutet och vilka mål som uppnåtts och om bidragstagaren bedöms ha fullgjort sina åtaganden. Vidare redovisas resultat och effekter av projekten. Avslutningspromemorian avslutas med ett beslut om att godkänna rapporteringen eller med ett beslut om återkrav. Enligt Utrikesdepartementets kompletterande rutinbeskrivningar ska avstämning av anslagsutfall ske månatligen; detta innebär att faktiska utbetalningar stäms av mot budgeten. Uppföljning görs också månatligen och innebär att man bedömer hur stor del av medlen som gått åt i förhållande till budgeten. Prognoser lämnas till Ekonomistyrningsverket fyra gånger per år och till Finansdepartementet fem gånger per år.

Vidare anförts i svarspromemorian att för anslagsposter och delposter som står till regeringens disposition fattas beslut om bidrag av regeringen, medan det för anslagsposter och delposter som står till Regeringskansliets disposition och för vissa anslagsposter som står till Sidas eller Kammarkollegiets disposition fattas beslut om bidrag av Regeringskansliet. För årligen återkommande bidrag från biståndsanslagen till internationella och multinationella organisationer där det tydligt framgår av regleringsbrevet hur mycket som ska betalas ut, fattas alltid regeringskanslibeslut för att initiera utbetalningen. När det gäller påfyllnadsförhandlingar till internationella finansiella institutioner fastställs nivåerna för de svenska bidragen genom regeringsbeslut. För dessa utbetalningar fattas också separata regeringskanslibeslut.

Beträffande de preliminära iakttagelserna i förstudien anges i promemorian att Utrikesdepartementet välkomnar den granskning som redovisas i förstudien och noterar de iakttagelser och förslag som lämnas i studien. Departementet arbetar kontinuerligt för att förbättra och utveckla hanteringen av bidragsbesluten, och förstudien kommer att beaktas i det fortsatta arbetet.

Vad gäller regeringens återrapportering till riksdagen anförts i promemorian att återrapporteringen om resultatet från utvecklingssamarbetet framför allt består av en årlig resultatskrivelse från regeringen. Denna skrivelse är en viktig del av den modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet som regeringen beslutade 2007. Syftet med skrivelsen från regeringens sida är att redovisa resultatet från Sveriges internationella utvecklingssamarbete, inklusive det humanitära biståndet, och reformsamarbetet i Östeuropa. Den första skrivelsen gav en heltäckande bild av verksamheten. I samband med skrivelsen tog regeringen ställning till att det inte är ändamålsenligt att lämna en heltäckande redogörelse varje år. Regeringen beslutade därför att de närmaste åren i stället välja ut någon eller några delar

av verksamheten för en fördjupad resultatredovisning. Vad gäller stöd till multilaterala organisationer bedömer regeringen att det inte är rimligt att i en årlig resultatskrivelse till riksdagen lämna en resultatredovisning för alla organisationer som får svenskt stöd.

Avslutningsvis anges i promemorian att en genomgående strävan från regeringen är och har varit att överföra bidragshanteringen från Regeringskansliet och Utrikesdepartementet till myndigheter. De överföringar av ansvar och uppgifter till myndigheter som har gjorts innebär inte att detta arbete avslutats, utan Utrikesdepartementet undersöker kontinuerligt om ytterligare uppgifter kan föras över.

Utskottet beslutade den 17 mars 2011 att begära svar på följande ytterligare frågor.

- I Regeringskansliets svar anges att man kommer att beakta Riksrevisionens förstudie i det fortsatta arbetet. På vilket sätt avser man att göra det mer konkret?
- Kommer några av förstudiens preliminära iakttagelser att leda till konkreta förändringar av arbetssätt eller metoder?
- Kommer förstudien att leda till en fördjupad egen granskning av verksamheten inom UD? I så fall på vilka områden?

Som svar på dessa frågor överlämnades den 7 april 2011 en promemoria från Utrikesdepartementet (bilaga A2.6.4).

I promemorian anges att Riksrevisionens förstudie kommer att beaktas i Utrikesdepartementets fortsatta arbete. Då iakttagelserna i förstudien är preliminära har departementet i dagsläget ingen möjlighet att närmare redovisa vilka konkreta ställningstaganden rapporten kan förväntas föranleda. Regeringskansliet och Utrikesdepartementet har tagit flera initiativ i syfte att utveckla bidragshanteringen. Dessa togs före det att förstudien blev känd. Från och med årsskiftet genomfördes vidare en överföring av vissa uppgifter från Utrikesdepartementet till Sida.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottet.

3 Vissa frågor om regeringens ansvar för förvaltningen m.m.

3.1 Förfarandet gentemot statliga myndigheter gällande praktikplatser i det s.k. lyftet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 12 mars 2010, *bilaga A3.1.1*, begärs att utskottet ska granska regeringens agerande gentemot statliga myndigheter gällande praktikplatser i det s.k. lyftet. Anmälaren anför bl.a. att regeringens styrning av sina myndigheter inte sker genom att en minister får en idé på kammaren och sedan informellt ber de andra ministrarna om hjälp att förverkliga den. Han hänvisar till att arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin i ett TT-telegram den 26 februari 2010 ska ha uttalat "Vi har gått ut till våra kollegor på alla departement och bett dem att prata med sina myndigheter om att plocka fram hälften av de här platserna".

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som har upprättats inom Arbetsmarknadsdepartementet, *bilaga A3.1.2–3*.

Utredning i ärendet

Regeringsformen

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts vara bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt. Grundlagberedningen har uttalat bl.a. följande (SOU 1972:15 s. 79 f.).

Systemet med kollektiva regeringsbeslut kan väl te sig som onödigt förbundet med avseende på åtskilliga ärenden av mindre räckvidd och betydelse. Det har emellertid stora företräden såsom underlag för det samarbete som pågår ständigt i ärenden av varierande art. Särskilt under tider med koalitions- eller samlingsregering ligger det ett värde i ett gemensamt ansvar för ministrarna, ett ansvar som kan åberopas som motiv för insyn och medverkan över departementsgränserna. Det

är också bäst förenligt med vårt system med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna läggs hos regeringen som sådan.

Justitieministern instämde i det väsentliga i beredningens synpunkter och tillfogade (prop. 1973:90 s. 183):

Enligt ett parlamentariskt synsätt bör avgörandena i alla regeringsärenden färgas av eller åtminstone vara förenliga med värderingar gemensamma för hela regeringen. Det är med tanke på den stora mängden regeringsärenden ... visserligen ofrånkomligt att ett avsevärt antal måste avgöras efter reellt ställningstagande från endast en ledamot av regeringen. Men avgörandet bör i sådana fall vara ett uttryck, inte enbart det enskilda statsrådets värderingar utan för hela regeringens. Med detta betraktelsesätt ligger det en realitet i att alla regeringsärenden avgörs av regeringen genom samfällt beslut, fastän flertalet ärenden realbehandlas av endast ett eller ett par statsråd.

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397).

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rätts-säkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen. I propositionen anförde regeringen att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga bör präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rätts-säkerhetsgarantier som åsyftas med 12 kap. 2 § regeringsformen och att sådana för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå.

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt betänkande (bet. KU 1986/87:29) att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig

en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kan inte förnekas. Därför bör, anförde utskottet, dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

Tidigare granskningar

Hösten 2006 uttalade sig utskottet om ett beslut av ett statsråd om fortsättning av ett uppdrag till länsstyrelserna att utvecklas till 24-timmarsmyndigheter (bet. 2006/07:KU10 s. 50). Utskottet anförde att uppdrag till myndigheter i grunden är sådana ärenden som inte bör delegeras till Regeringskansliet att besluta om. Således bör uppdrag till myndigheter som lyder under regeringen beslutas av regeringen, vilket normalt också sker. Att länsstyrelserna i det aktuella fallet själva tog initiativ till utvecklingsarbetet skulle visserligen kunna anses tala för att det från Regeringskansliets sida mest var fråga om att skjuta till medel till ett pågående arbete. Icke desto mindre innebar regeringskanslibeslutet att det fastställdes målsättningar för utvecklingsarbetet och krav på återrapportering, och det kunde även noteras att det belopp som betalats ut som ersättning till länsstyrelserna endast var en tiondel av vad länsstyrelserna själva ansett skulle krävas för de insatser som de planerat. Enligt utskottet kunde det ifrågasättas om det inte hade varit att föredra att regeringen hade fattat den del av beslutet som avsåg själva uppdraget. Regeringen hade i samband med det också kunnat antingen besluta om ersättning eller anse att arbetet skulle finansieras inom existerande ekonomiska ramar. Alternativt skulle regeringen ha kunnat överlåta själva ersättningsfrågan till Regeringskansliet, som då hade haft möjlighet att betala ut medel från den anslagspost som det nu disponerade, anförde utskottet.

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. riksmötet 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om ett uttalande varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot en enskild eller kommun eller en myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat sig angående statsråds rätt att göra uttalanden samt att viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpning av lag.

Vidare har utskottet uttalat att avsikten med ett uttalande samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Detta framhöll utskottet exempelvis vid 2003 års granskning av statsrådet Jan O. Karlsson som i ett uttalande hade ifrågasatt det lämpliga i Migrationsverkets lösning när det gällde inhysning av asylsökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.).

Under riksmötet 2007/08 granskade utskottet bl.a. ett uttalande av statsrådet Jan Björklund om att Forum för levande historia ska samarbeta med en organisation. Utskottet framhöll att statsråd bör iaktta viss försiktighet så att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet (bet. 2007/08:KU20 s. 162).

I en granskning samma riksmöte av f.d. statsrådet Leif Pagrotskys hantering av sändningstillstånd för digital-tv noterade utskottet att statsrådets uttalande i samband med ett regeringsbeslut om uppdrag till Radio- och tv-verket gick utöver vad som uttrycktes i regeringsbeslutet. Utskottet påtalade även vikten av att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet. Sådana ska meddelas kollektivt. (Bet. 2007/08:KU20 s. 168.)

Våren 2009 granskade utskottet bl.a. ett uttalande av folkhälsominister Maria Larsson. Utskottet uttalade i sitt ställningstagande (bet. 2008/09:KU20 s. 295) att statsråd bör iaktta en viss försiktighet i sina kontakter med myndigheter för att inte riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer myndigheterna. Granskningen i det då aktuella ärendet föranledde inte något särskilt uttalande.

Våren 2010 avsåg en granskning statsrådet Cristina Husmark Pehrsson agerande i förhållande till Försäkringskassan när det gällde nya regler i lagen om allmän försäkring. Granskningen visade att Cristina Husmark Pehrsson sommaren 2008, sedan Försäkringskassans brev om de nya reglerna i lagen om allmän försäkring uppmärksammats i olika massmedier, uttalat sig i frågan i Sveriges Radio/Ekot, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet. I intervjuer hade Cristina Husmark Pehrsson tryckt på uttalanden i den proposition som föregick lagstiftningen och även uttalat att hon påpekat för Försäkringskassans ledning att brevet som Försäkringskassan sänt till berörda personer innehöll en olycklig och felaktig formulering. Cristina Husmark Pehrsson hade uppenbarligen gjort dessa uttalanden i sin egenskap av statsråd med ansvar för de aktuella frågorna. I sina uttalanden hade Cristina Husmark Pehrsson framhållit att en förändring hade gjorts i propositionen En reformerad sjukskrivningsprocess (prop. 2007/08:136) jämfört med vad som föreslagits i den remitterade promemorian Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning (Ds 2008:4)

på det sättet att det i propositionen inte angavs något om att sjukdomen måste vara av livshotande karaktär. Det kunde enligt utskottets mening inte anses som ett avsteg från reglerna i dåvarande 11 kap. 7 § regeringsformen att, på det sätt som statsrådet hade gjort, rikta uppmärksamhet mot ett förhållande som på detta sätt gjort att ett motivuttalande blivit överspelet som tolkningsfaktum. Mot den bakgrunden kunde inte heller allmänt hållna uttalanden om en olycklig eller felaktig formulering i ett brev anses ägnade att otillbörligt påverka myndigheten, anförde utskottet (bet. 2009/10: KU20 s. 150 f.).

En granskning våren 2009 avsåg statsrådet Cristina Husmark Pehrssons agerande för att ge Försäkringskassan rimliga villkor att sköta sitt uppdrag (bet. 2008/09:KU20 s. 221–249). Utskottet uttalade bl.a. en erinran om betydelsen av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheter och Regeringskansliet. Bland annat kan, genom sådana kontakter, regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden, anförde utskottet. Vidare underströk utskottet att regeringen under alla förhållanden ansvarar inför riksdagen för hur statens medel används. Såväl regeringen som de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen ska, enligt budgetlagen, eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter.

Lyft

I budgetpropositionen för år 2010 presenterade regeringen en ny aktiveringsinsats inom statliga och kommunala bolag och verksamheter samt ideella organisationer med viss verksamhet, Lyft (prop. 2009/10:1 utg.omr. 14 s. 48). Arbetsförmedlingen utpekades som ansvarig myndighet för anvisning av sökande och övrig administration av insatsen. För att säkerställa genomförandet och antalet platser i Lyft avsåg regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att tillsätta en förhandlingsperson. Denna person, som skulle ingå i Arbetsförmedlingens organisation, skulle få till uppgift att informera om och förhandla fram aktiveringsplatser hos lämpliga anordnare. Förhandlingspersonen skulle också samverka med de regionala samordnare som regeringen tidigare utsett i flera län för att samordna insatserna med anledning av varsel om uppsägningar. Regeringen avsåg vidare att ge relevanta myndigheter i uppdrag att bidra med aktiveringsplatser. Enligt propositionen beräknade regeringen att aktiveringsinsatsen skulle komma att omfatta ca 40 000 personer under 2010.

I ett regeringsbeslut den 8 oktober 2009 (A/2009/3104/A) uppdrog regeringen, som aviserats i budgetpropositionen, åt Arbetsförmedlingen att utse en sådan kontaktperson. Till förhandlingsperson utsåg Arbetsförmedlingen den 9 november 2009 kommunalrådet i Norrköping Lars Stjernkvist.

I februari 2010 sändes brev från departement till statliga myndigheter; se vidare nedan under rubriken Brev till statliga myndigheter om Lyft.

Regeringen beslöt den 4 mars 2010 om ändring i regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen. Under Villkor för anslag 1:3, Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, anslagspost 1, föreskrivs bl.a. följande.

1. Utgifterna får inte överstiga tilldelade medel.

24. Av anslagsbeloppet får högst 200 000 000 kronor användas för ekonomiskt stöd till anordnare av arbetspraktik, arbetspraktik i form av praktisk kompetensutveckling och lyft. Det ekonomiska stödet ska i första hand avse kostnader för handledning av deltagare hos anordnare som anordnar ett större antal platser.

Den 9 mars 2010 trädde ändringar i kraft i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgaranti samt förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, som gjorde det möjligt för Arbetsförmedlingen att ge anordnare av Lyft ekonomiskt stöd. Dessa bestämmelser upphörde att gälla vid årsskiftet 2010/2011, men äldre föreskrifter gäller enligt övergångsbestämmelser fortfarande för den som påbörjat Lyft före den 1 januari 2011.

I ett regleringsbeslut den 8 april 2010 (A2010/948/A) bemyndigade regeringen statsrådet Sven Otto Littorin att tillkalla en särskild samordnare för Lyftplatserna inom den statliga sektorn samt att besluta om varaktigheten för uppdraget. Samordnaren skulle informera om och samordna det arbete som pågick inom den statliga sektorn rörande lyftplatserna samt i detta arbete också vara kontaktperson gentemot Arbetsförmedlingen. Enligt beslutet skulle Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) få disponera högst 550 000 kr för kostnader för samordnaren. Kostnaderna skulle belasta anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, anslagspost 4 Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder, under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Den 13 april 2010 utsåg arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin Björn Eriksson till särskild samordnare enligt regleringsbeslutet den 8 april 2010. Uppdraget skulle pågå fr.o.m. den 13 april t.o.m. den 7 september 2010.

Brev till statliga myndigheter om Lyft

Brev om Lyft har sänts från Regeringskansliet till myndigheter under regeringen.

I en artikel med rubriken Littorins praktikantchock, som publicerats på Dagens Industris webbplats den 26 februari 2010, uppges det att Skatteverkets personaldirektör Elisabeth Bjar var övertygad om att de hade skrivit fel när hon fick brevet, att det hade råkat bli en nolla för mycket. ”Om man ska förmå kommuner och landsting att bidra måste staten visa ledarskap och gå före”, säger arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin om breven till myndigheterna, enligt artikeln.

Samma dag publicerades på Aftonbladets webbplats en artikel med rubriken Regeringen dumpar praktikanter på myndigheterna, där man hänvisar till artikeln i Dagens Industri och uppger att brevet kommit från Finansdepartementet.

På tidningen Arbetsmarknadens webbplats publicerades den 26 mars 2010 en artikel med rubriken Ketchupeffekt väntas för Lyft, där det bl.a. uppges att i det ett utdrag ur statssekreteraren Jöran Hägglunds brev till myndigheterna under Näringsdepartementet står ”Vi vill därför att du i egenskap av myndighetschef prioriterar uppgiften att ta fram praktikplatser till insatsen Lyft.”

De skrivelser och e-postförsändelser som sänts från Regeringskansliet till myndigheter finns i bilaga A3.1.2.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som ställts till Regeringskansliet har utskottet begärt bl.a. information om formerna för framtagande av de brev som sänts till myndigheter under regeringen om Lyft, antalet Lyftplatser, finansieringen av Lyft m.m.

Som svar översändes den 3 och 28 mars 2011 promemorior som uppräts inom Arbetsmarknadsdepartementet (bilaga A3.1.2–3) med följande information.

Formerna för kontakter med myndigheter under regeringen om Lyft

Det fattades inte några beslut på regerings- eller regeringskanslinivå i frågan om de brev som sändes till myndigheter under regeringen, enligt promemorian den 3 mars 2011.

Enligt samma promemoria tog Arbetsmarknadsdepartementet inte ställning till om de platser som myndigheterna rapporterade om var att anse som Lyftplatser eller inte och fattade inte heller några beslut med anledning av projektet.

Efter att budgetpropositionen för 2010 beslutats – med skrivningen att man avsåg att ge relevanta myndigheter i uppdrag att bidra med aktiveringsplatser – gjordes under hösten bedömningen att det skulle vara mer effektivt ur platsanskaffningssynpunkt att respektive departement samtalade med sina myndigheter. På så sätt kunde också en dialog om hur många platser som det kunde vara realistiskt att bidra med komma till stånd. Även kontakt med Arbetsförmedlingen kunde förmedlas, anförs det i promemorian den 21 mars 2011.

Enligt samma promemoria övervägde departementet att skapa platser inom den statliga sektorn genom att antingen ge myndigheterna i uppdrag att ta fram platser för de arbetslösa – vilket skulle kräva en mer detaljerad styrning – eller att föra en dialog med myndigheterna om att ta fram sådana platser. Det senare alternativet valdes, och statsrådet Sven Otto Littorin bemyndigades av regeringen att tillkalla en särskild samordnare för Lyftplatserna inom den statliga sektorn.

Utgångspunkten var att en frivillig dialog mellan myndigheterna och Arbetsförmedlingen om antalet platser skulle kunna utgöra en bra grund för framtida kontakter, t.ex. avseende andra arbetsmarknadspolitiska insatser, anfördes det avslutningsvis i promemorian den 21 mars 2011.

Antal Lyftplatser

När regeringen i budgetpropositionen för 2010 aviserade Lyft beräknades insatsen komma att omfatta ca 40 000 helårsplatser under 2010. Ambitionen var, enligt promemorian den 3 mars 2011, att staten skulle anordna hälften av de beräknade platserna.

Enligt samma promemoria skickade den dåvarande statssekreteraren i Arbetsmarknadsdepartementet den 2 februari 2010 en promemoria till statssekreterarna i övriga departement, vari samtliga departement uppmanades att bidra med minst 3 000 Lyftplatser inom respektive departements myndigheter. I en skrivelse den 10 februari 2010 från den dåvarande expedition- och rättschefen i Arbetsmarknadsdepartementet till expeditionsscheferna och personaldirektören i Regeringskansliet hänvisades det till promemorian från den 2 februari 2010 och uppmaningen till samtliga departement att bidra med minst 3 000 Lyftplatser.

Inom Arbetsmarknadsdepartementet togs, enligt promemorian den 3 mars 2011, sedan en annan modell fram där man fördelade ca 20 000 Lyftplatser utifrån hur många anställda respektive myndighet hade. Utgångspunkten var att antalet Lyftplatser skulle utgöra ungefär 10 % av antalet anställda. Denna fördelning skickades sedan till respektive departement med uppgift att bidra till att dessa platser kunde skapas, anfördes det i promemorian.

I de flesta brev som har skickats till myndigheterna har något önskat antal Lyftplatser per myndighet inte angetts, enligt promemorian den 3 mars 2011. Om ett visst antal har angetts har utgångspunkten varit de uppgifter och den sammanställning som Arbetsmarknadsdepartementet skickat till de övriga departementen. Enligt promemorian har inga kontakter med myndigheterna tagits i fråga om beräkningen av platser.

Finansieringen av Lyft och säkerställande av att mottagande av praktikanter inom ramen för Lyft inte ska inverka negativt på de mottagande myndigheternas effektivitet

I promemorian den 3 mars 2011 lämnas följande uppgifter.

Lyft aviserades i budgetpropositionen för 2010 och kostnaderna för åtgärden ingick i det totala anslaget för Arbetsförmedlingen. Inga pengar örönmärktes för just dessa platser.

För att underlätta för kommuner, myndigheter och andra att ta emot deltagare i Lyft beslutade regeringen den 18 februari 2010 om förordningsändringar som gjorde det möjligt för Arbetsförmedlingen att ge anordnare av Lyft ekonomiskt stöd. Förordningsändringarna trädde i kraft den 9 mars 2010. Regeringen beslutade den 4 mars 2010 att ändra Arbetsförmedlingens regleringsbrev på så sätt att 200 miljoner kronor avsattes för ekonomiskt stöd till anordnare av arbetspraktik,

arbetspraktik i form av praktisk kompetensutveckling och Lyft. Det ekonomiska stödet skulle i första hand avse kostnader för handledning av deltagare hos anordnare som tillhandahåller ett större antal platser.

Utskottets ställningstagande

Granskningen ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

3.2 Fråga om näringsministerns blogg hos Tillväxtverket

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 16 mars 2010, *bilaga A3.2.1*, begärs det att utskottet granskar näringsministerns blogg hos Tillväxtverket. I anmälan uppges det att näringsminister Maud Olofsson i ett antal blogginlägg på Tillväxtverkets blogg för ambassadörer för kvinnligt företagande har kommenterat olika initiativ som regeringen och Tillväxtverket har tagit i fråga om kvinnligt företagande. Näringsministern ska även i ett blogginlägg ha gjort en recension av oppositionens budgetförslag. Enligt anmälaren har näringsministern vid minst ett tillfälle använt sig av en anställd på Tillväxtverket för att göra förändringar i sina blogginlägg.

Anmälaren anför att statliga myndigheters webbplatser inte ska vara platser för rent partipolitiska partsinlagor. Enligt anmälaren är det svårt att se någon rättslig grund för att man som näringsminister tvingar Tillväxtverket att upplåta sin webbplats för politisk propaganda. Anmälaren anför vidare att det inte är förenligt med 7 kap. 3 § regeringsformen att man som enskild minister ger en statlig tjänsteman uppdrag på samma sätt som om det vore en politisk sekreterare på ett departement.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A3.2.2*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Genom ett regeringsbeslut från den 10 maj 2007 fick dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek), numera Tillväxtverket, i uppdrag att genomföra och samordna ett treårigt program för att främja kvinnors företagande. Enligt beslutet skulle programmet inbegripa bl.a. delprogrammet Attityder och förebilder, vilket bl.a. skulle omfatta insatser för att synliggöra kvinnors företagande och arbete med förebilder. Det nationella ambassadörspro-

grammet för kvinnligt företagande är en del utav denna satsning, och enligt uppgift från Regeringskansliets webbplats drivs ambassadörsprogrammet av Tillväxtverket tillsammans med Näringsdepartementet. I uppdragsbeskrivningen på Regeringskansliets webbplats står det att man är regeringens ambassadör för kvinnors företagande men att detta inte innebär att man förväntas arbeta för och stödja regeringens politik, utan drivkraften ska vara att man vill dela med sig av sina erfarenheter och inspirera andra. Där står även att Tillväxtverket har rollen som nationell koordinator för satsningen.

Maud Olofssons blogginslag återfinns på webbplatsen www.ambassadorer.se. Enligt uppgift på webbplatsen är webbplatsen den digitala mötesplatsen för ambassadörer för kvinnors företagande och drivs av Tillväxtverket. Via webbplatsens sökfunktion kan man nå "Mauds blogg", vars underrubrik är "Näringsministern bloggar om allt möjligt. Stort som smått." Näringsministern har gjort 20 inlägg sedan den 19 maj 2008. Det sista inlägget är daterat den 25 januari 2010. I inläggen kommenterar Maud Olofsson bl.a. initiativ som regeringen och Tillväxtverket tagit i fråga om kvinnligt företagande.

I ett inlägg från den 7 oktober 2009 med rubriken "Mindre resurser till kvinnors företagande i oppositionens budget" skriver näringsministern:

I går presenterade oppositionen sina förslag till budgetar för 2010. Det var med spänning jag bläddrade igenom förslagen för att se hur de ser på jobb och företagande. Även om oppositionen fortfarande inte har lyckats bli överens, är de tyvärr överens om att höja skatten på arbete och att göra det dyrare för företag att anställa. Jag beklagar särskilt att Socialdemokraterna vill ta bort satsningen på kvinnors företagande. I sitt budgetalternativ stryker de bort 80 miljoner kronor nästa år med kommentaren "mindre resurser till Maud Olofssons ambassadörer mm". Jag vill att ni ska veta att ni gör en fantastisk insats och sätter tydliga avtryck både bland alla dem ni möter och media. Det får jag dagliga bevis för. Ni har satt kvinnors företagande i fokus och är de bästa förebilder för alla de kvinnor som också vill våga ta steget.

Regeringens förvaltningspolitiska proposition 2009/10:175

I proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (s. 38 f.) framhåller regeringen bl.a. att den vill värna myndigheternas integritet. Gränsen mellan politik och förvaltning ska vara tydlig, och det ska vara lätt att utkräva ansvar. Medborgarna ska ha förtroende för och känna tillit till sina myndigheter. Medborgarna ska t.ex. kunna lita på att myndigheterna leds professionellt och att deras information är saklig och korrekt. Av detta följer, enligt regeringen, att utnämningsspolitiken ska präglas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet samt att myndigheter inte bör bedriva opinionsbildning.

Regeringen bedömer att det inte bör vara en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde. Informationsverksamheten bör enligt regeringen ligga inom ramen för myndigheternas instruktionsenliga uppgifter eller särskilda reger-

ingsuppdrag. Vidare anser regeringen att när en myndighet har informationsuppgifter som syftar till att påverka människors attityder eller beteenden bör informationsinsatserna prövas särskilt noggrant av myndigheten. För att förtydliga och avgränsa myndigheternas informationsuppgifter bedömer regeringen att berörda myndigheters instruktioner bör ses över.

Regeringen anför att det är av största vikt att myndigheternas information präglas av god förvaltningssed som bl.a. innebär att en försiktighetsprincip bör iaktas vad gäller val av form för opinionsbildande verksamhet. Regeringen bedömer att myndighetschefernas och de anställdas omdöme är av avgörande betydelse. I sammanhanget erinras om att den grundlagsstadgade yttrandefriheten även gäller för offentligt anställda i deras yrkesutövning.

Riksdagen har ställt sig bakom förslagen i regeringens proposition (bet. 2009/10:FiU38, rskr 2009/10:315).

Tidigare granskning

Vid 2009/10 års granskning behandlade utskottet en anmälan om näringsminister Maud Olofssons roll i samband med Tillväxtverkets radioreklam i kommersiell radio (bet. 2009/10:KU20 s. 351 f.). Reklaminslaget inleddes på följande vis: ”Nu till ett meddelande från näringsminister Maud Olofsson”. Anmälaren anförde att reklamens innehåll gjorde att Tillväxtverkets självständighet blev ifrågasatt eftersom det lät som om Maud Olofsson styrde Tillväxtverket. Utskottet framhöll att det i första hand är myndigheten själv som avgör hur en enskild myndighet utformar en kampanj och att myndigheternas självständiga ställning bör upprätthållas och respekteras. Utskottet konstaterade att det inte fanns något regelverk eller några instruktioner från regeringens sida om hur myndigheter får använda sig av enskilda ministrars namn, t.ex. i samband med opinionsbildande verksamhet. Utskottet anförde vidare att myndigheters användning av enskilda ministrars namn i samband med opinionsbildande verksamhet kan skapa förvirring kring rådande ansvarsförhållanden. Utskottet noterade att regeringen i 2009 års förvaltningspolitiska proposition bedömt att myndigheternas instruktioner bör ses över. Utskottet förutsatte att myndigheternas möjlighet att använda enskilda ministrars namn i samband med opinionsbildande verksamhet skulle ingå vid en sådan översyn.

Promemoria från Regeringskansliet

Utskottet har genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt svar på bl.a. följande frågor:

- Har Tillväxtverket getts i uppdrag att tillhandahålla näringsministern en blogg? Om ja, hur ser detta uppdrag ut? Om nej, hur kommer det sig att webbplatsen www.ambassadorer.se, som enligt uppgift på webbplatsen drivs av Tillväxtverket, har en sådan blogg som används av näringsministern?

- Stämmer uppgiften som återfinns i bifogad granskningsanmälan att Maud Olofsson, alternativt någon av hennes medarbetare, har bett en tjänsteman vid Tillväxtverket att uppdatera hennes blogg? Om ja, vilka datum har ändringarna gjorts och vad har ändringarna bestått i?
- Har sådana kontakter som avses i fråga 2 varit grundade på beslut av regeringen eller Regeringskansliet?
- Hur svarar näringsministerns blogginlägg om oppositionspartiernas budgetförslag mot regeringens ambitioner såsom de uttrycks i den förvaltningspolitiska propositionen (se ovan)?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälingen och innehållet i denna promemoria?

Som svar översändes den 3 mars 2011 en promemoria som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A3.2.2).

Enligt svarspromemorian har Tillväxtverket inte fått i uppdrag att tillhandahålla näringsministern en blogg. Tillväxtverket erbjöd näringsministern att blogga för att öka kännedomen om ambassadörsprojektet och för att sporra och inspirera ambassadörerna i deras uppdrag. Näringsministern accepterade erbjudandet att blogga.

Avseende frågan om hur näringsministerns blogginlägg svarar mot regeringens ambitioner i den förvaltningspolitiska propositionen anges det i promemorian att näringsministern bloggat på www.ambassadorer.se och inte på www.tillvaxtverket.se. Vidare anges det att näringsministern där har bloggat i sitt namn och att det tydligt har framgått på webbplatsen att det är näringsministerns blogg. Enligt promemorian rör det sig inte om en sådan opinionsbildning från myndighetens sida som avses i den förvaltningspolitiska propositionen. Vare sig myndighetens eller statsrådets agerande är sålunda oförenligt med regeringens bedömning i propositionen.

Beträffande frågan om det stämmer att Maud Olofsson, alternativt någon av hennes medarbetare, har bett en tjänsteman vid Tillväxtverket att uppdatera hennes blogg anges det i promemorian att uppgiften inte stämmer. Däremot har myndigheten på eget initiativ gjort en redaktionell ändring av näringsministerns blogg genom att lägga till ett kommatecken och ett mellanslag.

Utskottets ställningstagande

En tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning är en grundprincip i den svenska förvaltningsmodellen. Regeringen har också i 2010 års förvaltningspolitiska proposition uttalat att gränsen mellan politik och förvaltning ska vara tydlig. För att säkerställa denna åtskillnad bör, enligt utskottets mening, statsråd iakttä försiktighet och undvika partipolitiska utspel då de uttalar sig i ett medium som en myndighet tillhandahåller. Av samma skäl bör det vara statsråden själva som med eventuellt stöd av sina politiska medarbetare sörjer för statsrådets inlägg i sådana medier.

Vad som har framkommit i granskningen ger utöver detta inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

3.3 Justitieministerns ansvar för Säkerhetspolisens brister i organisationen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 28 januari 2011 begärs en granskning av justitieminister Beatrice Asks ansvar för Säkerhetspolisens (Säpos) brister i organisationen, *bilaga A3.3.1*.

Anmälaran hänvisar till att Justitieombudsmannen (JO) i ett ärende granskat Säpos underlåtenhet att förstöra upptagningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning. Under 2009 uppdagades att Säpo regelmässigt underlåtit att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning. Omfattningen var sådan att åklagare kopplades in, men åklagaren förde inte ärendet vidare eftersom han menade att det inträffade berodde på brister i interna rutiner och att enskilda tjänstemän saknade relevant utbildning. JO gjorde på eget initiativ en granskning av ärendet som resulterade i förödande kritik mot den interna organisationen, anför anmälaran.

Anmälaran anför att ansvaret enligt JO ligger hos Säpos ledning. Anmälaran anför dock att det självklart är regeringen som har det yttersta ansvaret för hur de myndigheter som lyder under regeringen styrs. Som en följd av ett riksdagsbeslut redovisar regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen hur reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i rättegångsbalken har tillämpats under det föregående året. Anmälaran anför att det i regeringens redovisning för verksamhetsåret 2008 (skrivelse 2009/10:66) helt saknas de brister som åklagare och JO uppdagade och som vid tiden för skrivelsens utformande borde ha varit kända för regeringen.

Enligt anmälaran har regeringen antingen helt saknat vetskap om hur verksamheten på Säpo i det nu nämnda avseendet bedrivits eller känt till sakernas tillstånd men valt att inte redovisa dem för riksdagen, utan i stället valt att börja vidta åtgärder för att förbättra uppföljningen av användningen av hemliga tvångsmedel.

Anmälaran vill att konstitutionsutskottet granskar regeringens ansvar för den av JO beskrivna "fasliga oreda" som rått på Säpo i denna fråga och regeringens ansvar för hur information om hemliga tvångsmedel insamlats och sedan redovisats för riksdagen.

Underlag i granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria från Justitiedepartementet, *bilaga A3.3.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringen och förvaltningsmyndigheterna

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen (RF) lyder statliga förvaltningsmyndigheter, som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen, under regeringen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397).

Enligt 12 kap. 2 § RF får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör tillämpningen av lag.

Den offentliga makten utövas enligt 1 kap. 1 § tredje stycket RF under lagarna, dvs. all maktövning ska grundas på lag eller annan föreskrift.

Enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska bl.a. se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Av 4 § framgår att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. För vissa myndigheter gäller dessutom förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. I förordningen anges hur kraven i 3 § myndighetsförordningen ska uppfyllas.

Bestämmelser om hemlig tvångsmedelanvändning

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning som tvångsmedel vid utredning av brott finns i 27 kap. rättegångsbalken (RB). Särskilda bestämmelser om användning av sådana tvångsmedel finns bl.a. i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Frågor om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning prövas av domstol på ansökan av åklagare.

Frågan om förstörande av upptagningar och uppteckningar från dessa tvångsmedel regleras i 27 kap. 24 § RB. En upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig rumsavlyssning eller upptagningar som gjorts vid hemlig kameraövervakning ska granskas snarast möjligt. Upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och upptagningar från hemlig kame-

raövervakning ska, i de delar de är av betydelse från brottsutredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutgiltigt.

Upptagningar eller uppteckningar som gjorts vid hemlig rumsavlyssning ska, i de delar de är av betydelse för utredning av brott som kan föranleda hemlig rumsavlyssning, bevaras på samma sätt som nyss beskrivits, 13 § lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning. Även vid användning av hemliga tvångsmedel enligt 13 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska upptagningar och uppteckningar bevaras på samma sätt i de delar de innehåller sådana uppgifter om brott som enligt samma lag får användas för att utreda brott, dvs. sådana brott som i sig kan föranleda tvångsmedelsanvändning enligt den lagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff. Upptagningarna och uppteckningarna ska, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De ska därefter förstöras. Beslut om förstörelse fattas av åklagare. Säkerhetspolisen ska verkställa åklagarens beslut om förstörelse.

Enligt lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet. Namnden ska också utöva tillsyn över Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter enligt polisdatalagen (2010:361). Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

Regeringens skrivelse 2009/10:66

Den 3 december 2009 överlämnade regeringen skrivelse 2009/10:66 till riksdagen. I skrivelsen redogörs för tillämpningen under 2008 av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning och bestämmelserna i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål. I skrivelsen anges dock (s. 1) att den inte omfattar användningen av dessa tvångsmedel i förundersökningar som handläggs av Säkerhetspolisen.

Justitieombudsmannens granskning

Den 27 oktober 2010 fattade JO beslut i ett ärende som gällde granskning av Säkerhetspolisens underlåtenhet att förstöra upptagningar och uppteckningar från hemlig teleavlyssning och teleövervakning (dnr 3088-2010). Den fråga JO prövade var om en förundersökning om tjänstefel skulle återupptas.

Bakgrund

I januari 2009 uppmärksammade Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden vid en granskning av ett enskilt ärende vid Säkerhetspolisen att upptäckningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning inte hade förstörts, trots att åklagare hade beslutat att så skulle ske. Upptäckten föranledde Säkerhetspolisen att genomföra en verksamhetskontroll för att utreda om detta var en engångsföreteelse eller om det fanns liknande fall. Tämliken omgående kunde konstateras att det fanns flera andra ärenden i vilka Säkerhetspolisen inte hade verkställt åklagares beslut att förstöra material från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Mot den bakgrunden överlämnades saken till Åklagarmyndigheten, riksenheten för polismål, för prövning av om tjänstefel hade begåtts. I början av februari 2009 inledde chefsåklagare Per Lind en förundersökning om misstanke om tjänstefel. Under förundersökningen, som bedrevs under drygt ett års tid, hölls bl.a. ett femtiotal förhör och material från Säkerhetspolisen granskades. Den 30 april 2010 beslutade Per Lind att lägga ned förundersökningen eftersom någon enskild tjänsteman inte ansågs ha handlat på ett sådant sätt att det kunde bedömas som straffbart tjänstefel.

JO påbörjade den 27 maj 2010 med anledning av vad som framkom i nedläggningsbeslutet en granskning av vad som förekommit. Avsikten var att göra en egen straffrättslig bedömning av det inträffade.

JO:s bedömning

I sin sammanfattande bedömning anförde JO bl.a. följande:

Överlag gäller emellertid, som torde framgå av min tidigare redovisning, att det – för att tala klartext – har varit en faslig oreda när det har gällt ansvarsförhållanden och rutiner för att verkställa åklagares beslut om förstörelse, vilket i sin tur medför att straffrättsligt ansvar blir i det närmaste omöjligt att utkräva. Det yttersta ansvaret för denna oordning vilar på Säkerhetspolisens tidigare ledningar som i detta avseende inte styrt verksamheten på ett godtagbart sätt. I sammanhanget kan nämnas att den nuvarande ledningen hade varit på plats i ungefär ett och ett halvt år då saken uppdagades.

Jag gör mot denna bakgrund den bedömningen att jag, även om ytterligare utredningsåtgärder inom ramen för en återupptagen förundersökning skulle vidtas, inte kan förvänta en fällande dom mot någon enskild befattningshavare inom Säkerhetspolisen. Den nedlagda förundersökningen om tjänstefel ska därför inte återupptas.

Avslutningsvis finner jag inte heller skäl att inom ramen för ett ordnärt tillsynsärende ytterligare granska Säkerhetspolisens handlande i fråga om förstörelse av hemligt telematerial. Att fel och brister av allvarligt slag har funnits har klargjorts genom redan vidtagna förundersökningsåtgärder. Av inhämtade uppgifter framgår vidare att Säkerhetspolisens nuvarande ledning synes ha vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att hemliga tvångsmedel hanteras på ett sätt som är förenligt med lagens föreskrifter.

JO:s beslut innebar att den förundersökning om tjänstefel som åklagaren lagt ned inte återupptogs. JO ansåg vidare att det saknades anledning att inom ramen för ett ordinärt tillsynsärende granska Säpos handlande då det redan var utrett att det funnits allvarliga fel och brister.

Regleringsbrev för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Enligt regleringsbrevet för 2010 skulle Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden redovisa hur myndigheten bedrivit tillsynsverksamheten under 2010 samt hur myndigheten planerade att bedriva sin tillsynsverksamhet under 2011–2012. I redovisningen skulle bland annat inriktningen på tillsynsverksamheten och tillvägagångssättet för att bedriva tillsynsverksamheten beskrivas och kommenteras. Uppdraget skulle redovisas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 30 november 2010.

Enligt regleringsbrevet för 2011 ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden redovisa hur myndigheten har bedrivit tillsynsverksamheten avseende användningen av hemliga tvångsmedel och vilka iakttagelser nämnden gjort på detta område. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 maj 2012.

Beslut av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Den 27 januari 2011 fattade Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslut i sin granskning av Säpos rutiner för förstöring av upptagningar och anteckningar som gjorts vid verkställighet av hemliga tvångsmedel (dnr 171-2009). Denna granskning inleddes i januari 2009.

Av beslutet framgår att Säpo den 23 november 2010 beslutade om en intern bestämmelse om hantering och uppföljning av hemliga tvångsmedel och förstörande av upptagningar och uppteckningar från sådana tvångsmedel.

Enligt nämndens bedömning följer den interna bestämmelsen lagstiftningen om förstöring.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet svar på följande frågor:

- På vilket sätt säkerställer regeringen att regeringens myndigheter har säkra interna rutiner och tydliga ansvarsförhållanden så att de föreskrifter och direktiv som regeringen meddelar följs av myndigheten?
- De bristande rutinerna uppdagades i januari 2009. När fick regeringen kännedom om detta?
- Inte förrän den 23 november 2010 beslutade Säpo om en intern bestämmelse om hantering och uppföljning och förstörande av upptagningar och uppteckningar från sådana tvångsmedel. Har denna långa handläggningstid varit känd för regeringen?

- Om så är fallet, vad har regeringen gjort för att säkerställa att hanteringen och uppföljningen av hemliga tvångsmedel sker i enlighet med bestämmelsen i 27 kap. 24 § RB?

Som svar översändes den 10 mars 2011 en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria (bilaga A3.3.2). Av svaret framgår bl.a. följande.

Den grundläggande bestämmelsen om ledningens ansvar för myndighetens verksamhet finns i 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Enligt denna bestämmelse ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska bl.a. se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Av 4 § framgår att det är ledningens ansvar att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

För vissa myndigheter gäller dessutom förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. I förordningen anges hur kraven i 3 § myndighetsförordningen ska uppfyllas.

Regeringen kan på andra sätt skaffa underlag om hur myndigheterna fullgör sina uppgifter. Regeringen kan ge en myndighet i uppdrag att återrapportera sitt arbete på ett visst område. Exempel på en sådan återrapportering är den som aviseras i regeringens skrivelse 2009/10:66 och som omnämns i anmälan.

Regeringen kan också ge t.ex. Statskontoret i uppdrag att följa upp hur en annan myndighet fullgör sitt uppdrag. Inom flera sektorer finns det också tillsynsmyndigheter, vars uppgift är att granska hur andra myndigheter fullgör sina uppdrag. Det sätt på vilket sådana myndigheter återrapporterar till regeringen varierar beroende på förutsättningarna på olika områden. När det gäller Säkerhetspolisens användning av hemliga tvångsmedel, kvalificerade skyddsidentiteter och behandling av personuppgifter sker tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN). I sin årsredovisning redovisar och kommenterar SIN verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som myndigheten har enligt författning.

De iakttagelser som bl.a. JO gör utgör också ett viktigt underlag för regeringens bedömningar av hur myndigheterna fullgör sina uppgifter.

Av svaret framgår vidare att Justitiedepartementet informerades av Säpo i slutet av januari 2009 om att brister uppmärksammats i hanteringen av hemliga tvångsmedel och att material som enligt beslut av åklagare skulle ha varit förstört fortfarande fanns kvar. Departementet informerades om att en rad åtgärder för att hantera bristerna hade beslutats av chefen för Säpo, bl.a. att anmäla det inträffade till åklagare eftersom det fanns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal hade begåtts.

Vidare framgår av svaret att Säpo den 31 augusti 2009 muntligen återrapporterade till Justitiedepartementet att en ny intern rutin för hantering av hemliga tvångsmedel var beslutad. I svaret påpekas att den interna bestämmelse om hantering och uppföljning av hemliga tvångsmedel och förstörande av uppteckningar som Säpo beslutade om den 23 november

2010 avser en revidering av den nämnda rutinen. I detta sammanhang påpekas i svaret att Säpo beslutade om en interimistisk rutin för hantering av hemliga tvångsmedel redan i slutet av januari 2009.

Utskottets ställningstagande

Det är viktigt att det finns tydliga och klara interna rutiner och att ansvarsförhållanden och kontrollmekanismer är väl kända för alla inom en myndighetsorganisation. Detta gäller i synnerhet i fråga om det slags ärenden som hanteringen av hemliga tvångsmedel utgör och som rör enskilda individer och integritetskänsliga uppgifter.

Av granskningen framgår att Justitiedepartementet i ett tidigt skede fick information av Säkerhetspolisen om vilka åtgärder som beslutats för att komma till rätta med de brister som upptäckts i hanteringen av hemliga tvångsmedel. Nya interna rutiner kom snabbt på plats efter att bristerna uppdagats. Regeringen kan mot denna bakgrund inte anses ha brustit i sitt ansvar för att verksamheten vid myndigheten bedrivs författningsenligt.

Granskningen ger inte anledning till något uttalande i övrigt från utskottets sida.

4 Vissa frågor om statsråds tjänsteutövning m.m.

4.1 Fråga om dumpningar av kemiska vapen och radioaktivt avfall i Östersjön

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 12 februari 2010 begärs att utskottet ska granska den förra socialdemokratiska regeringens underlåtenhet att agera i enlighet med gällande konventioner i fråga om dumpningar av kemiska vapen och radioaktivt avfall i Östersjön som regeringen enligt mediernas rapportering fått kännedom om, *bilaga A4.1.1*.

Anmälan tar sin utgångspunkt i ett reportage från SVT:s Uppdrag granskning. Enligt Uppdrag granskning ska det finnas tre hemliga rapporter från Försvarsmakten kring dumpningarna, som ska ha ägt rum 1989–1992. Rapporterna har, menar anmälan, av allt att döma kommit den tidigare socialdemokratiska regeringen, med Göran Persson som statsminister, Anna Lindh som utrikesminister och Jan Eliasson som kabinettssekreterare, till del 1999/2000. Anmälan anför att regeringen Persson till synes underlåtit att agera eller varna våra grannländer runt Östersjön.

Anmälan anför att Sverige har tillträtt flera internationella konventioner på det havsrättsliga området, varigenom Sverige har förbundit sig att samarbeta i fråga om bl.a. miljö.

Utskottet bör därför, enligt anmälan, granska berörda statsråd och deras agerande. Anmälan ställer ett antal frågor. Har regeringen eller enskilda statsråd medverkat till att Sverige brutit mot ingångna avtal och internationell rätt i och med sin underlåtenhet att agera? Har regeringen som helhet varit informerad? Har regeringen undanhållit riksdagen information? Hur förhåller sig regeringens agerande i ärendets olika delar till regeringsformen?

Bifogat till anmälan finns bl.a. en rad artiklar från mediernas rapportering. Till anmälan bifogas vidare fyra handlingar från Försvarsmakten, Must, som Uppdrag granskning begärt och fått ut vissa delar av, *bilaga A4.1.2*. Även Försvarsmaktens beslut om utlämnande av dessa handlingar finns bifogat till anmälan, *bilaga A4.1.3*.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat fyra svarspromemorior från Försvarsdepartementet och två från Utrikesdepartementet, *bilaga A4.1.4-5 och bilaga A4.1.7*. Två av svarspromemoriorna från Försvarsdepartementet innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Dessa svarspromemorior har därför i sin helhet uteslutits ur betänkandet. Utskottet har även begärt att

få del av vissa skrivelser och en rapport hos Regeringskansliet, *bilaga A4.1.6*. Därutöver har representanter för Försvarsmakten lämnat information till utskottet om innehållet i vissa handlingar.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Reportage från SVT:s Uppdrag granskning

Enligt ett reportage från SVT:s Uppdrag granskning som sändes den 3 februari 2010 misstänks den ryska militären någon gång mellan åren 1989 och 1992 ha dumpat kemiska stridsmedel och radioaktivt avfall i Östersjön utanför Gotland. Avfallet ska ha kommit från den ryska flottbasen Karosta i Liepāja, Lettland. I samband med att Sovjetunionen föll samman och Lettland förklarade sig självständigt 1991 utrymde den ryska militären flottbasen.¹ I reportaget hävdades att den ryska militären gjorde sig av med stridsmedel genom att dumpa tunnor med komponenter till kemiska stridsmedel av typen nervgas och mindre behållare med radioaktivt material i Östersjön. Flera resor med transportfartyg ska ha ägt rum. En av resorna ska ha gått från Liepāja rakt västerut och där, i höjd med en förhöjning på havets botten, ska medlen ha dumpats i ett område öster om Gotland som sedermera blev svensk ekonomisk zon.

Uppgifterna om dumpningar kom från Donald Forsberg, som uppgav sig ha varit anställd inom underrättelsetjänsten från 1960-talet och fram till början av 1990-talet. Reportageteamet mötte honom på Gotland. I reportaget sade han bl.a. följande:

– Här ute dumpade Sovjetunionen mellan åren 1989 och 1992 sådant man hade dragit ihop. Det är alltså c-stridsmedel av de moderna slagen, det är radioaktivt "waste". De bara körde ut om nätterna och dumpade på två stycken områden.

Donald Forsberg sade att han inte kan gå in på varför han känner till omständigheterna. Han uppgav senare i reportaget att han har hört att det ska finnas en hemlig rapport hos den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must. Uppdrag granskning vände sig till Must och fick, uppgavs det i reportaget, först efter omprövning av beslut i fråga om utlämnande av allmänna handlingar, ut tre rapporter. Dessa rapporter, daterade i novem-

¹ Den 21 augusti 1991 förklarade sig Lettland självständigt och Sovjetunionen erkände landets självständighet den 6 september 1991. Sovjetunionen upplöstes den 31 december 1991.

ber och december 1999 och en i juni 2000, är starkt maskade.² Enligt Uppdrag granskning kom rapporterna från kontoret för särskild inhämtning, KSI.

Längre fram i reportaget undersökte Uppdrag granskning om informationen stannat inom den svenska underrättelsetjänsten. Journalisterna kontaktade en rad personer som tidigare varit verksamma inom Försvarsmakten, bl.a. Owe Wiktorin, f.d. överbefälhavare. Han sade att regeringen rimligen måste ha kommit in i den hanteringen. Vidare sade han:

– Ja, det är flera nationer inblandade, det är inte bara en svensk angelägenhet. Och därmed bör regeringen blandas in.

Uppdrag granskning vände sig också till Regeringskansliet, men fick inte fram några handlingar om de rapporterade dumpningarna, varken från Försvarsdepartementet, Statsrådsberedningen eller från Utrikesdepartementet.

Berndt Fredriksson, departementsråd vid UD, sade till Uppdrag granskning att det kunde bero på att de aldrig kommit in till UD. ”Man kan ju också tänka sig att det här har varit så ytterligt hemliga handlingar så att man har tagit emot dem i UD, men att avlämnaren, Försvarsmakten, har krävt att kopian ska lämnas tillbaka så fort man har tagit till sig innehållet. Då blir det inga spår kvar av handlingen”, sade han vidare.

I reportaget kontaktade Uppdrag granskning därefter bl.a. en rad personer som tidigare varit verksamma inom Regeringskansliet och även f.d. statsråd, däribland Björn von Sydow, f.d. försvarsminister. von Sydow kunde dock inte erinra sig något om detta. Reportrarna intervjuade även Sven-Olof Petersson, dåvarande utrikesråd vid UD. Inte heller han mindes något första gången Uppdrag granskning kontaktade honom.

Uppdrag granskning uppgav att en mycket centralt placerad källa sagt att det var Utrikesdepartementet som informerades om dumpningarna vid ett besök av Bertil Lundin, som då var chef för den s.k. inhämtningen, den allra hemligaste delen av svensk underrättelsetjänst och efterföljare till IB. Uppdrag granskning kontaktade bl.a. dåvarande kabinettssekreteraren Jan Eliasson, som i reportaget sade:

– Jag har väldigt svårt att erinra mig de här detaljerna. Någonstans känner jag igen det men ... Jag tror att ärendet förpassades till någon annan som skulle hantera detta. Jag tror inte jag själv var operativ i frågan.

Vid ett andra samtal med Sven-Olof Petersson bekräftade han att han brukade träffa Bertil Lundin och att frågan nådde den högsta politiska ledningen. Sven-Olof Peterson sade följande i reportaget:

– Min minnesbild är faktiskt att ja, jag föredrog detta för kabinettssekreteraren och för Anna Lindh.

² Det finns även en rapport daterad i maj 1989, som också Uppdrag granskning synes ha fått ut. I reportaget sägs dock inte något om denna rapport. I en chatt efter reportaget får en av journalisterna i Uppdrag granskning en fråga om vid vilken första tidpunkt Uppdrag granskning funnit tecken på att någon del av svenskt underrättelseväsen kände till dumpningarna, och om den borgerliga regeringen under Bildts ledning kan ha känt till dumpningen redan 1991–1994. Som svar anger journalisten att det finns en rapport från 1989 men att den vet ”vi” mycket lite om. Inget tyder ”just nu” på att dumpningsinformationen fanns tillgänglig under den borgerliga mandatperioden, anför journalisten.

Enligt Sven-Olof Petersson ska Anna Lindh ha fått veta att ryssarna hade sänkt ammunition och kemiska stridsmedel i Östersjön långt in i modern tid. På fråga från reportern om hur hon reagerade svarade Sven-Olof Petersson:

– Återigen med stor reservation för att min minnesbild är korrekt. Naturligtvis oerhört upprörd över och undrade: ”Kan detta verkligen vara riktigt? Detta borde vi undersöka.”

Enligt Sven-Olof Petersson gick Utrikesdepartementet till Försvarsdepartementet, som i sin tur konsulterade Försvaret. Beskedet UD ska ha fått var att utan den exakta positionen skulle det bli för dyrt att undersöka ett så stort område i Östersjön.

Vissa artiklar m.m. av intresse

I ett inslag med rubriken ”Rysk expert förnekar dumpning av avfall” i Ekot i Sveriges Radio den 4 februari 2010 förnekade Aleksej Jablov, som uppgavs vara Rysslands ledande ekolog och expert på hur radioaktiva rester dumpats i haven, att dumpning av avfall skulle ha skett i Östersjön i början av 1990-talet. I inslaget sade Jablov att han ”är helt övertygad om att det inte skedde någon dumpning av radioaktivt avfall i början av 1990-talet”, och han hävdade att det var ”uteslutet att kemiska vapen ska ha dumpats vid samma tidpunkt”. Jablov var under några år i början av 1990-talet rådgivare åt president Boris Jeltsin och ledde i den kapaciteten en utredning om dumpning, uppgav Ekot. Slutsatsen i utredningen var att Ryssland hade vräkt ut enorma mängder radioaktivt material i Norra ishavet och västra Stilla havet. Enligt Jablov tydde ingenting i materialet på att Ryssland skulle ha dumpat radioaktivt avfall eller kemiska vapen i Östersjön.

Den 4 februari 2010 uppgav SVT:s Rapport på sin webbplats under rubriken ”S uppmanar regeringen att läsa rapport om dumpning” att varken utrikesminister Carl Bildt eller statsminister Fredrik Reinfeldt ska ha känt till uppgifterna om dumpningar. Enligt Rapport uppmanade den före detta socialdemokratiska utrikesministern Jan Eliasson, som var utrikesminister Anna Lindhs närmaste medarbetare när hon fick uppgifterna, Bildt och Reinfeldt att själva och omedelbart skaffa sig en egen bild. Enligt Rapport sade Eliasson följande:

– Min enkla slutsats är att om det nu finns tre rapporter så är det väl rimligt att plocka fram dem. Det har regeringen all auktoritet att göra. Sedan får de i regeringen avgöra både rapporternas halt och innehåll och bedöma om något borde ha gjorts annorlunda.

Han ville också att regeringen, om det var möjligt, skulle redogöra för innehållet i de topphemliga papperen. På fråga från TT till försvarsminister Sten Tolgfors, om han avsåg att begära fram handlingarna och läsa dem, svarade försvarsministern:

– Var sak har sin tid. Det enklaste och snabbaste är att socialdemokraterna berättar vad som hände i stället för att vi ska utreda vad Jan Eliasson gjorde för tio år sedan.

I en artikel med rubriken ”Regeringen Persson bröt mot folkrätten genom att mörka dumpningarna” på webbplatsen Newsmill den 4 februari 2010 skrev Ove Bring, professor emeritus i internationell rätt, med anledning av reportaget i Uppdrag granskning bl.a. att folkrätten innehåller en skyldighet att samarbeta (a duty to cooperate) i frågor om fred och säkerhet, inklusive miljö och säkerhet. Alla berörda stater har ett legitimt intresse av att få kännedom om de miljöhot som föreligger så att staterna enskilt och gemensamt kan göra någonting åt dem. Den svenska regeringen av 1999 bröt, enligt Bring, mot folkrätten genom att inte axla detta informationsansvar och inte påtala det folkrättsbrott som begåtts. Bring skrev även att frågan nu är om den nuvarande regeringen kommer att upprepa detta folkrättsbrott. Det är alltid bekvämt att ligga lågt, anförde Bring. Men Rysslands folkrättsbrott bör påtalas och information om vad som dumpats bör inkrävas, skrev Bring.

Förundersökning m.m.

Den 4 februari 2010 uppgav SVT:s Rapport att Mats Palm, chefsåklagare vid riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Åklagarmyndigheten, inlett en förundersökning om miljöbrott efter Uppdrag granskning avslöjanden om att Ryssland dumpat radioaktivt avfall i Östersjön. Redan under våren 2009 hade dock enheten fått en anmälan om dumpningarna, som sedan dess hade utretts. Enligt Mats Palm bekräftade uppgifterna i Uppdrag granskning flera av de uppgifter som fanns i den ursprungliga anmälan. Enligt Rapport hade han gett direktiv till polisen och bett polisen kontakta Must och efterfråga dokumenten.

Enligt en artikel på SVT:s webbplats den 9 juni 2010 med rubriken ”Myndigheter hindras utreda dumpningarna” uppgav Mats Palm att åklagaren inte fått del av rapporterna. I anslutning till artikeln finns en länk med en skrivelse daterad den 7 juni 2010 och som är ett svar från Försvarsmakten till chefsåklagaren Mats Palm, *bilaga A4.1.8*. I skrivelsen anges att Försvarsmakten, Must, har tre handlingar som rör eventuella dumpningar i Östersjön. Dessa härrör, anges det i skrivelsen, från 1989–1999 och är underrättelsehandlingar med särskilda uppgifter från källor och därför sekretessbelagda. Vidare anges det att det inte i någon av dessa handlingar finns positioner angivna annat än med väderstreck – exempelvis SO Gotland. Uppgifterna är grundade på andrahandsuppgifter eller i vissa fall tredjehandsuppgifter, anför det i skrivelsen. Uppgifterna i de tre handlingarna saknar fundamentala rekvisit för att framstå som trovärdiga. Detta innebär sammantaget att Must:s bedömning av uppgifterna är att tillförlitligheten är låg, anges det i svaret.

Förundersökningen kring SVT:s Uppdrag gransknings uppgifter om att rysk militär i början av 1990-talet dumpade avfall i Östersjön lades ner i november 2010. Chefsåklagare Mats Palm fann att de uppgifter som fanns om saken hos Must var alltför osäkra för att gå vidare på.

Utredning från Riksdagens utredningstjänst

Uppdraget

Under våren 2010 fick Riksdagens utredningstjänst (RUT) i uppdrag att göra en kvalificerad bedömning av vilken insats som i praktiken skulle behövas för att lokalisera krigsmateriel som eventuellt kan finnas kvar på Östersjöns botten, efter Sovjetunionens avveckling av sina militära resurser i Baltikum.

För att få kvalificerade bedömningar av vilka insatser som skulle krävas för detta kontaktade utredningstjänsten Försvarsmakten och Sveriges geologiska undersökning (SGU). I en promemoria från RUT daterad den 16 april 2010 (dnr 2010:289) redovisas svaren från Försvarsmakten och Sveriges geologiska undersökning, *bilaga A4.1.9*. Svaren finns bifogade till promemorian. Båda myndigheterna ombads, enligt promemorian, att bedöma vilka resurser som skulle fordras för en kartläggning och identifiering av eventuellt dumpat material i det aktuella området. Det görs således, poängteras det i promemorian, inte någon bedömning av sannolikheten för att något sådant material skulle finnas.

Försvarsmaktens svar

I Försvarsmaktens svar (daterat den 13 april 2010) med anledning av frågan från RUT anføres bl.a. att Försvarsmakten inte äger någon kunskap om några specifika områden där eventuell dumpning kan ha skett (kopplat till frågeställningen). Däremot har Sjöfartsverket i ett påbörjat arbete med kartläggning av krigsmateriel i samarbete med myndigheter nationellt och internationellt kommit fram till ett resultat, anføres det i svaret.

I svaret anges att Sjöfartsverket identifierat två områden som intressanta och som bedöms överensstämma med de områden (A och B) som är efterfrågade i frågeställningen från RUT (se även karta i svaret). Beträffande område A nämns att detta torde kunna vara ett första prioriterat område då det enligt Sjöfartsverkets källor påträffats visst misstänkt material på botten tidigare i samband med en genomförd kabeldragning, anføres det i svaret. Område A uppges vara 140 kvadratkilometer stort, medan område B är 1 450 kvadratkilometer.

I svaret förordar Försvarsmakten ett myndighetsöverskridande samarbete där Sjöfartsverket och SGU svarar för den ”bottensurveyförmåga” som Försvarsmakten saknar. Försvarsmakten, anføres det i svaret, har goda möjligheter att svara för den analytiska resurs som krävs vid efterbearbetning av data. Försvarsmakten gör bedömningen att ett projekt som detta skulle kosta mellan 10 och 15 miljoner kronor.

SGU:s svar

I en promemoria från SGU (daterad den 14 april 2010) anförs bl.a. att det under senare tiden florerat rykten om att ryssarna skulle ha dumpat tunnor med gifter och radioaktivt avfall i Östersjön. En rapport om detta har under början av 2000-talet lämnats till ISP (Inspektionen för strategiska produkter), anförs det i promemorian. Vidare anförs följande i promemorian (s. 3).

De påstådda dumpningarna skulle ha skett under nattetid från mindre fartyg inom två områden, dels nära den baltiska kusten, dels i ett område längre ut väster om ”mittryggen” i SE Gotlandsdjupet, dvs. öster om Hoburgs bank. Sannolikt på södra Klints bank (se fig. 1–2).

Det framgår inte hur man kommer fram till dessa tämligen exakta uppgifter eller varifrån dessa uppgifter härrör. Längre fram i promemorian sägs det att bristen på mer noggranna uppgifter om var dumpningarna har skett innebär att en eventuell sökning av dumpat material kan bli tidskrävande, beroende på hur stort område som måste avsökas.

Frågesvar

Den 17 februari 2010 besvarade försvarsminister Sten Tolgfors en skriftlig fråga (2009/10:510). Frågan, som var ställd till miljöminister Andreas Carlgren men överlämnad till försvarsminister Sten Tolgfors, gällde vilka åtgärder som miljöministern avsåg att vidta med anledning av de dumpade kemiska stridsmedlen och det radioaktiva avfallet.

Sten Tolgfors anförde i sitt svar att uppgifterna om att rysk militär dumpat kemiska stridsmedel och radioaktivt avfall, i början av 1990-talet i havet utanför Gotland, än så länge bara är misstankar. Ministern ansåg det vara viktigt att de berörda personerna i den dåvarande regeringen klagor vilket beslutsunderlag man hade och hur man valde att värdera informationen. Ministern hänvisade också till att chefsåklagaren vid riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål hade inlett en förundersökning om miljöbrott.

Regeringar 1986–1994 och 1996–2006

I det följande ges en översiktlig redogörelse av regeringarna under tiden 1986–1994 och 1996–2006 och vilka som innehade de i ärendet relevanta statsrådsposterna samt vissa andra personer som innehade centrala positioner inom Regeringskansliet. Redogörelsen tar sin utgångspunkt i tiden för när de påstådda dumpningarna ska ha ägt rum (1989–1992) och de handlingar (rapporter) som förvaras hos Must, Försvarsmakten, och som hävdas handla om dumpningar i Östersjön.

Handlingarna från Must är daterade den 24 maj 1989, den 10 november 1999, den 28 december 1999 och den 14 juni 2000 (bilaga A4.1.2). Av handlingarna framgår att de förvaras i Musts arkiv, Försvarsmakten.

Endast vissa uppgifter har lämnats ut till Uppdrag granskning, stora delar av handlingarna är maskade. Av rubrikerna till handlingarna framgår att fråga synes vara om dumpningar i Östersjön.

Regeringarna 1986–1990 och 1990–91

- Ingvar Carlsson, statsminister, 86–91
- Sten Andersson, utrikesminister, 85–91
- Roine Carlsson, försvarsminister, 85–91
- Birgitta Dahl, miljöminister, 87–91

Regeringen 1991–1994

- Carl Bildt, statsminister, 91–94
- Margaretha af Ugglas, utrikesminister, 91–94
- Anders Björck, försvarsminister, 91–94
- Per Unckel, försvarsminister, 94–94
- Olof Johansson, miljöminister, 91–94
- Görel Thurdin, miljöminister, 94–94
- Karl Erik Olsson, miljöminister, 94–94

Regeringen 1996–2006

- Göran Persson, statsminister, 96–06
- Lena Hjelm-Wallén, utrikesminister, 94–98
- Anna Lindh, utrikesminister, 98–03
- Laila Freivalds, utrikesminister, 03–06
- Carin Jämtin, utrikesminister, 06–06
- Jan Eliasson, utrikesminister, 06–06
- Thage G. Peterson, försvarsminister, 94–97
- Björn von Sydow, försvarsminister, 97–02
- Lena Hjelm-Wallén, försvarsminister, 02–02
- Pär Nuder, försvarsminister, 02–02
- Leni Björklund, försvarsminister, 02–06
- Anna Lindh, miljöminister, 94–98
- Kjell Larsson, miljöminister, 98–02
- Lena Sommestad, miljöminister, 02–04³
- Jan Eliasson, kabinetssekreterare, 94–00
- Sven-Olof Petersson, biträdande utrikesråd 98–00, utrikesråd 00–02

³ Miljödepartementet upphörde den 31 oktober 2004.

Gällande ordning

Vissa allmänna folkrättsliga principer m.m.

Av ingressen till Förenta nationernas stadga från 1945 framgår att FN:s främsta syfte är att värna om internationell fred och säkerhet. Enligt folkrätten anses stater ha en skyldighet att samarbeta (a duty to cooperate) med varandra i frågor om fred och säkerhet.

År 1970 antog generalförsamlingen den s.k. Friendly Relations-deklarationen⁴ som är en förklaring om folkrättsliga principer i enlighet med FN:s stadga. I ingressen till deklarationen betonas bl.a. att FN:s stadga är av yttersta vikt för att främja ”på rättslig ordning grundande förbindelser mellan stater” samt att ett strikt iakttagande av de folkrättsliga principerna rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater samt ett ärligt fullgörande av de förpliktelser som staterna åtagit sig i enlighet med stadgan, är av största betydelse för att upprätthålla internationell fred och säkerhet samt för förverkligande av Förenta nationernas övriga ändamål.

I deklarationstexten utvecklas sju folkrättsliga principer som uttryckligen eller underförstått återfinns i FN-stadgan (Ove Bring, FN-stadgan och världspolitiken, 4:e uppl., 2002, s. 28). En av principerna är principen om staters skyldighet att samarbeta med varandra enligt stadgan. Beträffande denna samarbetsplikt anförs i doktrinen att någon allmän ”duty to cooperate” inte är explicit uttryckt i FN-stadgan, men att en sådan princip likväl existerar bl.a. på det säkerhetspolitiska området (Ove Bring, a.a., s. 39).

Enligt folkrätten är stater vidare generellt skyldiga att visa ”vederbörlig hänsyn” (due diligence) gentemot varandra, vilket på den internationella miljörättens områden bl.a. anses innebära att stater är ansvariga för att verksamheter på deras territorier eller under deras jurisdiktion inte orsakar skada på andra staters miljö eller på områden bortom staters nationella kontroll (Jonas Ebbesson, Internationell miljö rätt, 2:a uppl., 2000, s. 53).

På ett generellt plan är stater skyldiga att samarbeta och att försöka att finna former för att lösa eventuella miljökonflikter som uppstår emellan (Jonas Ebbesson, a.a., s. 60 f.). Detta anses delvis följa av den sedvanerättsliga principen att stater är ansvariga för att inte tillåta verksamheter som kan orsaka betydande skada på områden utanför territoriet. Den berörda staten är skyldig att faktiskt vidta åtgärder för att begränsa risken för gränsöverskridande miljöskada. Av detta anses följa att stater är generellt skyldiga att försöka finna former för samarbete när sådana risker uppstår.

⁴ Resolution 2625 (XXV) av den 24 oktober 1970.

Internationella miljökonventioner

Sverige är part till flera internationella konventioner som förbjuder dumpning till havs av avfall och andra ämnen. I det följande ges en kortfattad översikt över några av dessa internationella konventioner och andra instrument som reglerar dumpning av avfall till havs och som bedöms vara av relevans för det nu aktuella ärendet.

Definitionen av dumpning är i stora drag densamma i alla konventioner, undantag finns dock. Med dumpning avses som regel dels avsiktlig kvittblivning i havet eller på havsbotten av avfall eller andra ämnen *från* fartyg, flygplan, plattformar eller andra konstruktioner till havs, dels avsiktlig kvittblivning i havet *av* fartyg, andra konstruktioner till havs eller flygplan. Med dumpning avses inte utsläpp till havs till följd av olyckor eller till följd av normal drift på fartyg etc.

Den globala konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall, även kallad *Londonkonventionen*, antogs den 29 december 1972. Konventionen trädde i kraft den 30 augusti 1975 och ratificerades av omkring 80 stater, däribland dåvarande Sovjetunionen och Sverige (SÖ 1974:8, prop. 1973:111, bet. JoU 1973:27).

I ingressen till Londonkonventionen erkänner de fördragsslutande parterna bl.a. staternas ansvar för att verksamheten inte skadar andra staters miljö eller områden utanför nationell jurisdiktion. Internationella åtgärder för att bekämpa havsföroreningar till följd av dumpning kan och måste genomföras utan dröjsmål. De fördragsslutande staterna förbinder sig att vidta alla praktiskt genomförbara åtgärder för att förhindra föroreningar av haven genom dumpning av avfall och andra skadliga ämnen.

Konventionen innebär i sin ursprungliga form ett absolut förbud mot dumpning av vissa särskilt angivna miljöfarliga ämnen och material (se artikel 4 och bilaga 1 i konventionen). Detta gäller t.ex. höggradigt radioaktivt avfall som av Internationella atomenergiorganet definierats som olämpligt för dumpning och material i alla tillstånd som framställts för biologisk och kemisk krigföring. Dumpning av andra ämnen och material får ske endast efter tillstånd av nationell myndighet i den fördragsslutande staten (artikel 4). Detta gäller t.ex. dumpning av radioaktivt avfall och andra radioaktiva ämnen som inte tas upp i bilaga 1. Särskilt tillstånd krävs också för dumpning av behållare, metallskrot och annat skrymmande avfall som kan utgöra hinder för fiske eller sjöfart. Undantag från dumpningsförbudet görs för nödsituationer till följd av t.ex. hårt väder där det gäller att rädda människoliv eller fartyg. Dumpning i sådana fall får ske så att minsta möjliga skada uppkommer.

Varje fördragsslutande stat ska utse en myndighet med uppgift att utfärda tillstånd i enlighet med konventionen och att föra register över ämnen som godkänts för dumpning (artikel 6). Myndigheten ska även övervaka havens tillstånd med avseende på konventionens bestämmelser.

Konventionens bestämmelser ska gälla bl.a. fartyg som är registrerade inom en fördragsslutande stats territorium eller som för dess flagga (artikel 7). Konventionen är inte tillämplig på fartyg som har folkrättslig immunitet. Staterna ska genom lämpliga åtgärder se till att även sådana fartyg används på ett sätt som är förenligt med konventionen. En fördragsslutande stat ska inom sitt territorium vidta lämpliga åtgärder för att förhindra och straffa beteenden som strider mot bestämmelserna i konventionen och ska samarbeta med andra parter vad gäller effektiv tillämpning av konventionen, inbegripet tillvägagångssätt för rapportering av överträdelser (artikel 7).

Londonkonventionen har senare ersatts av ett protokoll till 1972 års konvention om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning avfall. Det s.k. *Londonprotokollet* antogs den 7 november 1996 och utgör en omarbetsning av konventionen. För de stater som både anslutit sig till konventionen och protokollet ersätts konventionen av protokollet. Sverige ratificerade protokollet i juni 2000 (SÖ 2000:48, prop. 1999/2000:74, bet. 1999/2000:MJU13). Ryssland synes dock inte ha ratificerat protokollet.⁵

Enligt protokollet åtar sig bl.a. avtalsparterna att var för sig och gemensamt skydda och bevara den marina miljön från alla källor till föroreningar, och de ska på grundval av bl.a. sina ekonomiska förutsättningar vidta effektiva åtgärder för att förhindra, minska och där så är möjligt eliminera föroreningar som förorsakas av dumpning av avfall (artikel 2). Avtalsparterna ska vidta lämpliga förebyggande åtgärder när det finns skäl att förmoda att avfall eller annat material som tillförs den marina miljön kan befaras vålla skada, även om det inte finns några bindande bevis för ett orsaksförhållande mellan tillförseln och dess effekter (artikel 3).

Genom det nya protokollet ändrades konventionens grundkonstruktion till en s.k. omvänd lista, vilket innebär att ämnen som det enligt protokollet är tillåtet att dumpa till havs anges på listan. Motsatsvis gäller att övriga ämnen omfattas av ett dumpningsförbud. Protokollets utgångspunkt är således att all dumpning på internationellt vatten och i parternas territorialhav av varje form av avfall eller ämne, inklusive radioaktivt material, är förbjuden (bortsett från nödsituationer till havs eller i luften), men från detta görs undantag för vissa avfallskategorier (artikel 4 och bilaga 1), såsom t.ex. muddermassor. Dumpning av sådant avfall ska föregås av tillståndsprövning av en nationell myndighet. Denna myndighet ska även tillhandahålla information till Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och andra länder. Protokollet tillämpas inte i fråga om fartyg som har statsimmunitet. Staterna ska dock ändå genom lämpliga åtgärder se till att sådana fartyg handlar på ett sätt som är förenligt med innehållet i protokollet. I enlighet med folkrättens principer om staternas ansvar för skada som åsamkas miljön i andra stater eller i annat område åtar sig avtalsparterna enligt protokollet att utveckla tillvägagångssätt för att fastställa ersättningskyldighet rörande dumpning av avfall (artikel 15).

⁵ En tabell över konventioner och anslutna stater finns på IMO:s webbplats: www.imo.org.

Den s.k. *Helsingforskonventionen* om skydd av Östersjöområdets marina miljö antogs den 22 mars 1974. Konventionen trädde i kraft 1980 och omfattade alla former av havsföroreningar, däribland utsläpp från fartyg och dumpning. Medlemsstater av konventionen var Danmark, Estland, Finland, Litauen, Polen, Sovjetunionen, Tyskland och Sverige (SÖ 1976:13, prop. 1975/76:6, bet. 1975/76:JoU17).

Medlemsstaterna till konventionen åtog sig att motverka utsläpp av farliga ämnen som kunde nå Östersjön. Konventionen innehöll också bestämmelser om samarbete vid bekämpning av olja och andra farliga ämnen som kommit ut i vattnet. Konventionen var inte tillämplig på bl.a. örlogsfartyg eller militära luftfartyg som ägdes eller drevs av en stat och som användes i statlig icke-kommersiell tjänst (artikel 4). Så långt det var skäligt och möjligt skulle dock de fördragsslutande staterna se till att ett sådant fartyg eller luftfartyg handhas i överensstämmelse med konventionen. Enligt artikel 9 skulle de fördragsslutande staterna förbjuda dumpning i Östersjöområdet. Dumpning av muddermassor var dock tillåten under förutsättning att en nationell myndighet gett tillstånd till detta. Varje fördragsslutande stat förband sig att se till att bestämmelserna om dumpning iakttogs av fartyg och luftfartyg som var registrerade inom dess territorium eller för dess flagga. Bestämmelserna om dumpning gällde dock inte i nödsituationer.

De fördragsslutande staterna förband sig att för konventionens syften utbyta data och annan vetenskaplig information. De skulle vidare främja undersökningar och utföra, understödja eller bidra till program för utveckling av metoder och medel för utvärdering av arten och omfattningen av föroreningar. Genom konventionen inrättades en kommission som verkställande organ (Helcom). Kommissionen skulle bl.a. fortlöpande övervaka tillämpningen av konventionen och föreslå åtgärder som ansluter sig till dess syften.

Den 9 april 1992 antogs en ny reviderad version av denna konvention. Den nya Helsingforskonventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö trädde i kraft den 17 januari 2000, och därigenom upphörde 1974 års Helsingforskonvention att gälla. Samtliga kuststater längs Östersjön – Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Tyskland och Sverige (SÖ 1996:22, prop. 1992/93:237, bet. 1992/93:JoU26) – och EU är parter till denna konvention.

I ingressen till den nya konventionen anges att den politiska utvecklingen i Europa har öppnat förbättrade möjligheter till en närmare samverkan baserad på fredligt samarbete och ömsesidig förståelse. Skillnaden mellan 1974 års konvention och 1992 års Helsingforskonvention är att den sistnämnda konventionen omfattar ett utökat konventionsområde. Konventionen omfattar även staternas inre vatten i Östersjön, vilket för svenskt vidkommande innebär vattenområden närmast våra kuster. Vidare infördes i den nya konventionen begrepp som försiktighetsprincipen, bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis.

Även den nya konventionen omfattar förbud mot dumpning. Artikel 11 innehåller bestämmelser för att förhindra dumpning. Enligt artikeln ska parterna förbjuda dumpning i Östersjöområdet. Undantaget är dumpning av muddermassor under förutsättning att en nationell myndighet gett tillstånd till detta. För den händelse dumpning misstänks ha skett i strid med bestämmelserna i denna artikel ska de fördragsslutande staterna i samråd undersöka saken i enlighet med regel 2 i bilaga IV i konventionen. Enligt denna regel ska de fördragsslutande parterna bistå varandra på lämplig sätt vid undersökningar av överträdelser enligt gällande lagstiftning om åtgärder mot förorening som skett eller misstänks ha skett inom Östersjöområdet.

Sverige har också ratificerat *FN:s havsrättskonvention* av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen av konventionen (SÖ 2000:1, prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17). Denna konvention innehåller ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd av den marina miljön. Reglerna inbegriper alla slags föroreningar från fartyg, från landbaserad verksamhet, genom dumpning och genom verksamhet på havsbotten. Berörda parter uppmanas att samarbeta för att gemensamt lösa problem som uppkommer.

Enligt konventionen ska stater anta lagar och förordningar för att förhindra, minska och kontrollera förorening av den marina miljön genom dumpning. Stater har vidare en skyldighet att vidta andra åtgärder som kan vara nödvändiga för att förhindra, minska och kontrollera sådan förorening. Sådana lagar, förordningar och åtgärder ska säkerställa att dumpning inte genomförs utan tillstånd från staternas behöriga myndigheter. Det föreligger en skyldighet för stater att söka fastställa globala och regionala regelverk. Dumpning i territorialhavet och den ekonomiska zonen eller på kontinentalsockeln får inte genomföras utan kuststatens uttryckliga förhandsgodkännande. Kuststaten har rätt att tillåta, reglera och kontrollera sådan dumpning efter vederbörligt samråd med andra stater, som på grund av sitt geografiska läge kan komma att beröras negativt (artikel 210). En kuststat, som valt att etablera en ekonomisk zon, har enligt artikel 56.1 (b) iii en speciell förpliktelse att värna om miljöskyddet i zonen genom sin primära jurisdiktion.

Svensk nationell lagstiftning

Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon innehåller regler om bl.a. skydd av den marina miljön inom en ekonomisk zon utanför sjöterritoriet. Den ekonomiska zonen omfattar i princip det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen föreskriver. Zonen får dock inte utsträckas över en avgränsningslinje som överenskommit med annan stat eller, i avsaknad av sådan överenskommelse, över den s.k. mittlinjen i förhållande till den andra staten.

Enligt 15 kap. 31 § miljöbalken gäller ett generellt förbud mot dumpning av avfall inom svenskt sjöterritorium, i Sveriges ekonomiska zon och från svenska fartyg och luftfartyg i det fria havet. Med Sveriges sjöterrito-

rium avses såväl inre vatten (insjöar, vattendrag och kanaler) som territori-
alhavet. Dumpning har inte definierats i svensk rätt men begreppet
definieras bl.a. i Londonprotokollet och i Helsingforskonventionen (se ovan).

Promemoria från Regeringskansliet m.m.

Svarspromemorior den 24 februari 2011

Genom en skrivelse som sändes till Regeringskansliet begärde utskottet
svar på bl.a. följande frågor och att få del av följande handlingar:

- Till anmälan har bifogats fyra handlingar från Must, Försvarmakten.
Finns dessa handlingar tillgängliga i Regeringskansliet? Om ja, önskar
konstitutionsutskottet få del av dessa handlingar.
- Om svaret på föregående fråga är nej, är innehållet i dessa handlingar
känt inom Regeringskansliet? Om ja, önskas en redogörelse för vad
som är känt om innehållet i dessa handlingar.
- Finns det några andra handlingar inom Regeringskansliet som gäller
frågan om de misstänkta dumpningarna i Östersjön? Om ja, önskas en
redogörelse för vilka handlingar och handlingarnas innehåll.
- Är det känt huruvida ovan nämnda handlingar eller information i
övrigt om de misstänkta dumpningarna kommit dåvarande statsråd
eller dåvarande regeringar till kännedom? Om ja, önskas en redogö-
relse för vad som är känt. Är det känt om några åtgärder vidtagits
med anledning av denna information?
- Har den nuvarande regeringen vidtagit några åtgärder för att skapa klar-
het kring uppgifterna om de misstänkta dumpningarna? Vilka åtgärder
har vidtagits? Avser regeringen att vidta några åtgärder?
- Mot bakgrund av de i denna promemoria redovisades folkrättsliga för-
pliktelserna, vilken skyldighet kan anses ha ålegat tidigare och nuva-
rande regeringar att tillse att frågan om eventuella dumpningar blir
utredd?

Som svar översändes den 24 februari 2011 två promemorior från Försvars-
departementet (bilaga A4.1.4). En av promemoriorna innehåller uppgifter
som omfattas av sekretess. Den utesluts därför i sin helhet ur betänkandet.

Av den av svarspromemoriorna som inte omfattas av sekretess framgår
att det i Regeringskansliet finns ett antal skrivelser från en enskild person
om de misstänkta dumpningarna i Östersjön. Gemensamt för dessa skrivel-
ser är att det förs fram påståenden om dumpningar som bl.a. anfördes vara
av intresse vid regeringens prövning av det rysk-tyska bolaget Nord
Stream AG:s ansökan om tillstånd att lägga ut en dubbel rörledning för
transport av naturgas på Östersjöns botten. Vidare finns hos Utrikesdepar-
tementet en rapport från Sveriges dåvarande generalkonsulat i S:t Peters-
burg. I rapporten som är från 1993 redogörs för uppgifter i en rysk
tidningsartikel vari påståenden görs om olika dumpningsplatser för sovje-
tiska vapen till havs, av vilka fyra skulle ligga i Östersjön. De sista

dumpningarna skulle ha skett i slutet av 1980-talet. I svaret anförs att det är oklart om dessa dumpningar har någon koppling till de i granskningsärendet påstådda dumpningarna.

Som svar på frågan om regeringen har vidtagit några åtgärder för att skapa klarhet kring uppgifterna om de misstänkta dumpningarna anförs att uppgifterna om påstådda dumpningar i samband med Nord Streams ansökan om tillstånd har hanterats inom ramen för denna prövning. I det ärendet hördes bl.a. Försvarsmakten som remissinstans. I ärendet aktualiserades skilda frågor om bl.a. bottenförhållanden i Östersjön. Försvarsmakten har inom ramen för remissförfarandena inte gjort några invändningar mot bolagets ansökan med anledning av uppgifterna om påstådda dumpningar.

I svaret anförs vidare att en åklagare inledde en förundersökning om misstänkt miljöbrott efter sändningen av reportaget i Uppdrag granskning, och att denna förundersökning sedermera lades ned. Det har efter detta inte framkommit några nya omständigheter som föranlett regeringen att vidta några åtgärder.

Enligt svarspromemorian har alla stater en förpliktelse att agera för att förhindra föroreningar av miljön och att förebygga skador som kan orsakas av miljöhotande substanser. En kuststat, vilken valt att etablera en ekonomisk zon, har en speciell förpliktelse att värna om miljöskyddet i zonen genom sin primära jurisdiktion enligt artikel 56.1 (b) iii FN:s havsrättskonvention (i svaret används förkortningen Unclos, en förkortning av United Nations Conference on the Law of the Sea). I svaret anförs att hur långt denna förpliktelse sträcker sig bl.a. beror på vad som för staten i fråga är känt om föroreningen. I sammanhanget erinras i svaret om att eventuellt dumpat material i svensk ekonomisk zon, vilken etablerades först 1994, inte uteslutande är en angelägenhet för Sverige. Den svenska ekonomiska zonen är visserligen en primär svensk jurisdiktionsangelägenhet. Området utgör ett i grunden internationellt havsområde där även andra stater har rättigheter och skyldigheter, påpekas det i svaret. Detta innebär att alla stater måste se till att miljön inte förorenas. Den folkrättsliga samarbetsprincipen gäller alla stater, betonas det i svaret.

Svarspromemorior den 28 mars 2011

Utskottet begärde därefter svar på bl.a. följande fråga och följande kommentar genom en ny skrivelse till Regeringskansliet.

- Är det inom Regeringskansliet känt om någon svensk myndighet har varit i kontakt med utländska myndigheter i frågan om de dumpningar av kemiska vapen och radioaktivt avfall i Östersjön som påstås ha ägt rum i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet? Om ja, vad framkom vid dessa kontakter?
- Mot bakgrund av det svar som ges i den av Försvarsdepartementets promemorior av den 17 februari 2011 som inte har sekretessmarkeringar (fråga 5), begärs en kommentar till utrikesminister Carl Bildts

svar i Ekot dels på frågan om han kommer att kontakta sina ryska kolleger, dels på frågan om när han avser att kontakta representanter för den förra regeringen.

Som svar översändes den 28 mars 2011 två promemorior som upprättats inom Försvarsdepartementet och en promemoria som upprättats inom Utrikesdepartementet (bilaga A4.1.5). En av Försvarsdepartementets promemorior innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Denna promemoria utesluts i sin helhet ur betänkandet.

Som svar på den första frågan anges att det inom Regeringskansliet inte är känt om någon svensk myndighet har varit i kontakt med utländska myndigheter i fråga om de dumpningar av kemiska vapen och radioaktivt avfall som påstås ha ägt rum i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet. Som svar på utskottets begäran om en kommentar till vilka kontakter Carl Bildt tagit med ryska kolleger respektive representanter för den förra regeringen anförs att några sådana kontakter inte har tagits.

Vissa handlingar m.m.

Till granskningsanmälan bifogades fyra handlingar som Uppdrag granskning begärt och fått ut vissa delar av (bilaga A4.1.2). Den 7 april 2011 lämnade representanter för Försvarsmakten information till utskottet om innehållet i handlingarna.

Utskottet begärde den 8 mars 2011 även att få ut vissa handlingar från Regeringskansliet. Det gäller dels de tidigare nämnda skrivelserna från en enskild person om de misstänkta dumpningarna i Östersjön, dels den tidigare nämnda rapporten från generalkonsulatet i S:t Petersburg. Handlingarna översändes till utskottet den 10 mars 2011 (bilaga A4.1.6).

I de nämnda skrivelserna från en enskild person gjordes bl.a. gällande att det skulle finnas en rapport om dumpningar och avfall i Östersjön. I en av skrivelserna anförs att det är fråga om en underrättelserapport och att den finns tillgänglig i Must. Det gjordes vidare gällande att den hade inlämnats till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) i början av 2000-talet. Enligt skrivelserna skulle ärendet via ISP sedermera nått dåvarande utrikesminister Anna Lindh. Mot denna bakgrund beslutade utskottet att begära ut den nämnda rapporten från Regeringskansliet. Handlingen kunde dock inte påträffas inom Regeringskansliet.

Utskottet beslutade att begära ut handlingen från ISP. Genom en skrivelse till utskottet den 12 april 2011 meddelade ISP att någon handling med de efterfrågade uppgifterna inte kunde återfinnas hos ISP.

Rapporten från generalkonsulatet i S:t Petersburg (daterad den 25 mars 1993) innehåller en redogörelse, som ovan nämnts, om tidningsuppgifter om bl.a. omfattande dumpningar av kemiska vapen till havs. Fyra av dessa dumpningsplatser ska enligt uppgift ligga i Östersjön, varav en vid Bornholm. De sista dumpningarna ska ha skett i slutet av 1980-talet. Rapporten avslutas med en påminnelse om att staden S:t Petersburg uttryckt stor oro

för ”de i Östersjön dumpade stridsgaserna” och att man föreslagit ett gemensamt projekt, där man är angelägen om svenskt deltagande. I detta sammanhang gjordes en hänvisning till en handling från 1992.

Mot denna bakgrund beslutade utskottet att genom en ny skrivelse till Regeringskansliet begära att få del av denna handling. Utskottet begärde även svar på frågan om det från svenskt håll har vidtagits några åtgärder med anledning av det föreslagna gemensamma projektet.

Som svar översändes en svarspromemoria den 7 april 2011 inklusive den efterfrågade handlingen (bilaga A4.1.7). Av svaret framgår bl.a. att det föreslagna projektet aldrig genomfördes. Av den bifogade handlingen, som inkom till Utrikesdepartementet i juni 1992, framgår att staden S:t Petersburg vid ett flertal tillfällen under våren 1992 efterlyst svenskt deltagande i ett planerat miljöprojekt som gick ut på att lokalisera och bärga avfall som dumpats i Östersjön. Handlingen innehåller tidsplan m.m.

Utskottets ställningstagande

Sverige har genom ingående av en rad internationella konventioner förbundet sig att samarbeta i frågor om miljö. Granskningen i detta ärende handlar om huruvida förutvarande eller nuvarande regeringar har haft kännedom om uppgifter om dumpningar av kemiska vapen och radioaktivt avfall i Östersjön som varit av den karaktären att regeringarna borde ha agerat i enlighet med Sveriges folkrättsliga förpliktelser men underlåtit att göra det.

Utskottet har under granskningen bl.a. fått information om innehållet i vissa handlingar från Försvarsmakten. Försvarsmaktens bedömning av uppgifterna i dessa handlingar är att tillförlitligheten är låg. Utifrån den information som kommit fram i utskottets granskning finner utskottet inte att någon regering har underlåtit att agera i enlighet med Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

Granskningen ger därutöver inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

4.2 Utbildningsministerns användning av statsflyget

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 24 februari 2010, *bilaga A4.2.1*, begärs att utskottet granskar utbildningsministerns användning av statsflyget. I anmälan anförs att enligt uppgifter från medföljande var syftet med resan studiebesök och en s.k. kick-off inför valrörelsen. Enligt anmälaren har inga uppgifter om att utbildningsministern företagit resan och sammanhängande studiebesök som statsråd gått att återfinna på regeringens webbplats eller genom någon annan information från regeringen.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria (med bilagor) upprättad inom Utbildningsdepartementet, se *bilaga A4.2.2*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning m.m.

Statsflygsförordningen

Statsflygsförordningen (1999:1354) gäller användningen av de flygplan som staten anskaffat för statschefens och den högsta civila och militära ledningens resor (1 §).

Enligt 3 § kan den som reser med ett flygplan bestämma att någon eller några andra personer får följa med på flygningen. I 4 § föreskrivs att Försvarsmakten ska svara för driften av de flygplan som staten har anskaffat för ändamålet och samordna beställningar av flygningar.

Enligt 9 § ska det för varje flygning hos Försvarsmakten finnas en handling som visar dagen för flygningen, vilket flygplan som använts, destinationen, vem beställaren är, vilka passagerarna är, ändamålet med resan samt vilken ersättning för flygtransportkostnader och för upphandling som beställaren ska betala till Försvarsmakten enligt 11 §.

Av 10 § framgår att beställaren ska se till att uppgifter om vilka passagerarna är och om ändamålet med resan lämnas till Försvarsmakten senast när passagerarna går ombord.

Enligt 11 § ska beställaren ersätta Försvarsmakten för flygtransportkostnader, upphandling, kostnader när beställningar återtas samt vissa avgifter för riskfinansiering och skadereglering enligt 16 §.

Beställarens skyldighet att ta betalt av passagerare vars resa inte är en statlig tjänsteresa regleras i 12 och 13 §§. Om Regeringskansliet eller myndigheter under regeringen är beställare, ska myndigheten enligt huvudregeln i 12 § ta betalt av passagerare vars resa inte är en statlig tjänsteresa. Skyldigheten enligt 12 § gäller dock inte när beställaren ska bekosta ett statsråds resa mellan Stockholm och hemorten enligt 6 § lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. eller när det finns andra särskilda skäl att inte ta betalt.

Betalningens storlek regleras i 14 §. Betalningen ska motsvara fullpriset för en liknande resa med reguljärt flyg. Om det är uppenbart att passageraren kunde ha skaffat en billigare flygbiljett, ska i stället priset för en sådan biljett läggas till grund för beräkningen. Vid enkel resa ska hälften av priset för en tur- och retur biljett tas ut. Om en tjänsteresa kombineras med något annat arrangemang, ska myndigheten göra en fördelning och ta betalt efter vad som är skäligt.

Statsrådsberedningens promemoria från den 15 december 1999

Inför att statsflygsförordningen skulle beslutas upprättades en promemoria i Statsrådsberedningen med kommentarer till statsflygsförordningen. Promemorian finns arkiverad i akten som hör till ärendet. Enligt promemorian bygger det förslag till statsflygsförordning som har upprättats i Regeringskansliet på Statsflygutredningens betänkande (SOU 1998:81), remissyttrandena över betänkandet och uttalandena i budgetpropositionen (prop. 1999/2000:1 utg.omr. 6 s. 43). Relevanta delar av promemorian har tidigare återgivits inom ramen för konstitutionsutskottets granskning (se bet. 2004/05:KU20 s. 254–255).

Förordning med instruktion för Regeringskansliet

Enligt 12 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet gäller att förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden fördelas mellan departementen på det sätt som anges i bilagan till förordningen. Av bilagan (avsnitt 1.1) framgår att förvaltningsärenden som gäller användningen av de flygplan som staten anskaffat för statschefens och den högsta civila och militära ledningens resor fördelas till Statsrådsberedningen.

Riktlinjer beträffande resekostnader för statsråd och politiskt anställda i Regeringskansliet

Riktlinjer för handläggningen inom Regeringskansliet av frågor som är förknippade med användningen av statsflygplan finns i förvaltningschefens beslut den 12 april 2002 Riktlinjer beträffande resekostnader för statsråd och politiskt anställda i Regeringskansliet (FA2002/583/SERV).

I riktlinjerna anges att det i uppdraget som statsråd ingår att i olika sammanhang framträda och redovisa regeringens politik. En resa som ett statsråd företar för att framträda i egenskap av statsråd är enligt riktlinjerna alltid en tjänsteresa oavsett vem som exempelvis arrangerar ett möte eller syftet med mötet i övrigt. Regeringskansliet svarar då för resekostnader och övriga kostnader som hör till en sådan *tjänsteresa*.

Det innebär enligt riktlinjerna att även ett framträdande som sker vid ett partievenemang, t.ex. under en valrörelse, ska betraktas som en tjänsteresa på samma sätt som gäller för riksdagens ledamöter i enlighet med lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifter till denna lag. I riktlinjerna konstateras att dessa resor ofta innehåller både offentliga framträdanden (pressträffar, arbetsplatsbesök, telefonväkteri osv.) och aktiviteter av partiintern karaktär. När ett statsråd redovisar regeringens politik ska resan anses vara en tjänsteresa, även om statsrådet under samma resa deltar i andra arrangemang.

Departementspromemorian Ersättningar och förmåner till statsråd m.m.

Regeringskansliet beslutade den 19 augusti 2003 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över och lämna förslag om bl.a. statsrådets ersättningar vid resor m.m. Utredningen resulterade i en departementspromemoria (Ds 2004:27). I den aktuella promemorian lämnades förslag till ändringar i bl.a. lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. och statsflygsförordningen (1999:1354). Promemorians förslag har inte genomförts.

Vad gäller statsrådets flygresor anges i promemorian bl.a. att till följd av statsrådets tunga arbetsbörda och vidsträckta ansvarsområden, som i sig medför en betydande press, anses det allmänt som väsentligt att de från statens sida ges all den service som behövs för att de ska kunna sköta sina uppdrag effektivt. Vidare påpekas i promemorian att när det gäller statsrådets resor med de särskilda statsflygplanen har tidigare (se SOU 1998:81) konstaterats att särarten i ministeruppdraget bl.a. kräver att de kan planera och genomföra resor utan att vara bundna av de begränsningar i form av fasta avgångstider m.m. som användningen av allmänna kommunikationer och reguljärt flyg innebär (Ds 2004:27 s. 58).

Av promemorian framgår att den praktiska hanteringen vid bokning av statsflygplanen sker inom Statsrådsberedningen, även vad gäller frågan om förtur (turordning), exempelvis om flera statsråd samtidigt har önskemål om att disponera planen. Det framgår också att flygplanen används i stor omfattning av samtliga statsråd och också i förekommande fall av hovet, talmannen och överbefälhavaren (s. 72). Det framgår också av promemorian att om frågan om förmånsvärde skulle uppkomma, ska värdet motsvarande en resa med reguljärt flyg påföras som skattepliktig förmån, men att förmånsvärde för resor med planen under de senaste åren inte i något fall har påförts, samt att inom statsrådskretsen planeras resor och utnyttjas planen i enlighet med givna riktlinjer och vedertagen praxis. Enligt utredaren fanns, enligt samstämmiga uppgifter från Statsrådsberedningen och flera departement, inte behov av ytterligare samordning eller förändrade rutiner i samband med utnyttjandet av dessa flygplan (s. 73).

Tidigare granskningar

Under *våren 1999* granskade utskottet (bet. 1998/99:KU25 s. 127–130) vissa frågor om kostnaderna för tjänsteresor m.m. som företagits av statsminister Göran Persson. Utskottet konstaterade att dess granskning med anledning av den anmälan som gjorts om statsministerns tjänsteresor inte hade visat att det allmänna fått bära ökade kostnader till följd av att statsministern tagit ut rekreationsdagar i samband med vissa utrikes tjänsteresor under 1997 och första kvartalet 1998. Granskningen hade inte heller gett grund för antagandet att en flygresor till och från New York hade kunnat upphandlas på fördelaktigare villkor än vad som skett. Utskottet fann det vidare angeläget att den påbörjade översynen av praxis ledde fram till så kostnadseffektiva regler som möjligt. Reglerna måste, enligt vad utskottet

uttalade, givetvis utformas med tanke på de viktiga uppgifter som statsministern och övriga statsråd har. Till granskningsärendet bifogades en reservation (FP).

Under *våren 2004* granskade utskottet (bet. 2003/04:KU20 s. 182–186) vissa frågor om statsminister Göran Perssons utnyttjande av den franska vingården *Domaine Christiane Rabiega*, som då ägdes av *Vin & Sprit*, för konferensändamål samt användningen av statsflygplanet i samband med detta arrangemang. Av ett svar från Statsrådsberedningen i ärendet framgick bl.a. att framför allt säkerhetsskäl låg bakom valet av statsflygplanet som färd sätt i detta fall. Enligt Statsrådsberedningen hade det socialdemokratiska partiet betalat hela det belopp som Försvarsmakten fakturerade för flygkostnaderna. Granskningen föranledde inget uttalande från utskottets sida.

Under *våren 2005* granskade utskottet (bet. 2004/05:KU20 s. 253–258) dåvarande finansminister Bosse Ringholms nyttjande av ett statsflygplan. Utskottet konstaterade att den aktuella resan för Ringholms vidkommande varit att betrakta som en statlig tjänsteresa i den mening som avses i statsflygsförordningen. Ärendet föranledde inget ytterligare uttalande från utskottet.

Promemoria från Regeringskansliet

Genom en skrivelse till Regeringskansliet den 2 november 2010 begärde utskottet svar på ett antal frågor samt följande handlingar och uppgifter: kopia av handlingen som enligt 9 § i statsflygsförordningen ska finnas hos Försvarsmakten, programmet med samtliga programpunkter för utbildningsministerns samt medföljandes studiebesök i USA samt uppgifter om vid vilka programpunkter ministern framträdde i egenskap av statsråd. Konstitutionsutskottet tog den 23 november 2010 emot en svarspromemoria utarbetad vid Utbildningsdepartementet med 13 bilagor (bilaga A.4.2.2). Vissa av bilagorna har en sekretessmarkering.

Av svarspromemorian framgår att skälen till att statsflygplan valdes som färd sätt för den resa som avses i granskningsärendet är att resor med denna typ av flygplan innebär direkta tidsbesparingar, möjlighet att arbeta och föra diskussioner under resan samt en ökad flexibilitet om det uppstår behov av att planera om resan.

Av svarspromemorian och en bilaga till svarspromemorian framgår också att Utbildningsdepartementet har ersatt Försvarsmakten med 275 500 kr för flygtransportkostnaderna i enlighet med 11 § statsflygsförordningen och att kostnaderna har belastat det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse för budgetåret 2010 uppförda ramanslaget *4:1 Regeringskansliet m.m.*, anlagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition. Vidare anges i svarspromemorian att Utbildningsdepartementet tog ut betalning av den passagerare vars resa inte var en statlig tjänsteresa enligt 12 och 14

§§ statsflygsförordningen och att betalningen motsvarade det som enligt information från resebyrå var priset för en liknande resa med reguljärt flyg, dvs. 6 284 kr.

Av svarspromemorian och bilagda handlingar får det anses ha framkommit att samtliga programpunkter under studiebesöket i New York och Washington var punkter där utbildningsministern framträdde i egenskap av statsråd. Bland programpunkterna för utbildningsministerns besök återfinns bl.a. en middag med föredragning av Sveriges FN-ambassadör, möten och studiebesök vid skolor organiserade av New Yorks stads administration för utbildning, möten med Vita Husets rådgivare i utbildningsfrågor samt företrädare vid det amerikanska utbildningsdepartementet. Av de icke sekretessmarkerade bilagda handlingarna framgår att utbildningsministern hade sju medföljande och att dessa deltog i vissa av de programpunkter som ministern deltog i med undantag för den enda medföljande tjänstemannen vid Utbildningsdepartementet som deltog i alla programpunkter.

Utskottets ställningstagande

Av utredningen i ärendet framgår att den aktuella resan för utbildningsministerns vidkommande var en statlig tjänsteresa i den mening som avses i statflygsförordningen. Ärendet föranleder inget ytterligare uttalande från utskottet.

4.3 Statsråds roll i marknadsföring av havsövervakningssystem till Libyen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 12 mars 2010 begärs det att utskottet ska granska regeringens roll i marknadsföring av övervakningssystem till Libyen, *bilaga A4.3.1*. Anmälaren ifrågasätter om inte statsrådet Ewa Björlings agerande i samband med ett besök i Libyen den 28 september 2009 står i strid med de internationella åtaganden Sverige har gjort i flyktingfrågor. I anmälan nämns att statsrådet med sig på resan hade företagare från det svenska näringslivet, bl.a. Svenska Rymdbolaget som deltog i resan för att sälja sitt system för flygburen övervakning till de libyska myndigheterna. De libyska myndigheternas behov av övervakning har, enligt anmälaren, sin grund i att ett stort antal flyktingar främst från länder söder om Sahara sitter fast i Libyen sedan landet träffat ett avtal med Italien om att stoppa de flyktingar som försöker ta sig till Europa över Medelhavet.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria som har upprättats inom Utrikesdepartementet, *bilaga A4.3.2*, samt utfrågning med statsrådet Ewa Björling, *bilaga B8*.

Utredning i ärendet

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. De rättigheter som inryms i förklaringen har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna. En stor majoritet av världens länder har anslutit sig till konventionerna.

Var och en har, enligt artikel 14.1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, rätt att i andra länder söka och beviljas asyl från förföljelse.

Genèvekonventionen

De grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap finns i Genèvekonventionen. I konventionen anges bl.a. kriterier för när en person ska betraktas som flykting. Tillämpningsområdet för Genèvekonventionen utvidgades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från den 31 januari 1967 (New York-protokollet) på så sätt att de begränsningar som konventionen gav möjlighet till att göra, både en geografisk begränsning och en tidsmässig sådan, togs bort. Sverige har tillträtt såväl Genèvekonventionen som New York-protokollet.

Genèvekonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att konventionsstaterna är skyldiga att ta emot flyktingar, men däremot innehåller artikel 33 en bestämmelse om förbud mot avvisning eller utvisning av en flykting (refoulement) till gränsen mot ett område där han eller hon riskerar politisk förföljelse. Enligt artikel 33.2 kan dock förbudet inte åberopas av ”flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land”.

EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna m.m.

I artikel 18 i EU-stadgan föreskrivs det att rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen och New York-protokollet och i enlighet med fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Enligt artikel 78 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionen utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmed-

borgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om ”non refoulement”, dvs. det förbud mot utvisning av en flykting som nämnts ovan. Denna politik ska, enligt artikeln, överensstämma med Genèvekonventionen och New York-protokollet och med andra tillämpliga fördrag.

Kollektiva utvisningar ska, enligt artikel 19.1, vara förbjudna. Vidare får, enligt artikel 19.2, ingen avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

Vissa andra instrument m.m. som avser flyktingar

FN:s tortyrkonvention innehåller bl.a. förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Enligt artikel 1 avses med begreppet tortyr varje handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon antingen för sådana syften som att få information eller en bekännelse av honom eller henne eller en tredje person, att straffa honom eller henne för en gärning som han eller hon eller en tredje person har begått eller misstänks ha begått eller att hota eller tvinga honom eller henne eller en tredje person eller också av något skäl som har sin grund i någon form av diskriminering, under förutsättning att smärtan eller lidandet åsamkas av eller på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av en offentlig tjänsteman eller någon annan person som handlar såsom företrädare för det allmänna. Tortyr innefattar inte smärta eller lidande som uppkommer enbart genom eller är förknippade med lagenliga sanktioner.

EU:s skyddsgrundsdirektiv har till syfte att bl.a. införa miniminormer för när tredjelandsmedborgare ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd.

I *Europakonventionen* finns vissa artiklar som kan ha betydelse vid prövningen av utlänningsärenden: artikel 2 (rätt till livet), artikel 3 (förbud mot tortyr), artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) samt artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel).

EU:s Dublinförordning reglerar vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i ett tredje land har gett in till någon medlemsstat.

EU:s massflyktsdirektiv syftar till att EU:s medlemsstater ska ha ett gemensamt ansvar för att ge skydd åt utlänningar som vid en massflykt har ett omedelbart och tillfälligt skyddsbehov.

EU:s mottagandedirektiv fastställer miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

EU:s familjeåterföreningsdirektiv behandlar tredjelandsmedborgares rätt till familjeåterförening med familjemedlemmar som också är tredjelandsmedborgare.

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 enades EU:s medlemsländer om målet att harmonisera den europeiska migrations- och asylpolitiken. Genom Haagprogrammet från 2004 beslutade medlemsländerna att utveckla ett gemensamt asylsystem senast år 2010. Tidsfristen justerades till 2012 när den Europeiska pakten för invandring och asyl antogs av rådet i oktober 2008. I Stockholmsprogrammet, som antogs i december 2009, upprepades målsättningen om ett gemensamt europeiskt asylsystem. Tanken är att detta ska leda till en ökad harmonisering mellan medlemsländerna och ett mer likvärdigt skydd i hela EU.

Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik

Regeringen har fastställt att främjandet av de mänskliga rättigheterna ska genomsyra hela utrikespolitiken, däribland handelspolitiken (skr. 2007/08:109).

Kontroll av produkter med dubbla användningsområden

Kontrollen av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden är till för att förhindra att varor och teknik som annars används i fredligt syfte när stater som kan använda dem för spridningsprogram eller organisationer som kan använda dem för terroristverksamhet eller militära syften (prop. 2009/10:205 s. 24). De produkter och den teknik som har dubbla användningsområden spänner över en rad olika områden, t.ex. kemiska och biologiska produkter, kärnteknik, optik, laserteknik och material som används inom flygelektronik samt vissa programvaror.

Reglering av kontrollen av produkter med dubbla användningsområden finns i huvudsak i rådets förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (omarbetning). Utöver export och överföring inom EU av produkter med dubbla användningsområden omfattar förordningen även kontroll när det gäller förmedling och transitering av sådana produkter (bet. 2009/10:UU25 s. 1 och 9).

I lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd finns vissa kompletterande bestämmelser, bl.a. bestämmelser om myndighet som prövar tillstånd eller förbud enligt lagen och utövar tillsyn samt om straffbestämmelser. Lagen innehåller vidare bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om krav på tillstånd till förmedlingstjänster, förbud mot transitering, tillstånd till export m.m. enligt närmare angivna artiklar i förordningen.

Med produkter med dubbla användningsområden avses, enligt definitionen i artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 428/2009, produkter, inbegripet programvaror och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar. (Definitionen är oförändrad i jämförelse med den äldre EU-förordningen; se prop. 2009/10:205 s. 25.)

Det internationella samfundet har under de senaste decennierna utvecklat en rad samarbetsformer för att kontrollera spridningen av dessa produkter. Inom de multilaterala exportkontrollregimerna har det utarbetats kontrollistor som fastställer vilka produkter som ska vara underställda tillståndsprövning. Att en produkt hamnar på en kontrollista innebär inte automatiskt att export av denna produkt förbjuds. Listningen är närmast ett utpekande att detta är en känslig produkt. Kontrollistorna i de olika regimerna lyfts för EU:s del in i bilagan till rådets förordning (EG) nr 428/2009 och utgör grunden för beslut om godkännande (exporttillstånd) eller avslag av export. De multilaterala exportkontrollregimerna, liksom EU-förordningen, använder sig av en mekanism som möjliggör att även produkter utanför listorna kan beläggas med kontroll om exportören eller tillståndsmyndigheterna har information om att produkten är eller kan vara avsedd att användas i samband med produktion m.m. av massförstörelsevapen eller för militära syften. Denna mekanism benämns generalklausul i den svenska terminologin, men är mer känd under sin engelska benämning catch-all. (Skr. 2009/10:114 s. 11–12.)

I propositionen Kontroll av produkter med dubbla användningsområden lämnas följande exempel på produkter med dubbla användningsområden (prop. 2009/10:205 s. 26).

Exempel på produkter med dubbla användningsområden som kan användas i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av kärnvapen eller andra kärnladdningar är centrifuger, höghastighetskameror, induktionsugnar, kompositer, maråldrat stål, masspektrometrar, pulsgeneratorer, röntgenblixtrar, tryckmätare, tändaggregat och vakuumpumpar (Spridning av massförstörelsevapen, en rapport om arbetet med att förebygga och uppdaga spridning av massförstörelsevapen och bärare av sådana vapen, Säkerhetspolisen, 2003, s. 5).

Exempel på produkter med dubbla användningsområden som kan användas i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av kemiska vapen är blandningskärl, centrifuger, elevatorer, kondensatorer, kopplingar, kylare, prekursorer, pumpar, reaktorer och värmväxlare (a.a., s. 5).

Exempel på produkter med dubbla användningsområden som kan användas i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av biologiska vapen är bakteriestammar, centrifuger, fermentorer, filter, kvarnar, pressar, pumpar, spraytorkar, tankar och tillväxtmedia (a.a., s. 5).

Exempel på produkter med dubbla användningsområden som kan användas i samband med utveckling, produktion, underhåll eller lagring av missiler som är i stånd att bära massförstörelsevapen är accelerometer, allegeringar, aluminiumpulver, gyro, isostatpress, kompositer, maråldrat stål, målsökare, oxidatorer och verktygsmaskiner (a.a., s. 5).

Enligt 4 § lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd och 6 § förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, prövas frågor om tillstånd och förbud enligt lagen, rådets förordning (EG) nr 428/2009 eller föreskrifter som har meddelats med stöd av

lagen, av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) eller i vissa fall Strålskyddsmyndigheten. Inspektionen ska med eget yttrande lämna över ett ärende till regeringens prövning, om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt. (Strålskyddsmyndighetens prövning regleras i 7 § förordningen.)

Regeringen överlämnar årligen en skrivelse till riksdagen med redogörelse för den svenska exportkontrollpolitiken avseende krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Våren 2010 lämnade regeringen skrivelsen Strategisk exportkontroll 2009 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (skr. 2009/10:114). Därefter lämnade regeringen i mars 2011 skrivelsen Strategisk exportkontroll 2010 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (skr. 2010/11:114).

För EU:s medlemsstater finns EU:s generella exporttillstånd EU 001. Huvudregeln är att det inte krävs något tillstånd vid överföring till en annan EU-medlemsstat. Det generella tillståndet gäller med några undantag alla produkter i bilaga I till rådets förordning (EG) nr 428/2009 beträffande export till Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland, Norge, Schweiz och USA. Till skillnad från företag som faller under krigsmateriellagstiftningen krävs inga grundläggande tillstånd för företag som tillverkar eller på andra sätt handlar med produkter med dubbla användningsområden. Dessa företag är heller inte skyldiga att leveransdeklarera. Ett företag är däremot skyldigt att avgiftsdeklarera om företaget tillverkat eller sålt kontrollerade produkter som omfattas av ISP:s tillsyn. I detta sammanhang inräknas försäljning både inom och utom Sverige. Om ett företag skulle känna till att en produkt med dubbla användningsområden som inte finns förtecknad i bilaga I till EU-förordningen är avsedd att användas i anslutning till massförstörelsevapen finns en skyldighet för företaget att informera ISP. Därefter gör ISP en bedömning avhuruvida tillstånd ska krävas för exporten (s.k. catch-all). (Skr. 2009/10:114 s. 15.)

Krigsmateriel

Frågor om krigsmateriel regleras i lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Tillstånd enligt lagen får, enligt 1 §, lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Tillstånd, förbud och undantag i enskilda fall enligt lagen prövas som huvudregel av ISP, men om ärendet har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt ska ISP med eget yttrande lämna över ärendet till regeringens prövning; det sagda framgår av 1 a §.

När det gäller tillhandahållande får krigsmateriel, som huvudregel, inte tillverkas här i landet utan tillstånd (3 §). Vidare får verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel inte bedrivas här i landet utan tillstånd, och svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd (4 §). Vidare får svenska myndigheter,

svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här inte utan tillstånd i det enskilda fallet till någon i utlandet tillhandahålla krigsmateriel som finns i utlandet eller uppfinningar rörande krigsmateriel eller metoder för framställning av sådan materiel (5 §).

Krigsmateriel får, som huvudregel, inte heller föras ut ur landet utan tillstånd, om inte annat följer av lagen om krigsmateriel eller annan författning. I fråga om programvaror likställs överföring till utlandet genom telekommunikation eller på något annat liknande sätt med utförelse. Detta framgår av 6 §.

Även avtal om tillverkningsrätt m.m. kräver, enligt 7 §, som huvudregel tillstånd.

Beträffande marknadsföring m.m. föreskrivs i 11 § att den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § liksom svenska statliga myndigheter som bedriver motsvarande verksamhet ska, i den ordning regeringen föreskriver, lämna en redovisning till Inspektionen för strategiska produkter dels om den marknadsföring av krigsmateriel som bedrivs i utlandet, dels om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktiga enligt 7 eller 8 §.

Regeringen anförde i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140 s. 95) att det militära försvaret behöver modern försvarsmateriel som är kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv. Ett medel för detta är att fortsätta främja export av såväl försvarsprodukter som militär teknologi för civil tillämpning.

I det fall regeringen har fattat eller kommer att fatta beslut om utveckling av försvarsmateriel bör exportfrämjande genomföras, anförde regeringen i skrivelsen Strategisk exportkontroll 2010 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (skr. 2010/11:114 s. 10). En grundläggande utgångspunkt för statens exportfrämjande är att exporten godkänns av ISP.

Tidigare granskning

Utskottet genomförde våren 2007, inom ramen för sin granskningsuppdrag enligt regeringsformen, en genomlysning av det svensk-israeliska militära samarbetet. Vad som framkommit i granskningen föranledde inget uttalande från utskottet (bet. 2006/07:KU20 s. 93).

Statsrådet Ewa Björlings besök i Libyen m.m.

Statsrådet Ewa Björling besökte tillsammans med en affärsdelegation Libyen i september 2009. I delegationen ingick företrädare för statligt ägda Svenska rymdaktiebolaget (Rymdbolaget).

I SVT:s program Korrespondenterna, som sändes den 3 februari 2010 i SVT2 "Handel till varje pris", återges uttalanden av Rymdbolagets företrädare där denne fällt yttranden av innebörd dels att Rymdbolaget kan hjälpa Libyen med flyktingsituationen där människor flyr över Medelhavet, dels att Rymdbolaget kan arbeta som oberoende rådgivare och överföra teknik till Libyen för övervakning av landets gränser med flyg.

Som svar på en icke hörbar fråga i samma program har Ewa Björling uttalat följande.

För det första är det här ingenting som jag själv har uppgift om så att det vill jag nog kommentera när jag själv har fått den informationen till handa.

Därefter har Ewa Björling, som svar på reporterns kommentar att hon ju var på plats när de sa att de ville sälja flyktingövervakning till Libyen, uttalat

För mig handlar det om ett civilt övervakningssystem och jag är helt övertygad om att Libyen har väldigt mycket kvar att göra när det gäller mänskliga rättigheter. Men kan man kombinera det, att man blir bättre på mänskliga rättigheter tillsammans med bra övervakningssystem ser inte jag att det är ett hinder.

Rymdbolagets havsövervakningssystem

Rymdbolagets havsövervakningssystem MSS 6000 ger, enligt uppgift på Rymdbolagets webbplats, fullständig kontroll över havsytan. Systemet används av kustbevakningar världen över för kontroll av oljeutsläpp och is, övervakning av fiske och sjötrafik, gränsbevakning och sjöräddning.

År 2008 publicerades på Rymdbolagets webbplats uppgifter om att Rymdbolaget skulle leverera tre havsövervakningssystem till Vietnam. I en faktaruta lämnades följande uppgifter.

MSS 6000-systemet för Vietnam är ett helintegrerat system med SLAR (Side-Looking Airborne Radar), IR/UV (Infraröd/Ultraviolet)-skanner, FLIR, kamera och videokamera, AIS (Automatic Identification System), och kommunikation via satellit och HF-radio. Information från sensorerna presenteras för operatören på en bildskärm i ett specialdesignat operatörsstativ. Presentationen sker i realtid och är integrerad med en digital karta. Kartan visar flygplanets position med tidsangivelser markerade på flygrutten. Kartan har ett antal valbara användardefinierade kartlager med georefererade data från SLAR, IR/UV, AIS, observationer, målbeskrivningar och anteckningar om var och när kamera- och videobilder togs. Alla data från missionen sparas och samlas i en rapport och kan sändas vidare till operationsbasen eller andra enheter.

Den 3 februari 2010 publicerades följande uppgifter på Rymdbolagets webbplats.

Med anledning av programinslagen i kvällens Aktuellt och Korrespondenterna vill Rymdbolaget klargöra att företaget inte har några affärer med Libyen.

Rymdbolagets havsövervakningssystem är framtaget för miljöövervakning, fiskekontroll och sjöräddning och har sålts till ett flertal länder bland annat Estland, Finland, Indien, Kanada, Norge, Polen och Portugal.

Corporate Social Responsibility (CSR)

Corporate Social Responsibility innefattar, enligt uppgift på Exportrådets webbplats, ett företags insatser för socialt, miljömässigt och etiskt ansvarstagande med syfte att kombinera företagets ekonomiska framgång med

hållbar utveckling i de miljöer och länder där man verkar. Grundläggande dokument på området är OECD:s riktlinjer för multinationella företag och FN:s Global Compact.

OECD:s riktlinjer för multinationella företag har, enligt uppgift på regeringens webbplats, förhandlats fram i samarbete med fackföreningarnas, arbetsgivarnas och enskilda organisationers representanter vid OECD i Paris. Dessa står bakom riktlinjerna. OECD:s riktlinjer för multinationella företag är frivilliga. De anslutna ländernas regeringar har åtagit sig att främja riktlinjerna genom att bl.a. inrätta nationella kontaktpunkter (NKP). Sverige främjar också riktlinjerna genom sekretariatet för globalt ansvar.

På regeringens webbplats uppges det att OECD:s riktlinjer för multinationella företag i korthet innehåller bl.a.:

- Allmänt: Respektera mänskliga rättigheter, bidra till en hållbar utveckling och de anställdas fortbildning.
- Information: Ge god information om sin verksamhet och sina produkter och tjänster, såväl finansiell som annan.
- Anställda: Respektera de anställdas fackliga rättigheter, samarbeta på olika sätt med de anställdas representanter och motarbeta barnarbete. Informera om och lindra negativa konsekvenser av nedläggningar.
- Miljö: Sträva efter kontinuerlig förbättring. Skydda miljö, hälsa och säkerhet till exempel genom miljöledningssystem och att tillämpa försiktighetsprincipen. Utveckla och tillhandahålla produkter och tjänster utan olämplig miljöpåverkan.
- Korruption: Inte ge mutor samt främja öppenhet och de anställdas medvetenhet om företagets policy mot mutor.
- Konsumentintressen: Ge information om produkter till konsumenter och etablera rutiner för att lösa konsumenttvister.
- Vetenskap och teknik: Sträva efter att överföra teknik och kunskap till världsländet.
- Konkurrens: Inte samarbeta med konkurrenter så att konkurrensen begränsas.

FN:s Global Compact's tio principer inom områdena mänskliga rättigheter, arbetsliv, miljö och arbete mot korruption härleds från bl.a. FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, Internationella arbetsorganisationens förklaring om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet, Rio-deklarationen om miljö och utveckling samt FN:s konvention mot korruption.

När det gäller de mänskliga rättigheterna ska företag enligt princip 1 stödja och respektera skyddet av internationellt utropade mänskliga rättigheter och enligt princip 2 förvissa sig om att de inte deltar i någon kränkning av mänskliga rättigheter.

På området arbetsliv innebär princip 3 upprätthållande av föreningsfriheten och effektivt erkännande av rätten till kollektiva förhandlingar, princip 4 upphörande av alla former av tvångsarbete, princip 5 aktivt slopande av barnarbete samt princip 6 eliminerande av diskriminering vad gäller anställning och sysselsättning.

Promemoria från Regeringskansliet

Konstitutionsutskottet har genom en skrivelse som ställts till Regeringskansliet begärt följande.

- En kommentar om hur marknadsföring av Rymdbolagets havsövervakningssystem förhåller sig till Sveriges åtaganden vad gäller flyktingar.
- En kommentar om hur marknadsföring av Rymdbolagets havsövervakningssystem förhåller sig till vad regeringen anfört om att främjandet av mänskliga rättigheter ska genomsyra hela utrikespolitiken.
- En redogörelse för i vad mån, och i så fall i vilka avseenden, överväganden gjordes inför statsrådet Ewa Björlings resa till Libyen om hur det statsägda Rymdbolagets havsövervakningssystem är att bedöma utifrån gällande regler om produkter med dubbla användningsområden.
- De kommentarer i övrigt som föranleds av anmälan eller denna promemoria.

Som svar har den 10 mars 2011 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A4.3.2). I promemorian lämnas följande samlade svar.

Inledningsvis kan konstateras att Rymdaktiebolaget anfört att deras havsövervakningssystem MSS 6000 används av kustbevakningar världen över för kontroll av oljeutsläpp och is, övervakning av fiske och sjötrafik, gränsbevakning och sjöräddning. Systemen har installerats i ett antal olika flygplanstyper i ett antal länder över hela världen bland andra Sverige, Estland, Norge, Polen, Grekland, USA och Kanada.

När företagardelagationen åtföljde handelsminister Ewa Björling till Libyen i september 2009 förelåg inte några internationella sanktioner mot Libyen.

Havsövervakningssystemet MS 6000 är föremål för kontroll enligt EU:s förordning om produkter med dubbla användningsområden (PDA-förordningen)⁶. Utgångspunkten är att produkter med dubbla användningsområden (PDA-produkter) ska kunna exporteras men att tillstånd krävs från behörig myndighet (i detta fall Inspektionen för strategiska produkter, ISP, enligt 4 § lagen [2000:1064] om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd). Att en produkt hamnar på en kontrollista innebär inte automatiskt att export av denna produkt förbjuds. Listningen är närmast ett utpekande av att detta är en känslig produkt.

Vid en prövning av om exporttillstånd ska beviljas eller avslås ska, enligt art. 12 i PDA-förordningen, ett lands förpliktelser och åtaganden i relevanta internationella icke-spridningssystem och internationella fördrag beaktas, inklusive bl.a. Genèvekonventionen.

⁶ Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden.

Vad gäller marknadsföring av produkter med dubbel användning är inte detta tillståndspliktigt enligt regelverket. Inte heller marknadsföring av försvarsmateriel.

ISP har inte mottagit någon ansökan om exporttillstånd för Svenska Rymdaktiebolagets havsövervakningssystem MS 6000 till Libyen och Rymdaktiebolaget har inte sålt utrustning till Libyen. Någon prövning av exporttillstånd för nämnda produkter har således inte aktualiserats.

Sverige följer sina åtaganden när det gäller efterlevnad av Genèvekonventionen och att alla individer som kommer till Sverige för att söka asyl har rätt att få sin ansökan prövad. EU har antagit gemensamma regler om asylrätt, i form av minimiregler, i det som kallas skyddsgrundsdirektivet. Varje stat har i kraft av sin suveränitet en rätt att skydda sina gränser, i enlighet med folkrättens regler. Regelverken kring flyktingar och asylrätt innehåller i sig ingen koppling till gränsövervakning eller marknadsföring av gränsövervakningssystem.

Regeringen lyfter i det internationella samarbetet beträffande asyl- och migrationsfrågorna fram internationella konventioner och överenskommelser om mänskliga rättigheter. Stor vikt läggs vid dialog och partnerskap med tredje länder för att gemensamt förbättra hanteringen av migration genom kapacitetsuppbyggnad och samarbete mellan ursprungs-, transit- och destinationsländer.

Värnandet av de mänskliga rättigheterna är centralt i svensk utrikespolitik liksom i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige och EU agerar för att påtala övergrepp och påverka utvecklingen. En viktig svensk utgångspunkt i relationerna mellan EU och Libyen på migrationsområdet har konsekvent varit att principen om internationellt skydd och s.k. *non-refoulement* inte får åsidosättas.

Regeringen stödjer att näringslivet tar sitt ansvar för mänskliga rättigheter, i synnerhet på marknader som brister avseende nationella lagar och förordningar. Utgångspunkten för arbetet är de internationella ramverken, OECD:s riktlinjer för multinationella företag samt FN Global Compacts tio principer som innebär att företaget tar sitt samhällsansvar.

Utfrågning med statsrådet Ewa Björling

Utskottet höll den 26 april 2011 utfrågning med statsrådet Ewa Björling (bilaga B8). Därvid uttalade statsrådet följande.

Angående syftet med delegationsresor till skilda länder.

Syftet är att agera dörroppnare för företagen, att lösa upp handelspolitiska knutar samt att ha en dialog kring mänskliga rättigheter och andra viktiga frågor med politiker och företagare. Sverige är väldigt aktivt när det gäller CSR (Corporate Social Responsibility). CSR vilar på fyra olika ben, mänskliga rättigheter, miljöhänsyn, arbete mot korruption och arbetstagarens rättigheter på arbetsplatsen. Det är ett område som Sverige alltid framhåller, och Sverige gjorde så även i Libyen.

Handeln är viktig för Sverige, därför att vår export motsvarar närmare 54 % av vår BNP, och det är viktigt att vara tidigt inne även på svåra marknader, som man kan beteckna bl.a. Libyen som. Handeln kan också bidra till andra viktiga mål: till att stärka mänskliga rättigheter, till spridan-

det av svenska värderingar, till bättre ekonomiska villkor för fattiga människor och till möjligheter att kommunicera med omvärlden och med varandra, som vi ser hända i Nordafrikaregionen nu.

Frågan om det moraliskt riktiga i att sälja en viss produkt till ett visst land, givet att det inte finns några sanktioner eller lagar som lägger hinder i vägen för export, bör främst riktas till det aktuella företaget. Men detta är inte några enkla frågor, för tekniken är ofta tveeggad. Den kan rädda liv, och den kan hota liv. Den kan värna mänskliga rättigheter, och den kan hota mänskliga rättigheter.

Angående KU:s skriftliga frågor i granskningsärendet

Det finns ingen koppling mellan å ena sidan gränsövervakning eller marknadsföring av gränsövervakningssystem och å den andra sidan flyktingar och asylrätt. Marknadsföring av Rymdbolagets havsövervakningssystem förhåller sig således inte alls till Sveriges åtaganden vad gäller flyktingar. Men självklart följer Sverige sina åtaganden enligt Genèvekonventionen.

När det gäller hur marknadsföring av Rymdbolagets havsövervakningssystem förhåller sig till vad regeringen anfört om att främjandet av mänskliga rättigheter ska genomsyra hela utrikespolitiken, agerar Sverige och EU för att påtala övergrepp och påverka utvecklingen. En viktig svensk utgångspunkt i relationerna mellan EU och Libyen på migrationsområdet har konsekvent varit att principen om internationellt skydd och s.k. non-refoulement inte får åsidosättas. Regeringen stöder att näringslivet tar sitt ansvar för mänskliga rättigheter, i synnerhet på marknader som brister avseende nationella lagar och förordningar, där utgångspunkten för arbetet är de internationella ramverken, OECD:s riktlinjer för multinationella företag samt FN:s Global Compacts tio principer som innebär att företag tar sitt samhällsansvar.

När det gäller i vilken mån och i så fall i vilka avseenden det gjordes överväganden om hur det statligt ägda Rymdbolagets havsövervakningssystem är att bedöma utifrån gällande regler om produkter med dubbla användningsområden, faller det närmast på sin egen orimlighet att t.ex. Exportrådet eller UD skulle sitta och detaljgranska varje produkt som varje företag som följer med på dessa resor har och vill marknadsföra. Men statsrådet förväntar sig att de företag som deltar i resorna agerar i enlighet med acceptabla normer och principer för mänskliga rättigheter och CSR. Vidare är marknadsföring av produkter med dubbla användningsområden inte tillståndspliktig. Utgångspunkten är att produkter med dubbla användningsområden (PDA) ska kunna exporteras, till skillnad från försvarsmateriel, där utgångspunkten är att export är förbjuden men att undantag kan göras.

Det finns inte någon av regeringen beslutad *policy eller manual* för hur statsråd ska agera vid försäljningsresor. Man följer dock alltid FN-sanktioner, EU-sanktioner och, om det förekommer, vapenembargon. Handlar det om krigsmateriel finns en specifik lagstiftning, där ISP som självständig

myndighet gör en bedömning tillsammans med det parlamentariskt tillsatta Exportkontrollrådet. Ärenden av större vikt kan lyftas till regeringen; det sker dock mycket sällan. PDA följer ett annat system som innebär att de ska godkännas av ISP vid utförelse. Man följer de sanktioner och den lagstiftning som finns, och vet att svenska företag är bland världens bästa på att utöva CSR och följa de riktlinjer som finns i FN:s Global compact, OECD:s riktlinjer osv. Statsrådet hade ingen kontakt med ISP före avresan till Libyen.

Företagen är mycket aktiva i fråga om att föra upp CSR på sin egen agenda. De ser vikten av att arbeta med CSR-frågor och att detta stärker deras varumärke. Dessutom sprider de dessa värderingar till andra internationella företag och ser att andra agerar på ett liknande sätt tillbaka, för att det över huvud taget ska bli handel. CSR är företagsägt och företagsdrivet; vad regeringen gör är att lyfta frågan i lämpliga fora, t.ex. i svåra länder där det inte förekommer lika mycket CSR på agendan. Vi *talat också om vikten av CSR med företagen inför delegationsresor*. Inför en sådan resa hålls ofta ett möte hemma på UD, just för att se företagets förväntningar och också tala om vikten av CSR, vilket betonas extra inför resor till svårare länder. I Libyen hölls en samling med företagen direkt efter ankomsten dit. Då talades det om mänskliga rättigheter, hur svenska företag ska agera i svåra länder och alla de frågor som gäller CSR.

Beredning av vilka resor statsrådet ska delta i, vilka företag som följer med, vilka produkter som marknadsförs och vilka man träffar kan se ut på olika sätt. En resa kan föranledas av en inbjudan från ett lands handelsminister att resa dit med en handelsdelegation, av en bedömning att Sverige ska närma sig ett land för att upptäcka nya marknader eller av att ett land är ett stort och viktigt land för export. Grundregeln är hela tiden att följa FN- och EU-sanktioner och gällande lagar och regler.

Angående information om Libyen och dess regim före avresan i september 2009

Statsrådet får regelmässigt information om det land en förestående resa avser. Inför varje resa sker en noggrann genomgång som bl.a. innefattar den senaste informationen om hur läget ser ut i landet. Läget i Libyen då, den 28 september 2009, var väldigt annorlunda mot läget i dag. Då handlade det om ökade kontakter med Libyen. EU hade långa diskussioner om avtal vad gäller handel, viseringsfrågor och flyktingfrågor, och Libyen hade kontakter med flera europeiska länder. Från libysk sida var man också intresserad av svensk miljöteknik, Ericsson och ABB, för att bygga telesystem. Det är något som har gjort skillnad för människor i Libyen i dag.

Deltog i den svenska delegationen gjorde åtta företag, nämligen Ericsson, Euroland (tjänster till börser bl.a.), Siemens, Plena Group, Ryndbolaget, Swegon (klimat och ventilation), WSP International och Condriil. På

den *libyska sidan deltog*, utöver den libyska staten, libyska investerare och något libyskt företag men statsrådet kan inte säga exakt hur många och vilka de var.

Svåra länder eller svåra marknader kan innebära mycket: diktaturer naturligtvis, länder där det förekommer väldigt mycket korruption, länder som i dag är sköra demokratier men där det fortfarande förekommer extremt mycket korruption och länder med svåra säkerhetslägen.

Export av krigsmateriel förekommer över huvud taget inte från Sverige till Libyen. Beträffande länder dit det förekommer export av krigsmateriel görs en samlad bedömning av om detta är bra för Sverige eller inte. Det handlar om svensk utrikespolitik men även om utbyte av teknologi och kunskapsöverföring.

Det är ISP som självständig myndighet som avgör om det får ske en export av krigsmateriel eller ej. Exportrådet, som bjuder in företag tillsammans med UD, har också en god kontroll på detta. De företag som säljer krigsmateriel kräver ett positivt förhandsbesked; innan dess sker inte någon marknadsföring.

För *produkter med dubbla användningsområden* däremot, som havsövervakningssystemet MS6000, krävs inget förhandsbesked. Däremot krävs det ett godkännande från ISP vid en eventuell affär, vid utförelse.

Statsrådet ser *ingen risk för att uttalanden i samband med och medverkan i marknadsföringsinsatser från ett statsråd påverkar ISP*, som ligger under samma statsråd, när det gäller tillståndsprövningen i ett senare skede; hon anser att vi har en lagstiftning som fungerar bra och som har tjänat oss väl. Det är en av de mest transparenta redovisningarna vi har i Europa och den är väldigt strikt. ISP är en självständig myndighet som gör sin egen bedömning. ISP har väldigt tydliga riktlinjer som inspektionen arbetar efter, och inspektionen arbetar på ett självständigt sätt. Den kan även rådfråga Exportkontrollrådet, som är parlamentariskt tillsatt och där alla partier finns med.

Statsrådet framhöll att teknik ofta kan vara tveeggad. Den kan användas för att övervaka människor för att rädda liv. Den kan också användas för att hindra människor. För regeringen handlar det om att trycka på politiskt när det gäller mänskliga rättigheter, att i de avtal som sluts med olika länder – generellt – få in en klausul om mänskliga rättigheter, att kunna befinna sig i landet för att ständigt se detta och påpeka detta. Dessutom handlar det om utbildning av människor för att man ska kunna agera på ett bättre sätt för att man ska kunna agera rättssäkert. Tekniken är tveeggad, och det är viktigt att man skiljer på *flyktingsmuggling och flyktingars rätt att söka asyl* och dessutom ser på hur situationen var vid den aktuella tidpunkten, med människor som drunknade i havet, människor som inte överlevde i rangliga båtar.

Utskottets ställningstagande

Utskottets granskning visar inte annat än att statsrådet Ewa Björling i samband med den ifrågavarande resan till Libyen har handlat i enlighet med gällande regelverk om produkter med dubbla användningsområden (PDA).

Granskningen föranleder inget ytterligare uttalande från utskottets sida.

4.4 Uttalande av statsministern i fråga om marknadsföring av Kastrups flygplats

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, *bilaga A4.4.1*, som kom in till utskottet den 28 juni 2010 begärs att utskottet granskar ett uttalande som statsminister Fredrik Reinfeldt gjorde i tidningen *Sydsvenskan* den 20 maj 2010. I anmälan anförs att det i *Sydsvenskan* uppgavs att Malmö, Lund och Region Skåne stod redo att lägga nio miljoner kronor på att marknadsföra Kastrups flygplats och att statsministern tyckte att det var en tveksam satsning. Statsministern uttalade bl.a. följande: ”Det kan ju inte beskrivas som en kärnuppgift för en svensk kommun med sin kommunala kompetens.”

Anmälaren menar att uttalandet är tveksamt och att uttalanden som statsministern gör i sin egenskap av statsminister lätt kan uppfattas som uttryck för regeringens ståndpunkt eller på andra sätt som auktoritativa och normbildande. Direkt fel blir det enligt anmälaren när statsministern uttalar sig i en fråga som är under rättslig prövning. I detta fall hade nämligen Malmö kommuns beslut att bidra med medel till marknadsföringen av Kastrups flygplats överklagats, och dom i målet meddelades först den 9 juni 2010.

Underlag för granskningen

Som grund för granskningen har legat en artikel i tidningen *Sydsvenskan* den 20 maj 2010 och en promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen, *bilaga A4.4.2*.

Utredning i ärendet

Artikel i tidningen Sydsvenskan

På *Sydsvenskans* webbplats framgår att det i artikeln den 20 maj 2010 angavs att Malmö och Lunds kommuner samt Region Skåne avsåg att satsa nio miljoner kronor på att marknadsföra Kastrups flygplats. Malmöns insats hade överklagats till förvaltningsdomstolen. I artikeln anges följande om vad statsminister Fredrik Reinfeldt uttalat:

Malmö, Lund och Region Skåne står redo att lägga nio miljoner kronor på att marknadsföra Kastrups flygplats. – En tveksam satsning, tycker statsminister Fredrik Reinfeldt (M). – Fullt rimligt, säger Mona Sahlin (S).

- - -

På riksplanet är enigheten mindre. Fredrik Reinfeldt ser det som tveksamt att svenska kommuner och landsting slussar skattemedel till en utländsk flygplats.

– Det kan ju inte beskrivas som en kärnuppgift för en svensk kommun med sin kommunala kompetens, säger han.

– Vi moderater brukar säga att man ska vara aktsam om skattepengarna lokalt och se till att de verkligen går till skola, äldreomsorg och förskolor. Det är kärnuppgiften. Då ska man akta sig för att ha med allt för mycket ”annat” – lokala företag, marknadsföringsprojekt och liknande.

– Men det måste rimligen vara upp till Malmöns förtroendevalda att förklara och försvara hur man resonerat i Malmö, tillägger statsministern.

Gällande rätt

Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Interpellation

I en interpellation den 21 maj 2010 (2009/10:424) av Luciano Astudillo (S) till statsrådet Cristina Husmark Pehrsson (M) anfördes bl.a. att statsminister Fredrik Reinfeldt hade uttalat sin stora tveksamhet till att svenska kommuner och landsting satsar skattemedel på en utländsk flygplats. Mot den bakgrunden ville Luciano Astudillo fråga statsrådet i hennes egenskap av regeringens nordiska samarbetsminister på vilket sätt statsrådet avsåg att motverka Region Skånes, Malmö stads och Lunds kommuns satsning för att stärka Kastrups attraktivitet.

I kammaren (prot. 2009/10:132) den 4 juni 2010 anförde statsrådet Mats Odell som svar på interpellationen bl.a. att det allmänt sett kunde sägas att en kommun eller ett landsting bara får ha hand om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar. Vidare får en kommun eller ett landsting inte ha hand om sådana angelägenheter som ska handhas enbart av någon annan, till exempel rent statliga angelägenheter. En annan begränsning i kommunernas och landstingens kompetens är att de inte får ge stöd till enskilda företag om det inte finns synnerliga skäl för det.

Frågan om beslutet att ge ekonomiskt stöd i syfte att stärka och marknadsföra den danska flygplatsen är lagligt eller inte kunde inte Mats Odell uttala sig om. Detta var en uppgift för en domstol att ta ställning till. Han hade också fått veta att frågan var föremål för domstolsprövning. Vidare anförde Mats Odell att det vid sidan om frågan om beslutet var lagligt naturligtvis alltid kunde diskuteras om detta var ett lämpligt sätt att stärka

den lokala eller regionala konkurrenskraften. Han tyckte dock att detta var en fråga som bäst förtjänade att diskuteras just lokalt och regionalt. Politiken för regional tillväxt bygger på att ett regionalt ansvar och inflytande ger möjligheter att växa utifrån egna förutsättningar. Region Skåne ansvarar sedan mer än tio år för det som i dag benämns det regionala tillväxtarbetet och definieras som insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling. Vidare anförde Mats Odell att Sverige har ett starkt kommunalt självstyre. Han tyckte att det var viktigt att värna principen, inom de lagliga ramar som finns, att det är ett lokalt och regionalt ansvar att ta ställning till vilka åtgärder som bäst utvecklar kommunerna och landstingen. I valet får sedan väljarna ta ställning till om de tycker beslutet var korrekt. Han hade därför inte för avsikt att vidta några åtgärder i detta ärende.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om dels formerna för regeringens styrning av myndigheterna, dels domstolarnas självständiga ställning. Våren 2007 gjorde utskottet också en översiktlig genomgång av tidigare granskningar av uttalanden som gjordes av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Utskottet har framhållit att statsråd i likhet med alla andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att en viss försiktighet bör iaktas, med hänsyn till ett statsråds speciella ställning i förening med det förhållandet att regeringsformen uppställer vissa regler för myndigheternas och domstolarnas självständighet i förhållande till regeringen. Särskilt när det gäller frågan om statsråds rätt att uttala sig om rättsavgöranden och om ett uttalande varit ägnat att påverka en domstols bedömning i ett enskilt mål, har utskottet framhållit att domstolarnas självständighet är en av grunderna för en rättsstat. Med hänsyn till detta bör statsråden enligt utskottet visa största möjliga återhållsamhet när det gäller att uttala sig om rättsavgöranden i enskilda fall eller att göra uttalanden som kan uppfattas på detta sätt. Även om avsikten med uttalandet inte har varit att påverka domstolarnas bedömning kan det ändå i vissa fall förefalla som om uttalandet strider mot syftet i 11 kap. 2 § (motsvarande nuvarande 11 kap. 3 §) regeringsformen.

Promemoria upprättad inom Statsrådsberedningen

Utskottet begärde i en skrivelse som sändes till Regeringskansliet svar på bl.a. följande fråga: Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om statsministerns uttalanden om bidragen till Kastrups flygplats i förhållande till bestämmelserna i 11 kap. 3 § regeringsformen?

Som svar översändes en promemoria upprättad den 17 februari 2011 inom Statsrådsberedningen (bilaga A4.4.2).

I promemorian anförs att statsministerns uttalande är att betrakta som en generell politisk värdering, inte som en partsinlaga i ett enskilt ärende. Som statsministern också markerar i intervjun är det de kommunalt företröendevalda och ansvariga som har att svara på den fråga som den återgivna intervjun refererar till och anmälan gäller.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare framhållit att statsråd bör iakttä särskild försiktighet i vissa hänseenden. Det kan bl.a. gälla uttalanden som kan riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter vid deras rättstillämpning som gäller enskilda eller kommuner.

Granskningen i detta fall föranleder inget uttalande av utskottet.

4.5 Fråga om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 15 november 2010 begärs det att utskottet granskar lämpligheten i agerandet från Utbildningsdepartementet när pressekreteraren begärde att ett inslag i programmet Uppdrag granskning skulle klippas om, *bilaga A4.5.1*.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utbildningsdepartementet, *bilaga A4.5.2*, samt utfrågningar med f.d. utgivaren för Uppdrag granskning Lars-Göran Svensson, *bilaga B2*, och utbildningsminister Jan Björklund, *bilaga B6*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Ansvarige utgivaren för programmet Uppdrag granskning Lars-Göran Svensson skrev den 15 september 2010 på programmets bloggsida följande.

I kväll (15/9) sänder Uppdrag granskning två reportage från skolans värd följt av en debatt mellan skolministern Jan Björklund (FP) och de rödgrönas talesperson i skolfrågor Ylva Johansson (S). Sent i går kväll hörde Jan Björklunds presschef Anders Andrén av sig med ett minst sagt märkligt krav.

Han krävde att reportaget (som han hade fått en förhandstitt på) skulle redigeras om. Inte på grund av någon felaktighet utan för att ett vallöfte som Jan Björklund och alliansen lanserade för några veckor sedan skulle tas med i reportaget.

Att personer som vi granskar, intresseorganisationer eller andra som medverkar i Uppdrag granskning på olika sätt försöker påverka oss, och innehållet i våra reportage, är inte ovanligt. Men det är oftast ganska lätt och okomplicerat att hantera, det vill säga att inte låta det påverka oss.

Men att en regeringstjänsteman på utbildningsdepartementet kvällen innan vi sänder en granskning om den svenska skolan försöker påverka innehållet och kräver att vi redigerar om ett reportage, tillhör inte vanligheterna. Men det var ovanligt lätt att avfärda.

Gällande ordning

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) reglerar skyddet för yttrandefrihet i radio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. Lagen bygger på samma grundsatser som tryckfrihetsförordningen. Detta innebär bl.a. att censurförbud och etableringsfrihet i princip gäller också för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Endast i fråga om användningen av radiofrekvensspektrum har etableringsfrihet i tryckfrihetsrättslig mening inte kunnat införas.

Enligt 1 kap. 3 § första stycket YGL får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Enligt 3 kap. 1 § första stycket YGL har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd (kabel). Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får enligt 3 kap. 2 § YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor att sända. Det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidast möjliga yttrandefrihet. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket YGL gäller det som sägs om radioprogram även bl.a. program i television.

Bestämmelser om tillstånd och villkor för sändningar finns i radio- och tv-lagen (2010:696). Regeringen ger enligt 4 kap. 3 § tillstånd att sända tv om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften. I lagen finns en möjlighet för regeringen att i samband med att tillstånd ges bestämma villkor för sändningarna. Tillstånd att sända tv får förenas med en rad villkor som anges i 4 kap. 8–10 §§. Enligt 8 § får ett sändningstillstånd förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i televisionen. Enligt 5 kap. 1 § ska en leverantör av medietjänster som tillhandahåller bl.a. tv-sändning se till att

programverksamheten präglas av det demokratiska statsskicket grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Enligt 3 kap. 4 § YGL avgör den som sänder radioprogram självständigt vad som ska förekomma i programmen. Bestämmelsen innebär att krav på innehållet i vad som sänds kan ställas endast genom lag eller genom sådana tillståndsvillkor som får förekomma. På detta sätt utgör bestämmelsen om programföretags redaktionella självständighet ett uttryckligt skydd mot påtryckningar från det allmännas sida. Den är enligt motiven emellertid också avsedd att lämna utrymme för lagstiftning som syftar till att värna programföretags oberoende gentemot andra, t.ex. annonsörer (prop. 1990/91:64 s. 117).

Regeringen beslutade den 17 december 2009 om sändningstillstånd för Sveriges Television AB. Tillståndet trädde i kraft den 1 januari 2010 och gäller t.o.m. den 31 december 2013. Som villkor för sändningsrätten gäller bl.a. att den ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i televisionen. SVT ska före sändning av program så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmet. Ämnesval och framställning ska ta sikte på vad som är relevant och väsentligt (5 §).

Tidigare granskning av statsråds agerande i förhållande till medieföretag

Våren 2004 granskade konstitutionsutskottet den omständigheten att statsminister Göran Persson i samband med TV4:s partiledardebatt år 2002 i ett samtal med Jan Scherman enligt denne tagit till en ton och ett ordval som ”var ett otvetydigt hot” (bet. 2003/04:KU20 s. 169 f.). Inför utskottet anförde Göran Persson att han säkerligen sagt vad han tyckt om själva debatten och valbevakningen men att han inte kunde minnas exakt hur orden fallit samt att han inte hade uttalat det som Jan Scherman påstått. Utskottet konstaterade att det förelåg motstridiga uppgifter om vad som förevarit vid den för granskningen aktuella händelsen varför granskningen inte föranledde något uttalande från utskottets sida. Utskottet anförde därutöver med hänvisning till 1 kap. 9 § regeringsformen att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska iaktta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Om det allmänna har överskridit sin beslutanderätt, kan man tala om illojal maktanvändning.

När det gäller statsråds relationer med public service-företagen hänvisade utskottet till uttalanden från tidigare granskning om att statsråden, vid sidan av det som förekommer inom ramen för formulerandet av företagens uppdrag, borde iaktta en hög grad av försiktighet så att det inte uppstår risk för att företagens självständighet och oberoende rubbas eller deras granskade uppgift påverkas. Utskottet konstaterade att TV4, som ärendet gällde, i likhet med public service-företagen sänder program med stöd av

tillstånd från regeringen. Som villkor också för TV4 gällde att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt att myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna ska granskas. Utskottet framhöll att alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen hade att iakttä en hög grad av försiktighet när det gällde agerandet i förhållande till den som är föremål för en myndighets beslut. Med hänsyn till statsråds speciella ställning torde särskilda krav kunna ställas på regeringens ledamöter i iakttagandet av denna försiktighetsprincip. Genom att en sådan försiktighetsprincip iaktogs värnades integriteten för såväl det offentliga organet i dess maktutövning som för den som är föremål för dess beslut.

Våren 2005 granskade utskottet det förhållandet att justitieminister Thomas Bodström gett sin pressekreterare i uppdrag att ringa till Sveriges Television för att lämna information om ett pågående gisslandrama. Detta skedde samma dag som ett på förhand inspelat humorprogram med justitieministern som medverkande skulle sändas (bet. 2004/05:KU20 s. 190 f.). Utskottet underströk vikten av att statsråd i kontakten med medieföretag inte agerar så att den redaktionella självständigheten kan ifrågasättas. Inte heller fick åtgärden vara hindrande för offentliggörande eller spridning av framställningar i grundlagsskyddade medier, t.ex. tv-program. Vad som framkommit i ärendet gav emellertid inte stöd för påstående att den redaktionella självständigheten trätts förnär eller att någon hindrande åtgärd i yttrandefrihetsgrundlagens mening förekommit i detta fall.

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet överlämnades den 17 februari 2011 en promemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet (bilaga A4.5.2). I promemorian angavs det att det var en riktig uppgift att presschefen vid Utbildningsdepartementet hade ringt den ansvarige utgivaren för Uppdrag granskning den 14 september och då tagit upp inslaget som skulle sändas följande dag. Vidare framhölls det att frågor om friskolor behandlades i inslaget och utbildningsministern skulle delta i en efterföljande debatt om inslaget. Därför bereddes presschefen tillfälle att före sändningen se det aktuella inslaget och presschefen tog kontakt med utgivaren efter att ha sett inslaget. Statsrådet Jan Björklund kände inte till denna kontakt togs. Det aktuella inslaget innehöll bl.a. uttalanden från utbildningsministerns sida, och kontakten togs i syfte att säkerställa att utgivaren var medveten om att ministern gjort nya uttalanden i de frågor som behandlades i programmet. Utgivaren uppgav dock att han inte ville ha med detta i sitt program, och presschefen gav då uttryck för att det var konstigt att man inte använde sig av det senaste inspelade materialet med ministerns uttalanden.

Utfrågningar

Lars-Göran Svensson

Utskottet höll den 5 april 2011 en offentlig utfrågning med Lars-Göran Svensson, f.d. ansvarig utgivare för Uppdrag granskning (bilaga B2). Lars - Göran Svensson framhöll följande. Uppdrag granskning gjorde två reportage som skulle sändas den 15 september 2010 och handlade om skolan, effekterna av friskolereformen och vinsterna inom friskoleföretagen. Programmet skulle avslutas med en diskussion mellan Ylva Johansson och statsrådet Jan Björklund om hur de såg på innehållet och vilken inställning de hade. På eftermiddagen innan programmet sändes fick de båda tillgång till det färdiga reportaget. Debatten skulle äga rum på morgonen samma dag som reportaget sändes. Allt oftare tillämpade man regeln att de som granskades fick se reportagen i lugn och ro innan de sändes och komma med eventuella synpunkter och ändringsförslag.

Lars-Göran Svensson uppfattade att det var Jan Björklunds pressekreterare som tittade på programmet. Någon gång mellan kl. 21 och 22 ringde denne till programchefen för samhällsredaktionen i Göteborg, Mette Friberg, som uppfattade saken så att det ställdes krav. Enligt den minnesbild hon förmedlat till Lars-Göran Svensson var det ett ganska högljutt tonläge i samtalet. Hon hänvisade till Lars-Göran Svensson, och pressekreteraren ringde därefter upp honom och ställde ganska kraftfulla och högljudda krav på att programmet skulle klippas om och tillföras information som han ansåg vara viktig. Som Lars-Göran Svensson mindes gällde det krav på att lägga till Jan Björklunds senaste åsikter i frågan. Han blev förvånad över det sätt som synpunkterna framfördes och hade aldrig tidigare upplevt någon som så tydligt krävde en ändring av ett reportage. Han skulle kunna definiera kravet som att den redaktionella självständigheten kränktes.

Det var ovanligt att det så handfast uttryckligen krävdes att ett program skulle klippas om några timmar före sändning. Det var tveklöst ett försök att påverka. Jan Björklund hade någon vecka tidigare i en lördagsintervju eller partiledarutfrågning, som en reaktion på att Uppdrag granskning höll på att gräva i frågan, gjort ett uttalande om att man skulle ge Skolinspektionen möjlighet att stoppa utdelningar från skolföretag som inte skötte sig. Lars-Göran Svenssons absoluta uppfattning var att pressekreteraren hade mycket bestämda krav på att reportaget skulle redigeras om, dvs. tillföras information som han tyckte var viktig. Kraven avfärdades av flera skäl och på morgonen spelades diskussionen mellan Ylva Johansson och Jan Björklund in. Reportaget sändes naturligtvis i det skick som var tänkt från början. Han hade ingen aning om Jan Björklund hade sett reportaget i förväg och visste inte om det förekommit kontakt mellan pressekreteraren och Jan Björklund.

Beskrivningen av samtalet i svaret från Regeringskansliet var på sätt och vis korrekt förutom att pressekreteraren hade väldigt tydliga krav på ändringar i reportaget, vilket inte framgick av beskrivningen.

Samtalet med pressekreteraren påverkade naturligtvis inte programmet. Det kom alltid synpunkter på reportage. I detta fall var det fråga om ett utspel av vallöftskaraktär som gjorts några veckor tidigare och inget talade för eller emot att det skulle gå att genomföra. Pressekreterarens försök att påverka var inte välkommet och hörde inte till spelreglerna. Det var märkligt men spelade egentligen ingen roll. Lars-Göran Svensson och de som var inblandade i programmet tyckte att kravet och det sätt som det framställdes på var mycket obefogat.

Normalbilden var inte att någon från den politiska och offentliga världen ringde och försökte påverka. Det förekom mycken kontakt med statsrådets pressekreterare och det hände att politiker och ministrar diskuterade programmen efteråt. Självfallet kunde man få inspel och synpunkter på program under den tid programmet gjordes som innebar att man i all välvilja ville byta information. Det hände att man ringde med påpekanden i all vänlighet, t.ex. om att ett årtal blivit fel, men inte på det sätt som gjordes i det aktuella fallet. Man brukade inte kräva att det skulle göras ändringar. Det normala var att synpunkter på reportaget togs upp i den efterföljande diskussionen. Det var därför dessa debatter fanns, just för att man skulle kunna reagera och komma med inspel och synpunkter på reportaget.

Utbildningsminister Jan Björklund

Den 12 april 2011 höll utskottet en offentlig utfrågning med statsrådet Jan Björklund (bilaga B6). Jan Björklund framhöll att redaktionen för Uppdrag granskning bad honom att medverka i ett studiesamtal och kommentera ett inslag som handlade om vinstdrivande friskolor och som skulle sändas på kvällen den 15 september 2011. Inspelningen av samtalet skulle äga rum tidigt på morgonen den 15 september. För att kunna ge relevanta kommentarer fick han tillgång till programmet på eftermiddagen den 14 september. Det var fyra dagar före valet och han var helt fokuserad på den stora partiledarutfrågning som skulle äga rum på kvällen i TV4. Han tittade mycket ofokuserat på Uppdrag granskningens inslag. Han hade bett sin pressansvarige att titta på programmet åt honom, gå igenom det mer grundligt och därefter ge förslag på vad han skulle kunna säga i kommentarerna efteråt.

Efter utfrågningen i TV4 berättade den pressansvarige om programmets innehåll och lämnade förslag på vad statsrådet skulle kunna säga i studiesamtalet. Han berättade då också att han varit i kontakt med redaktionen. Den pressansvarige hade sett att det var en mycket kritisk granskning av de vinstdrivande friskolorna och att den skildring av regeringens politik som redovisades inte var den aktuella politiken utan en tidigare ståndpunkt. Regeringen hade fyra veckor tidigare redovisat lagstiftningsförändringar som om de genomfördes skulle möta en del av de problem som beskrevs i programmet. Den pressansvarige hade ringt redaktionen för att försäkra sig om att redaktionen förstätt att regeringens politik inte var den som skildrades i programmet eftersom regeringen redovisat en ny inriktning. Han hade mötts av beskedet att redaktionen inte tänkte ta hänsyn till

det och så var det med det. Statsrådet informerades om samtalet. I och med att han skulle medverka morgonen därefter fäste han inget större avseende vid saken. På morgonen genomfördes studiosamtalet och han fick möjlighet att då berätta om regeringens ståndpunkt. Det var en relevant information att beskriva regeringens nya position. Sedan sändes programmet på kvällen.

Statsrådet kände inte till om den pressansvarige hade ringt till programchefen. Han fick veta att man hade ringt till redaktionen, men visste inte exakt vem man ringt och vem man fått tag i. De pressansvariga har som uppgift att förse massmedierna med korrekt och aktuell information om regeringens politik, positioner och avsikter och om bakgrunden till resonemangen. Den pressansvarige upplevde att det var hans uppgift att ringa redaktionen och försäkra sig om att den förstått att programmet inte gav den aktuella bilden. Statsrådet visste inte hur orden föll exakt i detta samtal. Han visste inte om ordet "krav" förekom under samtalet. Enligt presschefen hade det inte gjorts det. När man ringde därför att man uppfattade att något var skildrat på ett felaktigt sätt var det naturligtvis underförstått att man önskade en korrekt skildring. Om det var ett krav eller inte fick man definiera själv. Hans pressansvariga, i synnerhet den aktuella som arbetat sedan 2006 på Utbildningsdepartementet, visste självklart var gränserna gick och att det var redaktionen som bestämde.

Jan Björklund underströk att det var självklart att redaktioner, ansvariga utgivare och programansvariga självständigt avgör hur program ska utformas, hur tidningsartiklar ska skrivas osv. Det var en självklar utgångspunkt. Han framhöll vidare att det dock också var en utgångspunkt för pressansvariga och pressekreterare att deras uppgift var att förse medierna med korrekt information. Pressekreterare försåg massmedierna med information och gjorde klarlägganden om de upplevde att massmedierna missförstått något. Men det var lika självklart att ansvariga utgivare och redaktioner därefter självständigt avgjorde vad som skulle presenteras i deras medier.

De pressansvariga i Regeringskansliet var mycket rutinerade och erfarna. De hade mängder med kontakter med medierna varje dag och visste var gränserna gick. Statsrådet uppfattade att de beskrivningar som Lars-Göran Svensson och presschefen gett stämde överens när det gällde innehållet i samtalet.

Lars-Göran Svenssons beskrivning att regeringens nya position var en reaktion på att Uppdrag granskning börjat undersöka frågan var inte någon riktig beskrivning. På våren 2010 hade det uppmärksammats att ett antal riskkapitalbolag gått in som ägare av friskolekoncerner. Det var inte Uppdrag granskning som ledde till regeringens nya position, men det var naturligtvis samma verklighetsbild som lett till att både regeringen och Uppdrag granskning intresserade sig för frågan.

Statsrådet kände inte till i förväg att pressekreteraren skulle ringa upp Uppdrag granskning. Han hade själv i mycket liten utsträckning kontakter med medierna innan han medverkade i ett program. Självklart återförankrade pressekreterarna tidpunkter, former för medverkan osv. med honom, men det var mycket vanligt att det förekom kontakter mellan journalister och pressekreterare för att förutom rent logistiska frågor klara ut bakgrunden till regeringens ståndpunkt i en viss fråga. Pressekreterarna förklarade och journalisterna frågade om de förstått det rätt osv.

Statsrådet ansåg att han gjort allt som kunde förväntas av en minister för att försäkra sig om att medarbetarna var väl förberedda, väl skolade, erfarna och hade tillräckliga instruktioner. Det fanns utbildningar och det pågick ständiga diskussioner. Pressekreterarna och alla andra var fullt medvetna om att det var redaktionerna som avgjorde vad de ville ta med eller inte. Lars-Göran Svensson hade själv sagt att det var lätt att avfärda.

Utskottets ställningstagande

Som granskningen visar är kontakter med massmedierna ett naturligt inslag i arbetet i Regeringskansliet. Kontakterna är ofta inriktade på kontroll av faktauppgifter eller på att Regeringskansliet ges tillfälle att förbereda sig inför ett inslag som rör regeringen. Sådana kontakter fyller en viktig funktion. En allmän utgångspunkt vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och media är självfallet vikten av att den redaktionella självständigheten inte träds förnär.

Granskningen i detta fall ger inte anledning till något uttalande i övrigt från utskottets sida.

4.6 Fråga om jordbruksministerns styrning av Jordbruksverket

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 13 september 2010 begärs att utskottet ska granska om jordbruksministern har gjort sig skyldig till ministerstyre i förhållande till Statens jordbruksverk, fortsättningsvis benämnt Jordbruksverket, *bilaga A4.6.1*.

Enligt anmälan presenterade Djurrättsalliansen den 9 augusti 2010 uppgifter om förhållanden på svenska minkfarmer. Anmälaren hänvisar till en artikel på Svenska Dagbladets Brännpunkt den 12 september 2010, med rubriken Valfrågan som snabbt begravdes, där det bl.a. uppges att Regeringskansliet den 10 augusti 2010 hållit ett videomöte med Jordbruksverkets ledning, där Djurrättsalliansens filmavslöjanden tagits upp och en åtgärdsplan diskuterats. Den 13 augusti 2010 presenterade Jordbruksverket på sin webbplats en artikel med rubriken Minkuppfödare snabbgranskade,

bilaga A4.6.2. Enligt artikeln hade kontrollbesök genomförts vid ca 40 % av landets minkfarmer. De utförda kontrollerna hade skett under perioden den 10–13 augusti 2010. Syftet hade varit att få en dagsfärsk lägesbild med anledning av de bilder av en utbredd misskötsel på landets minkfarmer som medierna rapporterat om.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. promemorior som upprättats inom Landsbygdsdepartementet, *bilaga A4.6.3*, 5–6, och Jordbruksverket, *bilaga A4.6.7*, samt en utfrågning med dåvarande jordbruksministern, numera landsbygdsministern, Eskil Erlandsson, *bilaga B4*.

Utredning i ärendet

Gällande ordning

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80).

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder, enligt 12 kap. 1 § regeringsformen, under regeringen i den mån de inte enligt regeringsformen eller annan lag lyder under riksdagen. Av bestämmelsen följer att myndigheterna i princip är skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar (prop. 1973:90 s. 397). Ett enskilt statsråd har inte rätt att befalla över myndigheterna.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är begränsad i två avseenden. För det första följer en begränsning av legalitetsprincipen, dvs. principen om den offentliga maktens lagbundenhet (1 kap. 1 § regeringsformen). Alla samhällsorgan, inklusive regeringen, är bundna av gällande rätt. Regeringen får således inte utfärda föreskrifter till myndigheterna i strid med gällande rätt. För det andra följer en begränsning av 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Avsikten med dessa begränsningar av regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är att garantera den enskildes rättssäkerhet (prop. 1973:90 s. 397).

Frågan om informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna har behandlats i proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen. I propositionen anfördes att kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med 12 kap. 2 § regeringsformen och att sådana för regeringens del bör skötas på tjänstemannanivå. Konstitutionsutskottet uttalade i sitt betänkande (bet. KU 1986/87:29) att det enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Enligt utskottet är det över huvud taget svårt att föreställa sig en smidig och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag. Utskottet pekade även på att det svenska systemet kännetecknas av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kan inte förnekas. Därför bör, anförde utskottet, dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

Offentlig kontroll av efterlevnaden av djurskyddslagen (1988:534), de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen, de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har fattats med stöd av EG-bestämmelserna utövas av länsstyrelserna och andra statliga myndigheter i enlighet med vad regeringen bestämmer; det framgår av 24 § första stycket djurskyddslagen. Enligt 59 § djurskyddsförordningen (1988:539) är länsstyrelserna behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll.

Enligt 24 a § första stycket djurskyddslagen samordnar den kontrollmyndighet som regeringen bestämmer övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar vid behov råd och hjälp i denna verksamhet. Jordbruksverket utövar, enligt 63 § djurskyddsförordningen, offentlig kontroll genom att samordna övriga kontrollmyndigheter och ge stöd, råd och vägledning till dem.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivas, om samverkan mellan myndigheter samt om skyldighet för en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen att lämna information till Jordbruksverket om den kontrollverksamhet som bedrivs; det framgår av 65 § djurskyddsförordningen.

Tidigare granskningar

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet.

2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om ett uttalande varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat sig om statsråds rätt att göra uttalanden samt om att viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet uttalat att avsikten med ett uttalande samt hur uttalandet kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten.

I några fall har utskottet framhållit att det är angeläget att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Detta framhöll utskottet exempelvis vid 2003 års granskning av statsrådet Jan O Karlsson som i ett uttalande hade ifrågasatt det lämpliga i Migrationsverkets lösning när det gällde inhysning av asylsökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03:KU30 s. 150 f.).

Hösten 2006 uttalade sig utskottet om ett beslut av ett statsråd om fortsättning av ett uppdrag till länsstyrelserna att utvecklas till 24-timmarsmyndigheter (bet. 2006/07:KU10 s. 50). Utskottet anförde att uppdrag till myndigheter i grunden är sådana ärenden som inte bör delegeras till Regeringskansliet att besluta om. Således bör uppdrag till myndigheter som lyder under regeringen beslutas av regeringen, vilket normalt också sker. Att länsstyrelserna i det aktuella fallet själva tog initiativ till utvecklingsarbetet skulle visserligen kunna anses tala för att det från Regeringskansliets sida mest var fråga om att skjuta till medel till ett pågående arbete. Icke desto mindre innebar regeringskanslibeslutet att det fastställdes målsättningar för utvecklingsarbetet och krav på återrapportering, och det kunde även noteras att det belopp som betalats ut som ersättning till länsstyrelserna endast var en tiondel av vad länsstyrelserna själva ansett skulle krävas för de insatser de planerat. Enligt utskottet kunde det ifrågasättas om det inte hade varit att föredra att regeringen hade fattat den del av beslutet som avsåg själva uppdraget. Regeringen hade i samband med det också kunnat antingen besluta om ersättning eller ansett att arbetet skulle finansieras inom existerande ekonomiska ramar. Alternativt skulle regeringen ha kunnat överlåta själva ersättningsfrågan till Regeringskansliet, som då haft möjlighet att betala ut medel från den anslagspost som det nu disponerade, anförde utskottet.

Våren 2009 granskade utskottet bl.a. ett uttalande av folkhälsominister Maria Larsson. Utskottet uttalade i sitt ställningstagande (bet. 2008/09:KU20 s. 295) att statsråd bör iaktta en viss försiktighet i sina kontakter

med myndigheter för att inte riskera den självständighet som enligt regeringsformen tillkommer myndigheterna. Granskningen i det då aktuella ärendet föranledde inte något särskilt uttalande.

Slutligen bör nämnas en granskning våren 2008 av näringsminister Maud Olofssons utseende av utredare av trygghetssystem för företagare. Utskottet konstaterade (bet. 2007/08:KU20 s. 213) att näringsministern vid en presskonferens den 22 november 2007 presenterade felaktiga uppgifter om den tidigare utredaren. Såsom ansvarigt statsråd ansvarar näringsministern, anförde utskottet, för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som hon förmedlar är korrekta. Mot denna bakgrund kunde utskottet notera att departementsledningen senare samma dag offentligt framförde ett beklagande och sina ursäkter. Det är dock inte tillfredsställande, anförde utskottet, att en skriftlig rättelse tillfogades regeringens webbplats först två veckor efter presskonferensen.

Jordbruksverket ska ta fram en åtgärdsplan

Enligt uppgifter som publicerats på regeringens webbplats den 10 augusti 2010, och uppdaterats den 2 december 2010, har landsbygdsminister Eskil Erlandsson gett Jordbruksverket i uppgift att ta fram en åtgärdsplan för att säkerställa djurskyddet vid minkfarmar och se till att kontrollerna fungerar bra, *bilaga A4.6.4*. Den åtgärdsplan som Jordbruksverket getts i uppdrag att ta fram skulle innehålla en lägesbild, förslag för effektivare och bättre kontroller, en bild av forskningsläget och förslag till intensifiering av näringsens arbete med program för förbättrad djuromsorg. Vidare uppges att Jordbruksverket redan bedriver ett arbete med att se över hur djurskyddet på minkfarmarna fungerar och inom kort skulle komma att redovisa detta.

På Jordbruksverkets webbplats publicerades den 13 augusti 2010 en artikel med rubriken Minkuppfödare snabbgranskade (*bilaga A4.6.2*).

Vidare har Eskil Erlandsson, som jordbruksminister den 18 augusti 2010 och i egenskap av landsbygdsminister den 22 oktober samma år, i skriftliga frågesvar uppgivit att han har givit Jordbruksverket i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan för att säkerställa djurskyddet vid minkfarmar.

Den 22 december 2010 redovisade Jordbruksverket återstoden av uppdraget (dnr 31-8764/10). I redovisningen uppges bl.a. att Jordbruksverket den 10 augusti 2010 fått i uppdrag av Jordbruksdepartementet att ta fram en åtgärdsplan för att säkerställa djurskyddet vid minkfarmar.

Promemorior från Regeringskansliet

Genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet har utskottet begärt viss information m.m. Som svar översändes den 17 februari, den 22 mars och den 3 maj 2011 promemorior som upprättats inom Jordbruksdepartementet (*bilaga A4.6.3, 5–6*).

Med anledning av utskottets begäran att få beslutet om det uppdrag som Jordbruksverket, enligt uppgifter på regeringens och Jordbruksverkets webbplatser, har fått när det gäller att ta fram en åtgärdsplan för att säkerställa djurskyddet vid minkfarmar, uppges det i promemorian den 17 februari 2011 från Landsbygdsdepartementet att någon sådan handling inte finns.

Något särskilt uppdrag om en åtgärdsplan har inte lämnats, uppges det vidare i promemorian med anledning av utskottets begäran om en kommentar till hur den beslutsform som tillämpats förhåller sig till principen om kollektivt beslutsfattande inom regeringen och vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat därvidlag i samband med uppdrag till myndigheter. Vidare anförs i promemorian att innehållet i den åtgärdsplan som Jordbruksverket presenterade vid det aktuella mötet däremot faller inom ramen för det uppdrag på djurskyddsområdet som i författningsbestämmelser givits Jordbruksverket. Av 3 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk följer att verket ska säkerställa ett gott djurskydd. Vidare följer av 24 a § djurskyddslagen tillsammans med 63 § djurskyddsförordningen att Jordbruksverket är samordnande kontrollmyndighet för djurskydd.

Det är nödvändigt att regeringens formella styrning av förvaltningsmyndigheterna kompletteras med informella kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet, anförs det vidare i promemorian. Regeringen har också ett ansvar för att följa upp hur myndigheterna uppfyller de uppdrag de fått genom författning eller beslut. Videomötet den 10 augusti 2010 syftade, enligt promemorian, till att säkerställa att jordbruksministern och Regeringskansliet fick full information om arbetet med djurskyddskontrollen av pålsdjursnäringen samt om hur Jordbruksverket, i ljuset av Djurrättsalliansens avslöjande, avsåg att fullgöra sitt uppdrag som centralt ansvarig myndighet för djurskyddet i Sverige och samordnare av djurskyddskontrollen.

Att jordbruksministern och företrädare för Regeringskansliet bl.a. påmint om behovet av återkoppling om kommande kontrollresultat kan, enligt promemorian, inte anses innebära ett uppdragsliknande krav på återrapportering. Att ansvarig myndighet i en situation av här föreliggande karaktär löpande håller Regeringskansliet informerat är en naturlig och nödvändig del av kontakterna mellan myndigheter och Regeringskansliet.

Med anledning av utskottets begäran om information om videomötet den 10 augusti 2010 mellan Regeringskansliet och Jordbruksverkets ledning, lämnas följande uppgifter i promemorian den 17 februari 2011.

Vid videomötet den 10 augusti 2010 deltog från Jordbruksdepartementet statssekreteraren, stabschefen, en politiskt sakkunnig, ett departementsråd, en pressassistent samt fyra handläggare. Jordbruksministern Eskil Erlandsson deltog per telefon. Från Jordbruksverket deltog generaldirektören, chefveterinären, en avdelningschef och en enhetschef.

Videomötet inleddes med att Jordbruksverket redogjorde för sitt pågående arbete med pålsdjursfrågor samt för de kontakter verket haft med länsstyrelserna om djurskyddskontrollen. Jordbruksverket presenterade

sedan sina och länsstyrelsernas planer på att inom de närmaste dygnet genomföra ytterligare kontroller. Jordbruksverkets åtgärdsplan skulle vidare innehålla följande:

- en lägesbild
- förslag för effektivare och bättre kontroller
- en bild av forskningsläget
- förslag till intensifiering av näringens arbete med program för förbättrad djuromsorg.

Från departementets sida informerades om avsikten att kommunicera att Jordbruksverket tar fram en åtgärdsplan för att komma tillrätta med bristerna.

Frågan om verket också skulle få ett uppdrag att utföra de av verket planerade åtgärderna diskuterades. Samsyn rådde dock om att det inte var nödvändigt.

Vid mötet avhandlades även att det fanns behov av att lämna tilläggsdirektiv till den pågående utredningen om översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll (Jo 2009:02).

Mötet avslutades med att Eskil Erlandsson framhöll vikten av en snabb återkoppling från Jordbruksverket om resultatet av kontrollerna.

Utskottet begärde därefter en kommentar till hur uppgifter som publicerats på regeringens webbplats, där det bl.a. uppgett att Eskil Erlandsson gett Jordbruksverket, den myndighet som är ansvarig för djurskyddet i Sverige, i uppgift att ta fram en åtgärdsplan för hur verket ska säkerställa djurskyddet vid minkfarmar och se till att kontrollerna fungerar bra (se bilaga A4.6.4), förhåller sig till de uppgifter som hade lämnats i promemorian den 17 februari 2011.

I en promemoria den 22 mars 2011 från Regeringskansliet anförs följande.

Av svaret framgår att Jordbruksverkets arbete med en åtgärdsplan omfattas av det uppdrag som verket enligt bl.a. sin instruktion har inom djurskyddsområdet samt att jordbruksministern vid ett videomöte den 10 augusti 2010 informerat sig om hur verket avsåg att fullgöra sitt uppdrag. Den text som KU hänvisar till publicerades som en notis på regeringens hemsida. Olyckligtvis har ingressen till den publicerade notisen fått en felaktig utformning vilket kan ge intryck av att jordbruksministern specifikt gett verket i uppgift att ta fram en åtgärdsplan.

Den 3 maj 2011 överlämnades en promemoria som upprättats den 5 oktober 2010 inom dåvarande Jordbruksdepartementet rubricerad Minnesanteckningar från möte med Jordbruksverket. Därav framgår bl.a. att – sedan Jordbruksverket presenterat sin åtgärdsplan – det diskuterades om verket skulle få ett formellt uppdrag att utföra de av verket planerade åtgärderna. Mötet beslutade dock att det inte var nödvändigt utan att det räckte med det som överenskommit på mötet, anförs det i minnesanteckningarna.

Promemoria från Jordbruksverket

Genom en skrivelse som sänts till Jordbruksverket har utskottet begärt viss information m.m. Som svar inkom den 2 maj 2011 en promemoria som upprättats inom Jordbruksverket (bilaga A4.6.7).

Jordbruksverket förde inga anteckningar vid videomötet med Jordbruksdepartementet den 10 augusti 2010. Det finns alltså ingen dokumentation.

När det gäller uppgiften i verkets redovisning den 22 december 2010, att verket den 10 augusti fått i uppdrag av Jordbruksdepartementet att ta fram en åtgärdsplan för att säkerställa djurskyddet vid minkfarmar, svarar Jordbruksverket bl.a. att Jordbruksdepartementet på sin webbplats och i medier använt orden ”uppgift” och ”uppdrag” efter videomötet den 10 augusti 2010 och att verket i bl.a. informationen den 22 december 2010 kom att återanvända ordet ”uppdrag” och hänvisa till datum för videomötet. Detta var en felaktig beskrivning, anför Jordbruksverket. Detta eftersom verkets arbete med att ta fram en åtgärdsplan för att säkerställa djurskyddet för minkar inleddes redan under våren 2010. Detta framgår enligt Jordbruksverket bl.a. av ett beslut den 16 juni 2010 till Sveriges Pälspfödare Riksförbund och en nyhet publicerad den 21 maj 2010 på Jordbruksverkets webbplats, som verket bifogat sitt svar. Därutöver kan nämnas, anför Jordbruksverket, att verket före videomötet hade kontakter med tjänstemän på ett flertal länsstyrelser för att informera dem om verkets planer att begära information från länsstyrelserna om djurskyddsläget för minkar med anledning av de uppgifter som förekommit i medier.

Vidare anføres i svaret att Jordbruksverket bedömer att de åtgärder som vidtagits efter videomötet med Jordbruksdepartementet var sådana som låg inom ramen för redan gällande instruktioner och regleringsbrev avseende djurskyddet. De åtgärder som Jordbruksverket vidtagit efter videomötet hade verket redan planerat och påbörjat före mötet. Jordbruksverket gjorde detta utifrån den uppgift som verket hade enligt verkets instruktion att säkerställa ett gott djurskydd och sin roll som samordnande kontrollmyndighet enligt djurskyddsförordningen.

Utfrågning med landsbygdsminister Eskil Erlandsson

Utskottet höll den 7 april 2011 en utfrågning med tidigare jordbruksministern, numera landsbygdsministern, Eskil Erlandsson (bilaga B4).

Angående videomötet med Jordbruksverket den 10 augusti 2010 framkom, utöver vad som uppgivits i promemorian från Regeringskansliet, att tjänstemän vid Jordbruksdepartementet bjöd in till videomötet, där ministern deltog per telefon.

När det gäller frågan huruvida ministern lämnat ett uppdrag till Jordbruksverket att ta fram en åtgärdsplan uppgav ministern att det inte fanns något behov för regeringen av att lämna ett uppdrag till Jordbruksverket att utarbeta eller genomföra en åtgärdsplan, eftersom såväl ministern som hans medarbetare var tillfreds med den redogörelse som Jordbruksverket lämnat för hur man avsåg att hantera situationen och de åtgärder som verket avsåg att vidta låg väl inom ramen för det ansvar och de befogenheter som Jordbruksverket getts genom sin instruktion och i djurskyddslagstiftningen. Verket hade på eget initiativ iklätt sig ansvaret för att ta fram en åtgärdsplan. Uppteckningarna från mötet och ministrernas minnesbild är

sådana att de som var närvarande vid mötet inte har fått intrycket att ministern gav ett uppdrag. Enligt gjorda noteringar har ministern uttryckligen frågat om det fanns behov av uppdrag i form av ett regeringsbeslut, om det fanns behov av medelsbeslut för att verket skulle kunna utföra något. Svaret ministern fått är att det inte fanns något sådant behov. Arbetet var redan förberett från verkets sida när videomötet hölls, även att en första redovisning skulle ske snabbt.

Den efterföljande kommunikationen på Jordbruksdepartementets hemsida, i olika massmedier m.m. har fått en felaktig utformning, vilket kan ge intryck av att ministern specifikt gett verket i uppgift att ta fram en åtgärdsplan. Denna felaktighet har sedan kommit att upprepas av ministern, hans medarbetare och berörd myndighet. Ministern beklagar och ber om ursäkt för detta. Dessa felaktiga uppgifter i olika massmedier är, enligt ministern, uppenbarligen citat så han står för dem och beklagar. Det är fel även i skriftliga frågesvar under hösten 2010, vilket ministern beklagar. Ett fel upprepas gärna när det väl en gång är skrivet, enligt ministern. Det är självklart att information, inte minst, som ges ut från departementets sida i form av skriftliga svar till riksdagen ska vara korrekt och riktig. En grundläggande genomgång har ägt rum på departementet så att sådana saker inte ska upprepas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet utgår i sin bedömning från de uppgifter som har lämnats i granskningen – av landsbygdsminister Eskil Erlandsson, Regeringskansliet och Jordbruksverket – som innebär att det vid videomötet den 10 augusti 2010 mellan företrädare för Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket inte lämnades något uppdrag till Jordbruksverket att ta fram en åtgärdsplan, utan att verket redan hade påbörjat det arbetet. Arbetet ligger inom ramen för Jordbruksverkets uppdrag avseende djurskyddet.

Av utredningen framgår att felaktiga uppgifter har kommunicerats på regeringens webbplats, av ministern i olika massmedier och av ministern under hösten 2010 i skriftliga frågesvar i riksdagen. Allmänheten och riksdagen har därigenom givits en felaktig uppfattning om vad som förevarit. Som utskottet uttalat tidigare ansvarar ansvarigt statsråd för sina uttalanden och därmed även för att de uppgifter som han förmedlar är korrekta. Detta har även framförts av landsbygdsministern som beklagat det inträffade.

Utskottet anser att tydliga fel har begåtts och förutsätter att det inträffade inte kommer att upprepas.

Vidare noterar utskottet att någon skriftlig rättelse av de felaktiga uppgifterna så sent som i början av 2011 inte hade fogats till regeringens webbplats. Så borde enligt utskottets mening ha gjorts så snart felaktigheten uppmärksammades.

Under granskningen har utskottet fått kunskap om att uppgifter i texter från föregående mandatperiod på regeringens webbplats om Eskil Erlands-sons titel har ändrats, från jordbruksminister till landsbygdsminister. Dessa ändringar har skett genom att ord bytts ut i den ursprungliga notisen e.d. Utskottet vill framhålla att ändringar eller rättelser av sakinhåll i tidigare slutbehandlade dokument alltid bör ske genom att en skriftlig ändring eller rättelse fogas till det dokument där den ursprungliga uppgiften finns.

4.7 Kulturministerns uttalande i ett brev till Svenska Filminstitutet

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, *bilaga A4.7.1*, som kom in till utskottet den 17 december 2010 anförts att utskottet bör granska regeringens och kulturministerns styrning av Svenska Filminstitutet (Filminstitutet) samt de uttalanden som kulturministern och hennes medarbetare har gjort om institutet och dess personal. I anmälan anförts att regeringen den 17 december 2009 beslutade om mål, återrapporteringskrav och uppdrag för budgetåret 2010 för Filminstitutet. I beslutet angavs bl.a. att Filminstitutet ska stimulera till förnyelse och utveckling av distribution och visning av värdefull film samt bidra till att tillgången till ett brett utbud av värdefull film i olika visningsformer i hela landet säkerställs. Vidare anförts i anmälan att den mest brännande frågan i filmbranschen, med avseende på förnyelse och utveckling av distributionen av film, för närvarande är digitaliseringen av biografer på små och medelstora orter. Regeringen har enligt anmälningen anvisat medel för detta teknikkifte, men först 2012, och företrädare för branschen menar att detta är för sent.

I anmälan anförts vidare att Filminstitutets tf. verkställande direktör Bengt Toll påpekat att stödet kommer att ges för sent. Enligt anmälan skrev då kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth ett brev till Filminstitutets styrelseordförande Håkan Tidlund. I anmälan anges att kulturministern i brevet bl.a. skrev att hon var ”oerhört förvånad över tf VD Bengt Tolls höga tonläge i intervjun. Att Svenska Filminstitutet väljer att på detta sätt kommunicera sina synpunkter är för mig klart anmärkningsvärt”. Vidare anges i anmälan att kulturministern i brevet också skrev: ”Jag är besviken på reaktionen på denna stora satsning och tycker att det är mycket tråkigt att Svenska Filminstitutet istället för att ta ansvar för sin verksamhet nu åter ropar efter mer pengar”.

Enligt anmälaren är ministerns brev märkligt på flera sätt. Filminstitutet styrs med kollektiva beslut och inte med korrespondens från en enskild minister. Dessutom menar anmälaren att det framstår som om Filminstitutet genom att påpeka vilka villkor som behöver uppfyllas för att arbetet

med digitaliseringen inte ska avstanna väl uppfyller de krav regeringen har ställt på institutet. Kulturministerns brev är enligt anmälaren konstitutionellt tveksamt på två sätt: dels för att det är ett inte godtagbart sätt att styra Filminstitutet, dels därför att ministern kritiserar att Filminstitutet söker verkställa det uppdrag regeringen gett det.

Vidare uppger anmälaren att en politiskt sakkunnig hos kulturministern har kallat Bengt Tolls framträdanden i massmedierna för ”en alltför välbekant klagosång från otacksamma bidragstagare”. Formuleringen är enligt anmälaren självfallet vald för att peka på att anslagen till verksamheten kan komma att skäras ner. Det vore synnerligen allvarligt om detta sätt att styra verksamheten får stå oemotsagt.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. två promemorior från Kulturdepartementet legat, *bilaga A4.7.2–3*. Utskottet har genomfört en utfrågning av kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth, *bilaga B5*.

Utredning i ärendet

Bakgrund

Allmänt

I Filmutredningens betänkande Vägval för filmen (SOU 2009:73) anges att Filminstitutet tillkom 1963 genom det första filmavtalet mellan staten och filmbranschen. I samband med detta reglerades Filminstitutets finansiering, ändamål och organisation. Vid en granskning av Filminstitutets juridiska status 1992 framkom att Filminstitutet inte var en stiftelse rättsligt sett. Detta ledde till att filmavtalets parter kom överens om att bilda den nuvarande stiftelsen. Stiftelseförordnandet för Filminstitutet anger syftet med stiftelsen samt vissa grundläggande förutsättningar för verksamheten. Vidare anges i betänkandet att det bl.a. fastställs att stiftelsen ska ha en styrelse samt revisorer som utses av regeringen och att styrelsen ska utse en verkställande direktör. Stiftare är parterna i 1993 års finansieringsavtal för Filminstitutet, dvs. staten, film- och videobranschernas organisationer, Sveriges Television AB samt Nordisk Television AB (nuvarande TV4 AB). Stiftelsens syfte är att främja värdefull svensk filmproduktion, spridning och visning av värdefull film, bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden. Vidare anges i betänkandet att Filminstitutets verksamhet i övrigt regleras genom 2006 års filmavtal, samt, när det gäller de delar av verksamheten som enbart finansieras av statliga medel, genom anslagsvillkor, mål, uppdrag och återrapporteringskrav som beslutas av regeringen.

Filmavtalet

I 2006 års filmavtal anges att avtalet avser finansieringen av Filminstitutets stöd till svensk film för de ändamål som anges i avtalet. Filminstitutets angelägenheter ska enligt avtalet handhas av en styrelse vars ledamöter utses av regeringen.

Enligt filmavtalet ska biografägare eller annan anordnare av biograf föreställning betala en avgift till Filminstitutet motsvarande 10 % av bruttobiljettintäkten vid föreställningen. Även tv-företagen ska lämna bidrag till Filminstitutet. Staten ska – under förutsättning att riksdagen fattar de beslut som krävs – lämna ett årligt bidrag till Filminstitutet för åtgärder inom ramen för avtalet.

De medel som tillförs stiftelsen ska enligt avtalet användas till följande ändamål.

- Avgifter till internationellt samarbete
- Produktionsstöd till svensk film
- Stöd till distribution och visning av film i hela landet
- Stöd till internationell lansering av ny svensk film
- Stöd till åtgärder mot olovlig hantering av film i alla visningsformer

Det anges också i avtalet att filmbranschen och tv-företagen förbinder sig att verka för att avtalet efterlevs. Om riksdagen inte fattar de beslut som förutsätts om statens årliga bidrag, är övriga parter inte längre bundna av avtalet.

Avtalsparterna träffade den 12 oktober 2009 ett avtal om förlängning av 2006 års filmavtal t.o.m. den 31 december 2012. I ett regeringsbeslut den 15 oktober 2009 godkände regeringen förlängningen av avtalet.

Budgetpropositioner och regeringsbeslut

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 17 s. 116) anges att statens insatser på filmområdet syftar till att främja produktion, distribution och visning av värdefull film, att bevara och tillgängliggöra filmarvet liksom att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden. Insatser som främjar ett brett utbud av film i hela landet, liksom insatser riktade till barn och ungdomar är särskilt prioriterade. Insatserna sker främst genom Stiftelsen Svenska Filminstitutet.

I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 17 s. 138) anges att digitaliseringen av biografier möjliggör ett bredare filmutbud och att distributionen når fler invånare på mindre orter, liksom även syn- och hörselskadade personer. Antalet digitala biografialonger ökade under 2009. Vid slutet av året fanns det 79 salonger, varav 35 uppfyllde internationell standard. Under 2009 inledde Filminstitutet ett digitalt pilotprojekt som innebar att 28 salonger spridda i landet digitaliserades enligt internationell standard fram till i mars 2010. Projektet kunde finansieras engångsvis

genom existerande stödformer i 2006 års filmavtal. Vidare anges (s. 140) att anslaget 10:1 *Filmstöd* ökar med 15 miljoner kronor per år under en fyraårsperiod fr.o.m. 2012 för en satsning på digitalisering av biografer.

I ett regeringsbeslut den 17 december 2009 (Ku2009/2288/SAM [delvis]) ställt till Filminstitutet och med rubriceringen Mål, återrapporteringskrav och uppdrag för budgetåret 2010 avseende Stiftelsen Svenska Filminstitutet anges bl.a. att Filminstitutet ska stimulera till förnyelse och utveckling av distribution och visning av värdefull film samt bidra till att tillgången till ett brett utbud av värdefull film i olika visningsformer i hela landet säkerställs. Enligt regeringsbeslutet gäller ett krav på återrapportering till regeringen för Filminstitutet i denna del.

Ett regleringsbrev för budgetåret 2010 för Kammarkollegiet (regeringsbeslut från den 17 december 2009 (Ku2009/2288/SAM [delvis]) avser vissa anslag, bl.a. anslaget 10:1 *Filmstöd*. Anslaget består av anslagsposterna *Stöd till svensk filmproduktion m.m. – filmavtalet* och *Stöd till filmkulturella åtgärder*. För båda anslagsposterna gäller att Kammarkollegiet ska betala ut medlen engångsvis, efter rekvisition, till Stiftelsen Svenska Filminstitutet. I samband med utbetalningarna ska Kammarkollegiet erinra Filminstitutet om de villkor och de mål och återrapporteringskrav som framgår av det särskilda regeringsbeslutet samma dag. För anslagsposten *Stöd till svensk filmproduktion m.m – filmavtalet* gäller också som villkor att posten ska användas i enlighet med 2006 års filmavtal, som med förlängningsavtal gäller för perioden 2006–2012.

Gällande ordning

Regeringen

Regeringen styr riket; det framgår av 1 kap. 6 § regeringsformen. Med undantag för vissa ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten avgörs regeringsärenden, enligt 7 kap. 3 § regeringsformen, av regeringen vid regeringssammanträde. Beslutsfattandet i regeringen sker således genom kollektivt fattade beslut. Regeringsformen tar därmed i princip avstånd från ministerstyre, dvs. rätten för ett statsråd att även statsrättsligt sett avgöra regeringsärenden. I 7 kap. 4 § regeringsformen anges att statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet samt att minst fem statsråd ska delta i regeringssammanträdet. Enligt Grundlagberedningen har det ansetts bäst förenligt med det svenska systemet med självständiga ämbetsverk att rätten att ge direktiv för förvaltningsmyndigheterna ligger hos regeringen kollektivt (SOU 1972:15 s. 80). Ett statsråd kan alltså inte besluta på egen hand i regeringsärenden. De s.k. regeringskansliärendena avgörs av ett enskilt statsråd. Statsrådet fattar då inte beslut i egenskap av medlem i regeringen utan som chef i Regeringskansliet.

Stiftelser

Stiftelser regleras i stiftelselagen (1994:1220). En stiftelse bildas genom att egendom enligt ett skriftligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelsens egendom ska anses vara avskild när den tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet, 1 kap. 2 § stiftelselagen. Föreskrifterna i stiftelseförordnandet ska följas vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter, om inte föreskrifterna strider mot någon bestämmelse i stiftelselagen. Om ett åtagande att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet görs av en eller flera fysiska personer, föreligger egen förvaltning. Den eller de fysiska personer som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet bildar styrelse för stiftelsen. Styrelsen svarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs. Statliga stiftelser som staten ensam har bildat är mindre självständiga gentemot sin stiftare än andra stiftelser. Stiftaren kan ändra i vissa av stiftelsens föreskrifter eller upphäva dem utan att samråda med någon annan.

Med stiftelselagens definition av begreppet stiftelse omfattar lagen i regel inte stiftelser som för sin verksamhet är beroende av fortlöpande ekonomiskt stöd, t.ex. anslagsstiftelser. I sådana fall kan man nämligen inte anse att den avskilda egendomen varaktigt ska förvaltas av stiftelsen (se prop. 1993/94:9 s. 52). I en övergångsbestämmelse till lagen föreskrivs att anslagsberoende stiftelser som tillkom innan lagen trädde i kraft ska omfattas av lagen.

Tidigare granskning

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen granskat om statsråd genom uttalanden handlat i strid med gällande ordning i fråga om formerna för regeringens styrning av myndigheterna. Våren 2007 gjorde utskottet en översiktlig genomgång av utskottets granskning av uttalanden som gjorts av statsråd fr.o.m. riksmötet 1991/92 t.o.m. 2005/06 (bet. 2006/07:KU20 s. 210 f.). Av genomgången framgår att frågan oftast har gällt om uttalandet varit ägnat att påverka förvaltningsmyndigheters grundlagsreglerade självständighet, dvs. om det varit statsrådets avsikt att påverka myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller myndighets tillämpning av lag eller om en myndighet har kunnat uppfatta sig som bunden av ett uttalande. Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat sig angående statsråds rätt att göra uttalanden och uttalat att en viss återhållsamhet, med hänsyn till statsråds speciella ställning och regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet, måste iaktas när det gäller uttalanden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Vidare har utskottet uttalat att avsikten med ett uttalande samt det sätt på vilket uttalandet har kunnat uppfattas av myndigheten måste tillmätas betydelse vid bedömningen av om ett uttalande kan uppfattas som en otillbörlig påverkan på myndigheten. I några fall har utskottet framhållit att det är angelä-

get att ett uttalande av ett enskilt statsråd inte riskerar att uppfattas som ett direktiv till en myndighet, vilket ska meddelas av regeringen kollektivt i form av t.ex. förordningar och regleringsbrev. Detta framhöll utskottet exempelvis vid 2003 års granskning av statsrådet Jan O. Karlsson, som i ett uttalande hade ifrågasatt det lämpliga i Migrationsverkets lösning när det gällde inhysning av asylsökande på bostadsplattformar (bet. 2002/03: KU30 s. 150 f.).

I granskningsbetänkande 2007/08:KU20 s. 225 ville utskottet erinra om att statsråd och företrädare för statsråd borde iaktta försiktighet med vilka uttalanden de gör och att det måste ses som olyckligt om sådana uttalanden uppfattas som försök till otillbörlig påverkan på allmänna eller enskilda rättssubjekt.

Promemorior från Kulturdepartementet

Utskottet beslutade den 10 februari 2011 att följande begäran och frågor skulle skickas till Regeringskansliet.

- Utskottet begär en kopia på det brev från kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth till Håkan Tidlund som nämns i anmälan.
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om kulturministerns brev till Håkan Tidlund? I svaret bör särskilt beröras det som anges i anmälan om att regeringsbeslut ska fattas kollektivt av regeringen (jfr 7 kap. 3 § regeringsformen) och om att brevet innebär ett inte godtagbart sätt att söka styra Filminstitutet.
- Har det förekommit kontakter eller försök till kontakter mellan Filminstitutet och Kulturdepartementet i frågan om digitaliseringsstödet före det att kulturministerns brev sändes till Håkan Tidlund?
- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan om det som Erik Kristow ska ha framfört om Filminstitutet?
- Utövar regeringen någon styrning av Filminstitutet, t.ex. att ange mål och återrapporteringskrav? Om så är fallet, på vilken grund sker den styrningen?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder det som anges i anmälan och i denna promemoria?

Som svar överlämnades den 3 mars 2011 en promemoria från Kulturdepartementet (bilaga A4.7.2) och, som en bilaga till promemorian, kulturministerns brev.

När det gäller frågan om vilka kommentarer som föranleds av det som sägs i anmälan om kulturministerns brev anges i promemorian att brevet innehåller ett allmänpolitiskt uttalande som kommenterar de påståenden som gjorts av Filminstitutets tf. vd i en tidningsintervju. Vidare anges att det aktuella granskningsärendet inte rör en myndighet utan ett privaträttsligt subjekt, en stiftelse. Kulturministerns brev utgör inte ett led i regering-

ens styrning av stiftelsen. Vidare anges att uttalandena i brevet inte har innefattat något uppdrag eller rapporteringskrav eller någon formulering av mål för den anslagsfinansierade delen av stiftelsens verksamhet.

Vad gäller frågan om kontakter mellan Filminstitutet och kulturministeren om digitaliseringsstödet anförs att Filminstitutets resultatredovisning för 2009 inkom till departementet den 2 mars 2010. I resultatredovisningen konstaterade Filminstitutet en väsentlig ökning av antalet digitaliserade biografer 2009 jämfört med 2008 samt att situationen i Sverige har ”präglats av försiktig optimism”. Det noterades också att ”både EU och enskilda stater är överens om att utan offentliga insatser kommer stora delar, närmare hälften, av Europas biografbestånd att slås ut”. Filminstitutet redogjorde i resultatredovisningen också för det projekt med stöd till digitalisering av biografer som institutet initierade under 2009 med hjälp av medel från 2006 års filmavtal.

Vidare anges i svarspromemorian att Filminstitutets budgetunderlag för 2011 inkom till departementet den 3 mars 2010 och att Filminstitutet i detta konstaterade att det fanns behov av offentligt stöd för att en stor del av Europas biografer ska kunna klara övergången till den digitala tekniken. Filminstitutet äskade 5 miljoner kronor per år i tre år, totalt 15 miljoner kronor, för att fortsätta det digitala projektet.

Vidare anges i promemorian att en mål- och resultatdialog med Filminstitutet ägde rum den 26 maj 2010. Med på mötet var Filminstitutets dåvarande vd Cissi Elwin, styrelsens ordförande Håkan Tidlund och vice vd Bengt Toll. Från Kulturdepartementet deltog inledningsvis statssekreterare Ingrid Eiken samt tre tjänstemän. Vice vd (nuvarande tf. vd) Bengt Toll redovisade läget för digitaliseringen i Sverige, bl.a. den ökande bristen på 35 mm-kopior. Han påtalade behovet av offentligt stöd eftersom det inte längre var möjligt att invänta ett eventuellt stöd till digitalbio från EU. Filminstitutet gjorde ingen framställan om ytterligare medel eller förändring av uppläggnings av digitaliseringssatsningen jämfört med vad som framkom i budgetunderlaget i mars.

Vidare redogörs i svaret för att regeringen i budgetpropositionen för 2011 föreslog att anslaget för Filminstitutet skulle öka med 15 miljoner kronor per år, totalt 60 miljoner kronor, under en fyraårsperiod fr.o.m. 2012 för en satsning på en digitalisering av biografer. Tabellverket för budgetpropositionen låstes den 21 augusti.

Det anges också i svaret att Kulturdepartementet den 8 september 2010 deltog i ett seminarium anordnat av intresseorganisationen Våra Gårdar. Vid detta tillfälle höll Filminstitutets vice vd Bengt Toll ett anförande som innehöll information som var ny för Kulturdepartementet. Enligt Filminstitutets statistik hade digitaliseringstakten ökat hastigt och bedömningen var nu att den största biografägaren SF Bio redan under 2011 kommer att ha digitaliserat merparten av sitt bestånd.

När det gäller frågan om vilka kommentarer som föranleds av det som Erik Kristow skulle ha framfört anges i promemorian att de kommentarer som framfördes på Facebook enligt uppgift från Erik Kristow var riktade till hans vänkrets och således inte ett offentligt uttalande på Internet. Erik Kristows Facebook-sida var inte öppen för allmänheten utan endast tillgänglig för vänner. I svaret anges också att kommentarerna inte var sanktionerade av kulturministern, varken direkt eller indirekt.

Som svar på frågan om regeringen utövar någon styrning av Filminstitutet och i så fall på vilken grund anges att stiftelseförordnandet för Filminstitutet anger syftet med stiftelsen samt vissa grundläggande förutsättningar för verksamheten. Syftet med Filminstitutets verksamhet är enligt förordnandet att främja värdefull filmproduktion, spridning och visning av värdefull film, bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden. I förordnandet fastställs att stiftelsen ska ha en styrelse samt revisorer som utses av regeringen och att styrelsen ska utse en verkställande direktör. Styrelsen svarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs.

Vidare anges i promemorian att Filminstitutets verksamhet delvis finansieras och regleras genom 2006 års filmavtal i vilket staten är en part. Avtalet avser stöd till svensk filmproduktion samt vissa stöd till distribution och visning av film i hela landet. Den andra delen av verksamheten finansieras med statliga medel och regleras genom mål, återrapporteringskrav och uppdrag som regeringen fattar beslut om. Därutöver gäller de övergripande mål som anges i den filmpolitiska propositionen Fokus på film – en ny svensk filmpolitik (prop. 2005/06:3).

Det anges också i promemorian att regeringens styrning av Filminstitutet sker genom ett särskilt regeringsbeslut, ett s.k. riktlinjebeslut. Detta motsvarar regleringsbrevet för de statliga myndigheterna men är något fyligare eftersom Filminstitutet inte har någon myndighetsinstruktion. Precis som regeringen kan ställa generella krav på myndigheterna och deras verksamhet kan den påverka vad de statliga bidragen ska användas till genom olika villkor för användandet. Regeringen begär även att Filminstitutet ska rapportera hur bidraget använts. Regeringen har i riktlinjebeslut Ku2010/2028/SAM (delvis) angett mål, återrapporteringskrav och uppdrag för budgetåret 2011 avseende Filminstitutet. Filminstitutet lämnar årligen in resultatredovisning, revisorsintyg, årsredovisning och budgetunderlag till Kulturdepartementet. Återrapporteringskraven berör inte den verksamhet som finansieras genom 2006 års filmavtal. En mål- och resultatdialog äger rum varje år mellan Kulturdepartementet och Filminstitutet. De finansiella villkoren för bidrag redovisas i ett regleringsbrev till Kammarkollegiet (anslag 10:1 *Filmstöd*).

Utskottet beslutade den 8 mars 2011 att sända följande ytterligare frågor i en skrivelse till Regeringskansliet.

- Vad var kulturministerns avsikt och syfte med att skicka det aktuella brevet till Filminstitutets styrelseordförande?

- Vem framförde det krav på ytterligare 100 miljoner kronor till svensk film som anges i kulturministerns brev till Filminstitutets ordförande och när skedde det? Till vem riktade sig kravet? Vad innebar kravet?
- Om kravet på ytterligare 100 miljoner kronor var riktat till regeringen, på vilket sätt behandlade regeringen kravet och fattade regeringen något beslut med anledning av kravet?

Som svar på dessa ytterligare frågor överlämnades till utskottet den 28 mars 2011 en promemoria från Kulturdepartementet (bilaga A4.7.3).

Som svar på den första frågan anförs i promemorian att avsikten med brevet var att med anledning av uttalanden av Filminstitutets tf. vd ge en nyanserad bild av regeringens satsning på filmområdet och tydliggöra regeringens syn på det kommande stödet till en digitalisering av biografier.

Beträffande den andra frågan anges i promemorian att det i Filminstitutets budgetunderlag för 2010, som kom in till Kulturdepartementet den 27 februari 2009, angavs: ”Filminstitutet förordar ett breddat avtal som den bästa finansieringen av framtida filmstöd. Ett nytt Filmavtal behöver då en förstärkning av produktionsstödet med 100 Mkr.” Detta framfördes också i Filminstitutets remissvar på Filmutredningens betänkande (SOU 2009:73) från den 28 januari 2010. I budgetunderlaget för 2011, som inkom till Kulturdepartementet den 3 mars 2010, upprepade Filminstitutet sin bedömning, men det framfördes inte något formellt äskande av medel.

Med anledning av den tredje frågan anförs i promemorian att de filmpolitiska insatserna i Sverige till stor del finansieras genom ett avtal mellan staten och olika aktörer på filmområdet. Det nuvarande avtalet gäller t.o.m. den 31 december 2012. Regeringen beslutade den 17 februari 2011 att utse en särskild utredare (förhandlare) för att få till stånd en ny branschsamverkan mellan staten och berörda aktörer för finansieringen av svensk film (dir. 2011:10). Förhandlaren ska eftersträva en långsiktig och breddad samverkan där flera verksamma aktörer än i dag bidrar. Filminstitutets bedömning att det behövs ytterligare 100 miljoner kronor för att förstärka produktionsstödet har uttryckts som en vision inför framtiden. Något formellt äskande av medel har inte framförts till regeringen.

Utfrågning av kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth

Utskottet genomförde den 12 april 2011 en utfrågning av kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth (bilaga B5).

Lena Adelsohn Liljeroth framhöll att stödet till digitalisering av biografier är en viktig reform på kulturområdet. Trots den då rådande finansiella oron beslutade regeringen att prioritera en satsning på digitalisering av biografier i budgetpropositionen 2010. I stället för att bara tillmötesgå Svenska Filminstitutets äskande om 5 miljoner kronor per år under tre år, det vill säga totalt 15 miljoner kronor, beslutade regeringen att ge sammanlagt 60 miljoner kronor, 15 miljoner kronor per år under fyra år. Lena Adel-

sohn Liljeroth blev därför förvånad över reaktionerna från Svenska Filminstitutet på denna satsning. Det var mot denna bakgrund som hon formulerade brevet.

Vidare anförde Lena Adelson Liljeroth att Filminstitutet inte är en myndighet utan en stiftelse och också styrs därefter. Det finns ett stiftelseförordnande som anger syftet med stiftelsen samt vissa grundläggande förutsättningar för verksamheten. I förordnandet fastställs bl.a. att stiftelsens styrelse utses av regeringen. Den ena delen av Filminstitutets verksamhet finansieras och regleras genom det s.k. filmavtalet, varav staten är en part. Den andra delen av Filminstitutets verksamhet finansieras och regleras genom statliga medel och mål. Det är fråga om återrapporteringskrav och uppdrag som regeringen fattar beslut om, och dessutom gäller de övergripande mål som finns i den filmpolitiska propositionen. Styrningen sker också genom ett särskilt regeringsbeslut som kallas riktlinjebeslut och som närmast motsvarar sådana regleringsbrev som myndigheterna har. Regeringen kan vidare påverka hur bidragen ska användas genom att ange olika mål för användningen. Lena Adelson Liljeroth framhöll att kommunikation är viktigt, och för henne är det betydelsefullt att Kulturdepartementet är öppet och lyhört och fortlöpande har kontakter med de verksamheter som det styr över, vilket det också har.

Lena Adelson Liljeroth uppgav vidare att det brev som hon skrev till Filminstitutets ordförande Håkan Tidlund självklart inte var ett led i styrningen av stiftelsen. I brevet finns det inte något uppdrag, något krav på rapportering eller någon formulering av mål. Det var ett allmänpolitiskt uttalande hon gjorde som var föranlett av en intervju i media med Bengt Toll. Hon skrev brevet för att tydligt påminna ordförande Håkan Tidlund om den satsning som regeringen gör på digitalbio.

Lena Adelson Liljeroth berättade att departementet förbereder ett uppdrag till Svenska Filminstitutet att komma med förslag på utformningen av stödet till digitalbio. Regeringen föreslår också att satsningen på stöd till digitalbio tidigareläggs ett år. Redan detta år kommer därmed biografer ute i landet att kunna få stöd från staten för sin satsning på en digitalisering.

Lena Adelson Liljeroths uppfattning var att Bengt Toll kanske i första hand skulle ha tagit kontakt med Kulturdepartementet. Hon framhöll samtidigt att Bengt Toll naturligtvis får uttrycka vad han vill i medierna.

Vad regeringen hade att förhålla sig till när den fattade beslut om satsningen var Filminstitutets äskande, det vill säga 15 miljoner kronor under tre år. Regeringen gjorde en mycket större satsning med början 2012. Lena Adelson Liljeroth framhöll att detta årtal är väldigt viktigt i detta sammanhang, eftersom Bengt Toll ansåg att satsningen kom för sent. Han framförde dessa åsikter dels vid ett seminarium någon vecka före valet, dels i tidningsintervjuer. Regeringen hade inga andra uppgifter att ta ställning till än vetskapen om att satsningen skulle behövas från 2012. Det var helt nya uppgifter att satsningen skulle komma för sent, vilka inte lämnades till departementet utan via medierna. Vid den tidpunkten var också det

s.k. tabellverket, alltså denna satsning och budgeten, redan låst. Det fanns inga möjligheter att göra en förändring. Departementet hade också en mål- och resultatdialog med ledningen på Filminstitutet i maj, där man talade om den kommande digitala satsningen, men ledningen uttryckte inte på något sätt att detta var någonting som man trodde skulle gå väldigt mycket fortare än man hade planerat.

Lena Adelsohn Liljeroth menade att hon naturligtvis skulle ha kunnat kalla upp den tillförordnade vd:n och tala om vad hon tyckte, men att hon ansåg att det var mer renhårigt att skriva ett brev, som blir diariefört.

Beträffande det krav på ytterligare 100 miljoner kronor som nämns i brevet anförde Lena Adelsohn Liljeroth att det framfördes i en situation då landets ekonomi var minst sagt orolig under en finanskris. Hon underströk att det inte framförts något äskande om eller något formellt krav på ytterligare 100 miljoner kronor till svensk film. Däremot har det uttryckts som en vision om att det kommande filmavtalet ska innehålla mer pengar. Regeringen har nu en förhandlare, Lennart Foss, som under detta år ska diskutera med parterna. Regeringens förhoppning är att kunna få fram ett breddat avtal. Det är också helt i linje med vad Filminstitutet självt önskar.

Lena Adelsohn Liljeroth menade också att detta sannolikt är ett statsstöd som behöver godkännas av EU-kommissionen. Det kan inte vara fråga om en hundra procentig statlig finansiering, utan det måste till fler parter. Hur det här ska ske är också ett uppdrag som regeringen avser att ge Svenska Filminstitutet för att det sedan också ska kunna godkännas och bli rimligt och balanserat.

När det gäller det som den politiskt sakkunnige skrev menade Lena Adelsohn Liljeroth att det rörde sig om en missuppfattning. Det var inte fråga om en artikel som en av hennes medarbetare hade skrivit, utan det var ett privat inlägg på Facebook, som inte var öppet för andra utan riktat till vänner. Det var inte ett sätt att styra en myndighet. Ministern sa att hon inte har några synpunkter på hur hennes medarbetare uttrycker sig privat när de är lediga. Hon vet att inlägg på Facebook kan spridas, men det var inte medarbetarens avsikt att detta skulle vara ett led i en styrning eller ens vara en öppen artikel.

Utskottets ställningstagande

Uttalanden av statsråd som kunnat uppfattas som styrning av en myndighet eller som en otillbörlig påverkan på en myndighet har vid ett flertal tillfällen granskats av utskottet. Inte sällan har det inte gått att få full klarhet i vad som förevarit eftersom ord stått mot ord. Utskottet har därför gjort mer principiella uttalanden.

Utskottet har vid olika tillfällen uttalat att statsråd och bör iakta försiktighet med vilka uttalanden de gör och att det måste ses som olyckligt om sådana uttalanden uppfattas som försök till otillbörlig påverkan, som i det här fallet på Filminstitutet.

I det aktuella ärendet är det fullt klarlagt vad kulturministern uttalat eftersom uttalandet har skett i ett brev. Av brevet framgår att uttalandet var en reaktion på ett uttalande i massmedia från en företrädare för Filminstitutet. I brevet uttrycks besvikelse över att regeringens satsning inte mottagits positivt. Brevet kan uppfattas som ett försök att tillrättavisa Filminstitutet. För detta kan kulturministern inte undgå kritik.

5 Vissa frågor rörande internationella avtal m.m.

5.1 Avtal om svavelutsläpp i Östersjön

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 10 mars 2010, *bilaga A5.1.1*, begärs det att utskottet granskar regeringens handläggning och hantering av ett ärende om ingående av ett internationellt avtal om sänkta gränsvärden för svavel i fartygsbränsle i bl.a. Östersjön.

Enligt anmälan förband sig den svenska regeringen i oktober 2008 att från den 1 januari 2015 sänka gränsvärdet för svavel i bl.a. Östersjön från 1,0 viktprocent till 0,1 viktprocent, samtidigt som man accepterade att fartyg i övriga farvatten får fortsätta att använda fartygsbränsle med betydligt mer svavel. Därmed har en situation uppstått där olika utsläppsregler gäller för olika hav, även inom EU. Detta kan enligt anmälaren innebära att det blir billigare för fartyg att frakta en vara till Sydamerika än till ett annat EU-land. Detta leder både till ökade fartygstransporter totalt sett och till ökade landtransporter, vilket får negativa miljökonsekvenser.

Sänkningen till 0,1 viktprocent accepterades enligt anmälaren av regeringens förhandlare vid sittande möte utan att några som helst konsekvensanalyser hade gjorts. Först efter beslutet påbörjades det arbetet. Ärendet hade heller inte behandlats i riksdagen på något annat sätt än i en interpellationsdebatt. Anmälaren frågar sig därför vilken laglig grund överenskomsten om svavelutsläpp hade, vilka förhandlingsdirektiv den svenska delegationen hade vid mötet i oktober 2008, om riksdagen hade informerats och om något samråd hade skett med riksdagen om förhandlingsuppdrag m.m., varför arbetet med konsekvensanalyser påbörjades först efter beslutet samt varför det saknas dokumentation.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat promemorior som har upprättats inom Näringsdepartementet, *bilaga A5.1.2–4*, samt utfrågningar med f.d. generaldirektören för Sjöfartsverket Jan-Olof Selén, f.d. avdelningschefen vid Sjöfartsverket Maria Gelin, *bilaga B3*, och f.d. statsrådet Åsa Torstensson, *bilaga B9*.

Utredning i ärendet

Den internationella överenskommelsen om sänkta gränsvärden för svavelutsläpp

Den internationella sjöfartsorganisationen IMO (the International Maritime Organization) är ett FN-organ inrättat 1948 som ansvarar för frågor om bl.a. säkerhet för internationella fartygstransporter och motverkande av miljöförstöring på grund av utsläpp från fartyg. IMO:s miljöskyddskommitté MEPC (Marine Environment Protection Committee) antog i oktober 2008 ändringar¹ av protokollet från 1973 med regler om utsläpp från fartyg (the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, den s.k. Marpolkonventionen).

Ändringarna innebär att gränsvärdet för svavel i bl.a. Östersjön och Nordsjön (s.k. svavelkontrollområden eller Sulphur Emission Control Areas [SECA]) sänks till 0,1 viktprocent 2015. För övriga farvatten gäller högre gränsvärden.

I debatten² har det framförts att det visserligen är bra med en skärpning av svavelgränserna men att den sänkning som beslutades genom överenskommelsen var mycket större än den som hade diskuterats och utretts. Diskussionerna hade enligt dessa synpunkter tidigare endast handlat om en sänkning till 0,5 viktprocent. Att sänkningen i stället gjordes till 0,1 viktprocent har enligt kritikerna inte föregåtts av en konsekvensanalys och medför ökade kostnader för industrin och risk för bl.a. ökade lastbilstransporter.

För att ändringar av Marpolkonventionen ska kunna antas måste de enligt konventionen ha cirkulerat i minst sex månader före antagandet. Av bl.a. den svenska delegationens rapporter från MEPC-möten framgår det att de nya svavelgränserna beslutades för cirkulation vid ett möte i mars/april 2008 och antogs slutligt i oktober 2008.

Svenska lag- och förordningsbestämmelser om fartygsutsläpp

I lagen (1980:424) om åtgärder mot föroreningar från fartyg finns de svenska bestämmelserna bl.a. om förbud mot föroreningar från fartyg, hur fartyg ska vara konstruerade och utrustade för att förebygga eller begränsa föroreningar och om tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa föroreningar m.m. Lagen innehåller inga bestämmelser om gränsvärden för svavelhalter. I lagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja. Det har gjorts bl.a. i förord-

¹ Amendments to the annex of the protocol of 1997 to amend the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the protocol of 1978 relating thereto, Annex 13, Resolution MEPC.176(58).

² Exempelvis en interpellationsdebatt i riksdagen den 12 februari 2010 (prot. 2009/10:74) och vissa yttranden och debattinlägg från branschorganisationer som Skogsindustrierna och Sveriges Redareförening.

ningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle. Den aktuella sänkningen av gränsvärdet ska gälla från 2015 (se ovan) och har därför ännu inte införts i förordningen.

Den internationella överenskommelsen om sänkta gränsvärden för svavel förutsatte därmed inte att en svensk lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas.

Ingående av internationella överenskommelser

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ingår regeringen överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer. Riksdagens godkännande krävs enligt 10 kap. 3 § innan regeringen ingår en bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Även i andra fall krävs riksdagens godkännande om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan avstå från att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. Med detta avses exempelvis fall då det är väldigt bråttom eller fall som på grund av internationella hänsyn inte bör komma till allmänhetens kännedom (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 447). Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Regeringen kan enligt 10 kap. 2 § regeringsformen ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Ett sådant uppdrag kräver ett klart och uttryckligt bemyndigande (se bl.a. prop. 1973:90 s. 360 och Ds 2007:25 s. 15).

Ett internationellt avtal kan bli bindande för en stat på olika sätt och det är det aktuella avtalet som slår fast vad som ska gälla i det enskilda fallet. Vissa avtal blir enligt sin lydelse bindande direkt när de undertecknas. Andra avtal kan för rättsligt bindande verkan utöver undertecknande kräva ratifikation, anslutning eller godkännande. Ratifikation innebär att staten i en särskild rättshandling samtycker till att avtalet blir rättsligt bindande för staten och att det s.k. ratifikationsinstrumentet överlämnas. En överenskommelse som redan är i kraft tillträder en stat genom anslutning. Godkännande påminner om ratifikation och innebär ett utbyte av s.k. godkännandeinstrument. Dessa olika former av ingående av folkrättsligt bindande överenskommelser anges i Wienkonventionen om traktaträtt (SÖ 1975:1) som de internationella åtgärder genom vilka en stat på det internationella planet fastslår sitt samtycke till att vara bunden av ett traktat (artikel 2). Även UD:s riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser (Ds 2007:25) redovisar olika former för ingående av en internationell överenskommelse, och här anges, utöver undertecknande, ratifikation, anslutning och godkännande.

I den aktuella överenskommelsen om bl.a. svavelhalter anges i ingressen att den ska anses accepterad den 1 januari 2010, om inte en viss andel av de avtalslutande staterna då hade framfört invändningar. Detta skedde inte, varför överenskommelsen blev folkrättsligt bindande för medlemsstaterna det angivna datumet. Från svenskt håll framfördes inga protester.

Sjöfartsverket som ansvarig myndighet

Frågor om bl.a. svavelutsläpp från fartyg handläggs i dag av Transportstyrelsen. De svenska delegationerna vid IMO:s miljöskyddskommittémöten leds i dag också av representanter från Transportstyrelsen. Vid tidpunkten för de möten och beslut som är aktuella i granskningen var emellertid Sjöfartsverket ansvarig myndighet.

Enligt 4 § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket, som gällde för myndigheten när den aktuella överenskommelsen ingicks, fick Sjöfartsverket "överlägga med sjöfartsmyndigheter i andra länder och handlägga internationella sjöfartsärenden inom sitt ansvarsområde". Av samma paragraf framgår det att ärenden av större betydelse eller av utrikes- eller sjöfartspolitisk betydelse skulle underställas regeringen.

Minnesanteckningarna upprättade vid Sjöfartsverket från de s.k. förmötena inför möten i miljöskyddskommittén (mer om dessa förmöten nedan) innehåller i förekommande fall beslut om svensk hållning och sägs, tillsammans med resultat av samordningsmöten inom EU, utgöra instruktioner till den svenska delegationen. Dessa instruktioner uppges av Regeringskansliet ha beretts gemensamt med berörda departement.

Beredningskrav

Vid beredningen av regeringsärenden ska enligt 7 kap. 2 § regeringsformen behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och, i den omfattning som behövs, från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Regeringskansliet har med anledning av en tidigare granskning av beredningsförfarandet i regeringsärenden anfört bl.a. följande om regeringsärenden som rör ingående av internationella överenskommelser (bet. 2008/09: KU10 s. 189). Huvudprincipen är att om överenskommelsen kräver svensk lagstiftning, behandlas frågan om ingående av överenskommelsen och den lagstiftning som krävs med anledning av denna i ett sammanhang. Beredningen av dessa ärenden görs på motsvarande sätt som för annan lagstiftning med sedvanligt remissförfarande. Ärenden om ingående av internationella överenskommelser som inte kräver riksdagens godkännande bereds normalt genom att yttranden och upplysningar begärs in från berörda myndigheter och sammanslutningar. Konstitutionsutskottet har härutöver slagit fast att om det görs väsentliga ändringar i ett lagförslag som redan remissbehandlats, bör det bli föremål för ett nytt skriftligt remissförfarande (s. 59).

Ärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska dessutom beredas gemensamt, dvs. i samråd med berörda statsråd, 15 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Det gäller också ärenden inom ett departement om mer än ett statsråd berörs. Enligt Utrikesdepartementets promemoria Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser (Ds 2007:25) ska sådana ärenden alltid beredas gemensamt med UD:s enhet för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt (UD FMR).

Dokumentation

Enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En allmän handling ska som huvudregel registreras så snart den har upprättats hos eller kommit in till myndigheten. Förvaltningslagen innehåller också bestämmelser om dokumentation av uppgifter som har tillförts ett ärende. Även om förvaltningslagen inte formellt är tillämplig vid handläggningen av regeringsärenden, är det enligt Regeringskansliets handbok Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39) viktigt att man även i sådana ärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för (se även t.ex. bet. 2008/09: KU10 s. 50). Förvaltningslagens bestämmelser om dokumentation gäller dock vid handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, vilket ett ärende om en internationell överenskommelse om marint svavelbränsle inte kan sägas göra.

Av 55 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår det att varje expeditionschef är arkivansvarig och har tillsyn över arkivbildning och arkivvård m.m. I Statsrådsberedningen har rättschefen denna uppgift, och i Utrikesdepartementet och Regeringskansliets förvaltningsavdelning är den tjänsteman arkivansvarig som bestäms i en arbetsordning.

Enligt den nämnda Gula boken ska alla handlingar i ärendet som diarieförts samt eventuella dagboksblad, anteckningar och promemorior som innehåller sakuppgifter av betydelse för ärendet föras till akten.

Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen framhållit vikten av dokumentation i regeringsärenden (se t.ex. bet. 2007/08:KU10 s. 44 f., 2009/10:KU10 s. 146 och 2009/10:KU20 s. 259).

Publicering av ingångna internationella överenskommelser

Enligt 2 § förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser m.m. ska alla överenskommelser som är bindande för Sverige och som har ingåtts av regeringen publiceras i SÖ (Sveriges internationella överenskommelser). Undantag får göras för överenskommelser av mindre vikt.

En förutsättning för att publiceringen av de svenska internationella åtagandena ska bli så fullständig som möjligt är att departementen rapporterar ingångna internationella överenskommelser till traktatenheten inom Utrikesdepartementet (Regeringens förordningsmotiv 1990:3 s. 3). Enligt förordningens 11 och 12 §§ och UD:s nämnda riktlinjer ska fackdepartementen skicka både texten till de överenskommelser som har beretts inom respektive departement samt de övriga uppgifter som är nödvändiga för publiceringen av överenskommelsen och i förekommande fall en svensk översättning. Dessa handlingar ska skickas till UD:s traktatenhet. Den överenskommelse som nu är aktuell är hittills inte publicerad i SÖ.

Förhandlingarna och beslutet om ändrade gränsvärden för svavelutsläpp i mars och oktober 2008

Vid ett möte som ägde rum i IMO:s miljöskyddskommitté i mars 2008 (MEPC 57) behandlades och beslutades bl.a. de nya reglerna om skärpta krav för svavelutsläpp för cirkulation. Vid miljöskyddskommitténs möte i oktober 2008 (MEPC 58) antogs reglerna slutligt. Detta följer bl.a. av de rapporter som den svenska delegationen skrivit efter mötena och som sammanfattar och återrapporterar resultatet av mötena.

Den svenska delegationen vid MEPC-mötena 57 och 58 leddes av Maria Gelin vid Sjöfartsverket och bestod i övrigt främst av tjänstemän från Sjöfartsverket och även av representanter för bl.a. Regeringskansliet och Sveriges Redareförening.

Inför mötena med MEPC kallade Sjöfartsverket myndigheter, intresseorganisationer och Regeringskansliet till förmöten där man gick igenom MEPC-mötets dagordning och begärde in synpunkter inför framtagandet av de svenska förhandlingsinstruktionerna. Av minnesanteckningarna från sådana förmöten inför MEPC 57 och 58 framgår att frågan om sänkta svavelgränser behandlades vid båda mötena. Av anteckningarna från förmötet inför MEPC 57 framgår det att den svenska ståndpunkten dittills hade varit att stödja en sänkning till 0,5 viktprocent men att beslutet vid mötet blev att stödja ett förslag till paketlösning som hade presenterats av bl.a. Finland. En del av denna paketlösning var en sänkning av svavelgränserna i Östersjön till 0,1 viktprocent. Detta blev därmed instruktionen till den svenska delegationen. Vid detta förmöte deltog, förutom tjänstemän vid Sjöfartsverket, representanter för Naturvårdsverket och Sveriges Redareförening.

Inför MEPC 58 i oktober 2008, där beslutet om en sänkning av svavelhalten till 0,1 viktprocent slutligt skulle antas, var den svenska instruktionen oförändrad. Vid förmötet inför detta MEPC-möte deltog, utöver Sjöfartsverket, representanter för Naturvårdsverket, Sjöfartsinspektionen, Sveriges Redareförening, Svenska Båtunionen och Regeringskansliet (Miljö- och Näringsdepartementen).

Den svenska regeringen har som nämnts inte framfört några protester mot den aktuella överenskommelsen om sänkta svavelhalter. Regeringen har inte fattat något regeringsbeslut i frågan om att godta eller protestera mot överenskommelsen.

Svar på skriftliga frågor och interpellation

Det dåvarande statsrådet Åsa Torstensson besvarade under riksmötet 2009/10 fem skriftliga frågor och en interpellation om överenskommelsen om svavelnivåerna i fartygsbränsle³. Hon har i sina svar framhållit i huvudsak följande. Att få till stånd skärpta krav vad gäller svavelhalten i marint bränsle har stått högt bl.a. på den svenska regeringens miljödagordning under många år, och ett intensivt arbete har pågått i IMO där såväl medlemsländer som sjöfartsorganisationer har deltagit. I detta arbete har EU, inklusive Sverige, varit aktivt. Överenskommelsen 2008 var resultatet av 20 års arbete av både borgerliga och socialdemokratiska regeringar. Hon delar frågeställarnas och interpellantens åsikt att det är olyckligt att det med IMO:s nya regler kommer att vara skillnad mellan de krav som ställs i norra Europa respektive i övriga Europa och kan bara understryka vikten av ett enhetligt europeiskt angreppssätt. Sverige har aktivt drivit frågan om att hela EU bör tillämpa samma miljökrav. Kommissionen har aviserat att den avser att revidera EU-direktivet om svavel i marint bränsle och förbereder nu ett förslag till ändringar, bl.a. genom att genomföra ett flertal konsekvensanalyser. Det svenska beslutet inom IMO har föregåtts av en konsekvensanalys från IMO:s sida som bl.a. innehöll bedömningar av de beräknade kostnaderna ur ett internationellt perspektiv och konsekvenser för miljön. Den svenska regeringen har utöver detta beslutat att ta fram ytterligare konsekvensanalyser.

Promemorior från Regeringskansliet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet överlämnades den 22 februari, den 22 mars och den 12 april 2011 tre promemorior från Regeringskansliet som upprättats inom Näringsdepartementet (bilaga A5.1.2–4). Av svaren framgår i huvudsak följande.

Det var regeringen som, genom att inte invända mot överenskommelsen, för Sveriges räkning ingick den internationella överenskommelsen om sänkta gränsvärden för svavelhalter i fartygsbränsle. Vid MEPC 57 och 58 leddes den svenska delegationen av företrädare för Sjöfartsverket. Vid mötena agerade delegationen med stöd av förhandlingsinstruktioner som beretts gemensamt inom Regeringskansliet. Vidare fick Sjöfartsverket enligt sin myndighetsinstruktion överlägga med sjöfartsmyndigheter i andra länder och handlägga internationella sjöfartsärenden inom sitt ansvarsområde. Inför mötena utfärdade Utrikesdepartementet s.k. kreditivbrev i vilka det framgår att Sjöfartsverket företrädde Sverige vid förhandlingarna.

³ Skriftliga frågor 2009/10:381, 2009/10:522-524 och 2009/10:612 samt interpellation 2009/10:223.

I den svenska delegationens förhandlingsmandat inför MEPC 57 ingick att stödja den paketlösning, som Finland, Tyskland och Norge hade föreslagit, med nya krav om bl.a. svavelhalter. Den del av paketlösningen som rörde svavel innebar en sänkning av svavelnivåerna till 0,1 viktprocent svavel 2015 i svavelkontrollområden (bl.a. Östersjön) och 0,5 viktprocent svavel fr.o.m. 2018 på global nivå. Vid MEPC 58 antogs de nya reglerna slutligt och inför det mötet var den svenska ståndpunkten oförändrad. I förhandlarenas mandat ingick således att stödja antagandet av de nya reglerna om svavelhalter i marint bränsle.

Sverige blev inte folkrättsligt bundet av överenskommelsen i och med att den antogs i oktober 2008. Enligt bestämmelserna i Marpolkonventionen blir en stat som har anslutit sig till konventionen bunden av en ändring först sedan en viss tid har gått utan att staten protesterat mot ändringen. I det aktuella fallet gick fristen för Sverige att protestera mot ändringen ut den 31 december 2009. I enlighet med den inställning till ändringarna som kommit till uttryck i de instruktioner som funnits inför mötena i miljöskyddskommittén lämnades ingen protest, varför Sverige blev folkrättsligt bundet av ändringen den 1 januari 2010.

Samtycke till att vara bunden av en internationell överenskommelse genom passivitet, s.k. negativ avtalsbundenhet, är relativt vanligt förekommande på sjöfartsområdet. Regeringskansliet har dock ingen statistik på hur ofta det förekommer. Ett sådant förfarande ligger i linje med Wienkonventionen om traktaträtten. Enligt denna konvention kan stater uttrycka samtycke till att vara bundna av traktater genom undertecknande, ratifikation, notväxling eller godkännande. Denna uppräknade är emellertid inte uttömmande. Det framgår av såväl Wienkonventionen som allmänna traktaträttsliga principer och sedvanerätt i övrigt att förhandlande statsparter har möjlighet att komma överens om alternativa förfaranden för att ingå internationella överenskommelser. Av naturliga skäl utgör inte heller UD:s Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser (Ds 2007:25) en uttömmande förteckning över traktaträttsliga handlingsalternativ.

På utskottets fråga om på vilket sätt ärendet är dokumenterat har uppgetts att dokument såsom dagordningar, inlagor inskickade av medlemsstater och observatörer, den svenska förhandlarenas förhandlingsmandat i form av en instruktion samt en redogörande rapport om mötenas utfall i samtliga ärenden som behandlas vid olika möteskonstellationer i IMO diarieförs hos Transportstyrelsen (dåvarande Sjöfartsinspektionen). Dokumenten publiceras på Transportstyrelsens webbplats (det krävs inloggningsuppgifter för att kunna öppna dokumenten). Handläggningen av det aktuella ärendet och de nämnda dokumenten är inte dokumenterade i Regeringskansliet.

Utfrågningar

Jan-Olof Selén och Maria Gelin

Utskottet genomförde den 7 april 2011 en utfrågning med Jan-Olof Selén och Maria Gelin, f.d. generaldirektör respektive f.d. avdelningschef vid Sjöfartsverket (bilaga B3).

Jan-Olof Selén anförde att det är Sverige som stat som är medlem i IMO och det är regeringen som ger instruktioner om vad Sverige ska tycka i sådana sammanhang. Regeringen har bitt Maria Gelin att vara delegationsledare, men det innebar inte att det var Sjöfartsverket som satt i situationen att bedöma vad som ska beslutas, utan det är regeringens beslut. Sakkunskapen inom ett område kan finnas i en myndighet, medan Regeringskansliet har en annan roll, nämligen att överföra den politiska intentionen. Sjöfartsverket hade inte någon legitimitet att sitta i IMO och ingå egna avtal; det var inte Sjöfartsverket som var part i detta. Instruktionerna från regeringen har varit tydliga; det har aldrig rått någon oklarhet om den svenska ståndpunkten i fråga om svavelöverenskommelsen.

Maria Gelin bekräftade att det var regeringen som gett instruktionerna om att Sverige skulle godkänna de nya svavelnivåerna om 0,1 viktprocent i Östersjön. Regeringen var fullständigt medveten om att det var detta som skulle bli beslutet i miljöskyddskommittén. Vid de förmöten som hölls inför MEPC-mötena 57 och 58 och i de underlag som skickades ut inför förmötena fanns förslagen med de lägre svavelnivåerna med. Sveriges Redareförening ingick i den svenska delegationen. Vid mötena med den svenska delegationen framkom inte några negativa synpunkter på de föreslagna gränsvärdena för svavel. Det har under många år diskuterats en rad olika förslag för att sänka svavelutsläppen. Det som kom att starta diskussionen om de riktigt låga värdena kom från branschen själv, via en stor internationell branschorganisation. På inrådan av IMO:s generalsekreterare tillsattes en internationell expertgrupp med företrädare från bl.a. olje- och shippingindustrierna, medlemsländerna och vetenskapliga institutioner. Expertgruppen skulle ta fram konsekvensanalyser av olika slag och lämnade efter ungefär ett halvår en studie som låg till grund för de fortsatta diskussionerna i IMO. Sverige var med och finansierade denna studie och hade en medlem i expertpanelen. Den ordning som följdes inför MEPC 57 och 58 var helt enligt gängse ordning, samma ordning som alltid följs vid IMO-mötena. Det är också gängse ordning att delegationsledaren skriver en rapport efter ett MEPC-möte om vad som har hänt på mötet. Det var en väldigt viktig fråga som togs upp på mötena 2008. Det rapporterades självklart tillbaka till Regeringskansliet vad som blev utfallet av mötena.

Åsa Torstensson

Utskottet genomförde den 28 april 2011 en utfrågning med tidigare statsrådet Åsa Torstensson (bilaga B9). Vid utfrågningen framkom i huvudsak följande.

Inför mötena i IMO:s miljöskyddskommitté kallade Sjöfartsverket myndigheter, intresseorganisationer och departement till ett förmöte för att få underlag inför framtagandet av svenska ståndpunkter. Sjöfartsverket skickade därefter ett utkast med förslag till svenska ståndpunkter till Näringsdepartementet. Eftersom frågorna som behandlas inom IMO i de flesta fall berör flera departement är dessa ståndpunkter alltid föremål för gemensam beredning inom Regeringskansliet. Vilket också gjordes i det här fallet.

Sjöfartsverket förhandlade vid mötet för Sveriges räkning. Den svenska delegationen agerade med stöd av de instruktioner som alltså beretts gemensamt inom Regeringskansliet. Inför mötena hade utrikesministern dessutom utfärdat kreditivbrev för den svenska delegationen. Det är riktigt att Sjöfartsverket inte hade ett särskilt bemyndigande att förhandla för Sveriges räkning i form av ett regeringsbeslut.

Sjöfartsverket förhandlade alltså för Sveriges räkning, men det var regeringen som ingick överenskommelsen genom att inte protestera inom en given tidsfrist. I det aktuella fallet gick fristen för Sverige att protestera mot ändringen ut den 31 december 2009. Regeringen valde i enlighet med de instruktioner som funnits inför mötena i miljöskyddskommittén att inte protestera mot ändringen. Sverige blev därmed folkrättsligt bundet av de nya reglerna den 1 januari 2010.

Åsa Torstensson fick en genomgång av ärendet troligen i början av maj, av den anledningen att hon tillsammans med miljöministern skulle medverka i en hearing om sjöfartsfrågorna i mitten av maj. På det mötet diskuterades och togs svavelnivåerna upp. Det var därmed i mitten av våren som hon blev involverad i detta ärende och i diskussionerna om svavelnivåerna.

Det här var inte det första IMO-ärendet, och man har hanterat detta på gängse sätt. I dåvarande Sjöfartsverket finns alla dokument och underlag registrerade. Det är samma arbetssätt som man tidigare har hanterat det på, och det fanns enligt Åsa Torstensson ingen anledning för henne att fundera på vad som diarieförts och av vem. Hon hade tilltro till att detta sköttes enligt gängse rutiner som man har gjort under årtionden, och det gjorde man också.

Sjöfartsverket skrev rapporter från mötena i IMO:s miljöskyddskommitté och skickade till Regeringskansliet. Åtterrapporeringen gjordes till Näringsdepartementet, men den har inte diarieförts där. Det kan nog tyckas att Näringsdepartementet borde ha sett till att den kom till UD. Men det är enligt gängse rutiner som detta har hanterats, och Åsa Torstensson förlitade sig på att detta skedde enligt konstens alla regler.

Regeringen har inte fattat något aktivt beslut om att vare sig protestera eller inte protestera. I så fall skulle det ha beretts gemensamt precis som instruktionerna. Det fanns enligt Åsa Torstensson heller inte något behov av att hon skulle fatta ett aktivt beslut i frågan om att godta eller inte

godta överenskommelsen eller om att ta upp det i regeringen eller inte, eftersom instruktionerna till den svenska delegationen inför MEPC 57 och 58 hade följts.

Utskottets ställningstagande

Den aktuella överenskommelsen om skärpta gränsvärden för svavel i fartygsbränsle är en internationell överenskommelse som ingicks av regeringen. Detta skedde genom att det från svensk sida inte framfördes någon invändning mot den framförhandlade avtalstexten inom en viss tid. Sverige blev därigenom folkrättsligt bundet av överenskommelsen den 1 januari 2010. Att överenskommelser som innebär ändringar av den ursprungliga Marpolkonventionen ingås genom att ett visst lägsta antal av medlemsstaterna inom en föreskriven tid avstår från att framföra protester mot överenskommelsen följer av konventionen.

Utskottet kan inledningsvis konstatera att den aktuella överenskommelsen förefaller ha handlagts i enlighet med gängse rutiner på området. Icke desto mindre anser utskottet att det finns skäl att anlägga vissa synpunkter på hur ärendet har hanterats.

Regeringen har inte fattat något formellt beslut om att inte framföra några invändningar mot den antagna avtalstexten; frågan om överenskommelsen om ändrade svavelhalter har inte i något skede varit föremål för regeringens ställningstagande. Hade denna överenskommelse ingåtts av regeringen på ett sätt som är mer vanligt förekommande, exempelvis genom godkännande eller ratifikation, hade det förutsatt ett aktivt ställningstagande från regeringens sida och därmed ett formellt regeringsbeslut. Den omständigheten att överenskommelsen i det aktuella ärendet i stället skulle anses accepterad genom frånvaron av protester, dvs. genom passivitet från svensk sida, gör enligt utskottets mening inte att situationen bör bedömas annorlunda.

Till detta kommer att regeringen ska fatta sina beslut kollektivt. En ordning som innebär att det formellt är regeringen som för Sveriges räkning ingår en internationell överenskommelse innebär enligt utskottets mening att ärendet bör överlämnas till regeringen och att samtliga statsråd får möjlighet att ta ställning till överenskommelsen. I det granskade ärendet är det i stället det ansvariga statsrådet som har gjort bedömningen att det inte fanns något behov för vare sig henne eller regeringen att fatta något sådant aktivt beslut, med motiveringen att instruktionerna till förhandlingsdelegationen hade följts.

Sammantaget finner utskottet att en ordning som innebär att Sverige, med regeringen som part, kan ingå och bli folkrättsligt bundet av en internationell överenskommelse utan att regeringen tar ställning till avtalets innehåll och frågan om den svenska bundenheten, är otillfredsställande.

Förhandlingarna som ledde fram till överenskommelsen sköttes av Sjöfartsverket. På utskottets fråga om på vilket sätt handläggningen av det aktuella ärendet är dokumenterad har Regeringskansliet svarat att dokumenten i ärendet, såsom dagordningar, instruktioner och rapporter, finns diarieförda hos Transportstyrelsen men att handläggningen och dokumenten inte är dokumenterade i Regeringskansliet. Granskningen har emellertid visat både att förhandlingsinstruktioner som beretts gemensamt inom Regeringskansliet har lämnats till den svenska delegationen och att delegationsledarens rapporter som sammanfattar vad MEPC-mötena beslutat skickats till Näringsdepartementet. Det tycks sålunda röra sig om upprättade respektive inkomna handlingar, som enligt Regeringskansliets uppgifter inte har diarieförts eller på annat sätt sparats. Att handlingarna är diarieförda i Transportstyrelsen påverkar inte utskottets bedömning att diarieföringen och dokumentationen i Regeringskansliet varit bristfällig.

Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inhämtas från berörda myndigheter. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Granskningen har visat att handläggningen av frågan om den aktuella överenskommelsen inte har utgjort ett regeringsärende, varför bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen inte är formellt tillämplig. Det framstår dock för utskottet som självklart att det när regeringen står som part till en internationell överenskommelse bör ställas motsvarande krav på beredning. Av granskningen har det bl.a. framgått att representanter för berörda myndigheter och flera intresseorganisationer har deltagit i Sjöfartsverkets omnämnda förmöten och att det redan i mars 2008 stod klart att den svenska hållningen skulle vara att stödja förslaget som bl.a. innebar ett svavelgränsvärde om 0,1 viktprocent. Granskningen har inte visat att det har funnits anledning för Regeringskansliet att komplettera den beredning som genomförts av Sjöfartsverket.

Internationella överenskommelser som är bindande för Sverige och som ingåtts av regeringen ska publiceras i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ). Den aktuella överenskommelsen blev slutligt accepterad och bindande den 1 januari 2010 men är ännu inte publicerad i SÖ. Ett syfte med publiceringen i SÖ är givetvis att det ska offentliggöras och på ett sammanhållet sätt presenteras vilka internationella överenskommelser Sverige har anslutit sig till och är bundet av. I det granskade fallet har överenskommelsen varit bindande för Sverige i närmare ett och ett halvt år utan att den har publicerats i SÖ. Ett sådant dröjsmål framstår enligt utskottets mening inte som rimligt.

Slutligen kan utskottet notera att Regeringskansliet i sina svar har uppgett att det sättet att ingå en internationell överenskommelse som varit aktuellt i det granskade ärendet är relativt vanligt förekommande inom sjöfartsområdet. Även Åsa Torstensson har under utfrågningen gett bilden av att detta endast var ett av många ärenden som hanterats på detta sätt. Utrikesdepartementets egna riktlinjer för handläggningen av ärenden om inter-

nationella överenskommelser nämner inte denna form av avtalsingående. Särskilt om det rör sig om en vanligt förekommande form för att ingå avtal kan det enligt utskottets mening finnas anledning för Regeringskansliet att se över riktlinjerna.

5.2 Informella informationsutbyten med USA

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 6 december 2010, *bilaga A5.2.1*, begärs att utskottet granskar hur regeringen har agerat i fråga om informationsutbyte med USA om misstänkta terrorister.

Enligt uppgifter i SVT-programmet Dokument inifrån den 5 december 2010 framgår det av ett dokument från USA:s ambassad i Sverige, publicerat på Internet av organisationen Wikileaks, att USA velat ersätta det informella utbytet av information om misstänkta terrorister med ett avtal som reglerar informationsutbytet. Enligt dokumentet ska tjänstemän vid det svenska Regeringskansliet till USA:s ambassad ha uppgett att den svenska regeringen inte var intresserad av ett formellt avtal eftersom ett sådant skulle förutsätta riksdagens godkännande och att frågan om övervakning i Sverige vid tillfället upplevdes som för politiskt känslig.

Anmälaren vill att utskottet granskar regeringens hantering av, och ansvar för, de informella kontakterna med USA och om diskussionen med USA:s ambassad har inneburit att regeringen medvetet har försökt undanhålla riksdagen information för att undvika kritik och granskning.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet, *bilaga A5.2.2–3*, och en utfrågning med justitieminister Beatrice Ask, *bilaga B12*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i den amerikanska ambassadrapporten

Den 23 oktober 2008 sammanträffade tjänstemän från de svenska utrikes- och justitiedepartementen med företrädare för den s.k. HSPD-6 (Homeland Security Presidential Directive 6, Terrorist Screening Information Negotiation Team), en amerikansk grupp inom den federala polisen FBI inriktad på terroristbekämpning och informationsutbyte. Den amerikanske ambassadören i Sverige upprättade efter detta möte en rapport, sannolikt till amerikanska Utrikesdepartementet. Av rapporten, som har publicerats på Internet av organisationen Wikileaks, framgår i huvudsak följande.

De amerikanska företrädarna informerade om en Internetbaserad informationsdatabas (the Terrorist Screening Database) i vilken medverkande länder ska kunna ha direkttillgång till uppgifter om bl.a. misstänkta personer. De gjorde klart att någon form av formaliserad överenskommelse om informationsutbyte skulle tillgodose amerikanska krav för att Sverige skulle få fortsätta att ta del av den existerande viseringsfriheten inom det s.k. Visa Waiver Program, som möjliggör för bl.a. svenska medborgare att resa in och vistas i USA i 90 dagar utan visum.

En tjänsteman vid det svenska Utrikesdepartementet ska ha sagt att det var ett särskilt känsligt politiskt läge i Sverige för frågor som rörde statsmakternas övervakning och intrång i den personliga integriteten. Hon menade att förhandlingar om ett avtal därför sannolikt inte skulle gå fort. Tjänstemannen från Justitiedepartementet ska ha bekräftat denna bild och uttryckt en stark tillfredsställelse med de existerande informella arrangemangen. Hon menade också att risken för att det informella informationsutbytet skulle granskas mer noggrant av riksdagen och möjligen äventyras skulle överväga de eventuella fördelarna med ett formaliserat avtal. Hon trodde att det svenska kravet på riksdagens godkännande, i ljuset av den då pågående kontroversen kring den nyligen antagna övervakningslagen (vilket torde avse den s.k. FRA-lagen, lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet), skulle innebära att det vore politiskt omöjligt för justitieministern att inte presentera överenskommelsen för riksdagen. Denna offentliga granskning kunde i tjänstemannens mening äventyra andra existerande informella arrangemang.

Den amerikanska ambassadörens kommentar var slutligen att den svenska regeringen bedömde risken för att Sverige skulle vara ett direkt mål för terrorism som liten och att Sverige inte skulle ha så mycket att tjäna på en sådan överenskommelse som hade föreslagits av USA.

Justitieministerns svar på en interpellation

Justitieminister Beatrice Ask anförde i en interpellationsdebatt i riksdagen den 22 december 2010 i huvudsak följande som svar på en interpellation om de informella kontakterna med USA (ip. 2010/11:115, prot. 2010/11:41).

Det är helt nödvändigt att polisen och andra brottsbekämpande myndigheter i Sverige samarbetar med sina motsvarigheter i andra länder. Dessa samarbeten bidrar i hög grad till att avslöja, förhindra och utreda allvarliga brott. Det handlar i huvudsak om två olika saker: för det första att utbyta generella erfarenheter och kunskaper för modernt polisarbete; för det andra att ge och få viktiga uppgifter i enskilda operativa ärenden. Denna ordning har gällt i Sverige under hela efterkrigstiden. Att samarbetet beskrivs som informellt innebär bara att utbytet av uppgifter enligt svensk rätt inte förutsätter något formellt avtal. Samarbetet och informationsutbytet följer dock självklart formella svenska regelverk.

Riksdagen får information om Säkerhetspolisens verksamhet genom de årliga samråd som sker med företrädare för de riksdagspartier som är representerade i Utrikesnämnden. Riksdagen har även insyn i verksamheten via Rikspolisstyrelsens styrelse. Det förekommer också att säkerhetspolischefen informerar justitieutskottet om myndighetens verksamhet.

Under 2008 föreslog USA en ny form av informationsutbyte avseende terroristbrottslighet. Det framfördes som ett krav för att Sverige även fortsättningsvis skulle få ta del av viseringsfriheten inom existerande Visa Waiver program, som möjliggör för svenska medborgare att resa in och vistas i USA i 90 dagar utan visum. En tjänsteman vid Justitiedepartementet meddelade USA att Sverige inte var intresserat av ett avtal med den utformning som hade presenterats liksom att den typen av avtal enligt svensk rätt måste föreläggas riksdagen. Någon vidare förhandling om detta avtal har därefter inte förts.

Att tjänstemän vid Justitiedepartementet för diskussioner med andra länders representanter är i sig ingenting anmärkningsvärt. Tvärtom, när nya avtal föreslås så måste de diskuteras och förhandlas, vilket sker på tjänstemannanivå. Om avtalet förutsätter en lagändring eller är av större vikt underställs det riksdagen.

Regeringsformens bestämmelser om ingående av internationella överenskommelser

Överenskommelser med andra stater eller mellanstatliga organisationer ingås enligt 10 kap. 1 § regeringsformen av regeringen. Enligt 10 kap. 3 § krävs under vissa förutsättningar först riksdagens godkännande. Detta är fallet om överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller om överenskommelsen i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Härutöver krävs riksdagens godkännande om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen avgör under konstitutionellt ansvar om en överenskommelse ska anses vara av större vikt och därför ska underställas riksdagen. Regeringen kan avstå från att begära riksdagens godkännande om rikets intresse kräver det. Med detta avses bl.a. fall då saken brådskar eller på grund av internationella hänsyn inte bör få komma till allmänhetens kännedom (Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 447). Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Polisdatalagen

Polisdatalagen (1998:622) innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter hos polisen. Den innehåller de särskilda regler som, utöver bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), har ansetts vara nödvändiga i polisens verksamhet. För frågor som inte regleras i polisdatalagen gäller således personuppgiftslagen. Polisdatalagen utgör emellertid bara en del av den lagstiftning som reglerar behandlingen av personuppgifter i poli-

sens verksamhet. Andra lagar som reglerar en sådan behandling är bl.a. lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister.

Polisdatalagen gäller enligt 1 § vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten bl.a. för att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, för att övervaka den allmänna ordningen och för att bedriva spaning och utredning om brott. Uppgifter får enligt 7 § lämnas till en utländsk myndighet om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. I 18 § polisdataförordningen (1999:81) föreskrivs vidare att uppgifter som behandlas enligt polisdatalagen får, om det är förenligt med svenska intressen, lämnas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst och till polis- eller åklagarmyndigheter i länder som är anslutna till Interpol, om det behövs för att myndigheten eller organisationen ska kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott. För utlämnande enligt denna paragraf krävs inte att utlämnandet följer av en internationell överenskommelse.

Riksdagen har antagit en ny polisdatalag (2010:361) som träder i kraft den 1 mars 2012. I den nya lagen samlas bestämmelser som i dag är reglerade i olika författningar. Samma bestämmelser om när det är tillåtet att lämna ut uppgifter till utländska myndigheter ska gälla enligt den nya lagen, dvs. även det som i dag följer av förordning.

FN:s sanktionsregimer m.m.

FN:s säkerhetsråd har med bindande verkan för medlemsländerna infört två s.k. sanktionsregimer för att motverka internationell terrorism.

Sanktionsregim 1267 har fått sitt namn efter resolution 1267 som FN:s säkerhetsråd antog 1999 och som omfattar sanktioner mot Usama bin Ladin, talibaner och al-Qaida samt mot de listade personer, grupper och företag som misstänks ha samröre med dem. Regim 1267 innehåller bl.a. bestämmelser om frysning av tillgångar, förbud mot att tillgängliggöra tillgångar, reserestriktioner och förbud mot att förse de listade med vapen. EU-länderna har genomfört regim 1267 genom en gemensam ståndpunkt och en rådsförordning⁴. Efter krav från EU-domstolen antog Europeiska unionens råd i december 2009 en reviderad version av förordningen, med förstärkta rättssäkerhetsgarantier för listade personer, grupper m.m.⁵ Rådsförordningen är direkt tillämplig och bindande i EU:s medlemsstater och innehåller en lista över dem som träffas av sanktionerna till följd av sanktionskommitténs beslut.

Sanktionsregim 1373 har på motsvarande sätt fått sitt namn av en resolution. Resolution 1373 antogs av FN:s säkerhetsråd 2001 som en reaktion på terrorattackerna den 11 september 2001. Sanktionerna riktas mot perso-

⁴ Gemensam ståndpunkt 2002/402/GUSP, ändrad genom 2003/140/GUSP, respektive rådsförordning 881/2002, ändrad genom 561/2003.

⁵ Förordning (EU) 1286/2009.

ner och grupper som anses vara inblandade i terrorism utöver dem som omfattas av 1267-regimen. FN har överlåtit åt medlemsländerna själva att peka ut vilka som ska träffas av dessa sanktioner. Sanktionerna innehåller bestämmelser om frysning av tillgångar och förbud mot att tillgängliggöra tillgångar för personer och grupper som misstänks för att begå, försöka begå, delta i eller underlätta terroristhandlingar. Regimen omfattar också en bestämmelse om ett närmare polis- och straffrättssamarbete mellan FN:s medlemsländer beträffande de listade personerna. Regim 1373 har genomförts av EU-länderna genom ett lagstiftningspaket bestående av två gemensamma ståndpunkter och en rådsförordning.⁶

USA har härutöver upprättat en egen lista över ”Specially Designated Nationals” med liknande sanktioner. Vissa av de personer och organisationer som står på USA:s lista står även på FN-listorna, men alla gör inte det.

Promemorior från Regeringskansliet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet överlämnades den 8 mars respektive den 5 april 2011 två promemorior som upprättats inom Justitie- och Utrikesdepartementen (bilaga A5.2.2–3). Av promemoriorna framgår i huvudsak följande.

Informationsutbytena mellan Sverige och andra länder handlar i stort om två olika saker. För det första utbyts generella erfarenheter och kunskaper för modernt polisarbete. För det andra kan man ge och få viktiga uppgifter i enskilda operativa ärenden.

De rättsliga förutsättningarna för polisen och Säkerhetspolisen att utbyta information med andra länder i enskilda ärenden anges i en rad olika författningar. Myndigheternas rättsliga befogenheter när det gäller informationsutbyte framgår bl.a. av 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 33–35 §§ personuppgiftslagen (1998:204), 7 § polisdatalagen (1998:622) och 18 § polisdataförordningen. Av 7 § polisdatalagen framgår att ett utlämnande kan ske med stöd i en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. Det är dock inte någon formell förutsättning för informationsutbytet att det finns en sådan överenskommelse. Informationsutbyte kan också ske utan stöd i en särskild internationell överenskommelse.

Ett informationsutbyte utan direkt stöd i en internationell överenskommelse får också ske med andra länder som är anslutna till Interpol, om det behövs för att myndigheten eller organisationen ska kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott. En förutsättning är att utlämnandet är förenligt med svenska intressen. De brottsbekämpande myndigheterna är skyldiga att i det enskilda fallet göra en avvägning mellan behovet att bekämpa brott och värnandet av den personliga integriteten.

⁶ Gemensamma ståndpunkter 2001/930/GUSP och 2001/931/GUSP respektive rådsförordning 2580/2001.

På liknande sätt som polisen samarbetar internationellt kan även åklagare och domstolar lämna eller begära rättslig hjälp från sina motsvarigheter i en annan stat. Det samarbetet regleras främst i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Den rättsliga hjälpen kan innebära överlämnande av personuppgifter och kräver enligt svensk rätt inte att det finns ett internationellt avtal med den andra staten. För att underlätta samarbetet mellan Sverige och USA har emellertid ett avtal om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål ingåtts. De trädde i kraft den 1 juni 2009. Även på EU-nivå finns ett avtal med USA om rättslig hjälp i brottmål, vilket trädde i kraft den 1 februari 2010. Justitiedepartementets enhet för brottmålsärenden och internationellt samarbete (BIRS) är Sveriges s.k. centralmyndighet och ska fungera som kontaktpunkt i samarbetet. Centralmyndigheten bistår svenska och utländska myndigheter i ärenden om utlämning för brott, internationell rättslig hjälp i brottmål, överförande av straffverkställighet och lagföring m.m. Det kan förekomma att Justitiedepartementet inom ramen för denna verksamhet vidarebefordrar uppgifter från svenska myndigheter till USA. Uppgifterna kan gälla såväl misstänkta personer som målsäganden och vittnen. Informationsutbytet förutsätter därmed inte någon viss "misstankegrad". I stället är det fråga om en bedömning i det enskilda fallet av om ett utlämnande är förenligt med svensk lagstiftning.

Inom ramen för det internationella samarbetet för att bekämpa terrorism utbyter Säkerhetspolisen information i enlighet med svenska regler. Det får förutsättas att svenska brottsbekämpande myndigheters internationella samarbete för att bekämpa allvarliga brott, inklusive terroristbrott, även omfattar personer som inte finns uppsatta på de listor som har upprättats med stöd av FN-resolutionerna 1267 och 1373. Huruvida personuppgifter förekommer på en lista upprättad av USA över "Specially Designated Nationals" saknar betydelse för prövningen om uppgifter kan lämnas till utländska myndigheter.

Uppgifter som lämnas ut till USA kan hämtas från de register som förs av Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen med stöd av särskilda registerförfattningar, framför allt polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister, samt från de register som enligt övergångsbestämmelser till polisdatalagen förs med stöd av den upphävda datalagen och tillstånd från Datainspektionen (se prop. 2009/10:85 s. 464 bilaga 6 Polisens register). Uppgifter kan beroende på omständigheter i det enskilda fallet även hämtas från exempelvis förundersökningar, fastighetsregister och folkbokföringsregister.

Utskottet har i en fråga noterat att Regeringskansliet enligt egna uppgifter har gjort bedömningen att det uppgiftslämnande som sker i dag till USA är i överensstämmelse med svensk lag, vilket bl.a. förutsätter att uppgiftsutbytet måste vara förenligt med svenska intressen, och att sådana bedömningar torde förutsätta kunskap inom Regeringskansliet om vilka uppgifter som utlämnas. Som kommentar till detta har Regeringskansliet svarat att det inte förfogar över någon statistik eller annan övergripande

sammanställning av detta informationsutbyte. Bedömningen bygger på en generell uppfattning om hur den berörda verksamheten fungerar, inte på specifika uppgifter i enskilda ärenden.

Den svenska regeringen tog emot två avtalsförslag inom ramen för det befintliga Visa Waiver Program. Det ena, som är aktuellt i granskningen, handlade i huvudsak om en ny form av information om terroristbrottslighet. Sverige har ställt sig tveksam till detta förslag, och det pågår heller inga förhandlingar om det. Det andra avtalsförslaget liknar det s.k. Prüm-rådsbeslutet i EU vars genomförande riksdagen har godkänt. USA:s avtalsförslag om denna senare typ av samarbete förhandlas nu på tjänstemannanivå. Förslagen handlade inte om att ersätta nuvarande regler för internationellt informationsutbyte i den brottsbekämpande verksamheten utan om att utveckla samarbetet.

Regeringen har att förhandla internationella avtal. När nya avtal aktualiseras inleds förhandlingarna oftast på tjänstemannanivå. Det ligger i sakens natur att man upplyser varandra om den nationella process som kommer att krävas på respektive sida för att ingå ett avtal. Dessa processer är ofta oklara för motparten och kan i vissa fall påverka både möjligheten att nå en överenskommelse och den tid som kommer att krävas för att få ett avtal till stånd. Företrädare för en annan stat informeras därför i ett så tidigt skede som möjligt t.ex. om man bedömer att det aktuella avtalet kommer att behöva underställas riksdagens prövning. De svenska tjänstemännens uttalanden vid mötet om behovet av att ta ärendet till riksdagen grundades vidare på en tvekan om det svenska behovet av att utvidga informationsutbytet med USA på det föreslagna sättet. Denna tvekan delades av berörda svenska myndigheter.

I övrigt utgör den aktuella rapporten minnesanteckningar förda av en främmande stats företrädare vid ett informellt möte på Justitiedepartementet. Sammanfattningen och analysen utgör deras tolkning, som återspeglar deras behov och förväntningar, och kan därför inte närmare kommenteras av Regeringskansliet.

Utfrågning med justitieminister Beatrice Ask

Utskottet genomförde den 3 maj 2011 en utfrågning med justitieminister Beatrice Ask (bilaga B12).

Beatrice Ask framhöll att när det gäller Säkerhetspolisens uppgiftsutbyte med andra länder så varken kan eller ska hon ha någon närmare kännedom om i vilka ärenden information utbyts eller vilka uppgifter som utbyts. Det är helt och hållet en uppgift för den ansvariga myndigheten. Hennes uppgift som minister är att styra myndigheten och att se till att regler följs och att det internationella samarbetet hanteras på rätt sätt.

Hon betonade också att det faktum att ett internationellt polissamarbete och uppgiftsutbyte benämns som informellt inte innebär att det är oreglerat, bara att det inte omfattas av ett avtal med den andra staten. Allt informationsutbyte som sker av svenska brottsbekämpande myndigheter

måste följa svensk lag. Svenska myndigheter kan inte lämna ut information till andra länders myndigheter som de inte hade kunnat lämna ut till en annan svensk rättsvårdande myndighet. Det ett formaliserat avtal kan tillföra är en mer detaljerad reglering av vilka uppgifter som ska lämnas och formerna för detta osv. Ett informellt utbyte kan enligt justitieministern ha den fördelen att svenska myndigheter i det enskilda fallet kan bestämma, utifrån svensk rätt, vilka uppgifter vi från svensk synpunkt har intresse av att dela med oss av eller ta emot. Sverige har i de flesta fall ett informellt informationsutbyte; vi har ett informellt samarbete med fler länder än vi har avtal med. Har Sverige tecknat ett avtal beror det ofta på att det andra landets konstitution kräver det. Samarbetet inom Interpol kan sägas vara informellt.

Beatrice Ask anförde härutöver bl.a. följande. För att brottsbekämpande myndigheter ska kunna samarbeta internationellt krävs att de kan utbyta information med varandra. Det kan handla om att träffas för att informera om goda erfarenheter eller om hur utredningar kan bedrivas eller för att utbyta information om den senaste forskningen om brottsförebyggande arbete. Det kan också handla om att ta emot eller ge information i pågående ärenden eller utredningar, exempelvis om att någon som är misstänkt för narkotikasmuggling är dömd för samma brott i ett annat land.

Det finns flera tillsynsfunktioner som granskar bl.a. polisens informationsutbyte, såsom exempelvis Justitiekanslern och Rikspolisstyrelsens styrelse. Vidare finns den nyligen inrättade Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

De två förslag till avtal som USA kom med till Sverige och som rör det här granskningsärendet handlade om att utveckla samarbetet mellan länderna. Från amerikansk sida har ett utvecklat informationsutbyte framhållits som nödvändigt för fortsatt viseringsfrihet för svenskar som reser till USA. I dag pågår förhandlingar om ett av de två avtalsförslagen. Det handlar främst om att ömsesidigt få bättre möjligheter att söka efter fingeravtrycksreferenser för att hindra eller utreda brott. Förslaget liknar EU:s samarbete enligt det s.k. Prümrådsbeslutet.

När det gäller det andra avtalsförslaget uttryckte Justitiedepartementets tjänstemän redan tidigt tveksamhet inför förslaget, som bl.a. innebar att Sverige systematiskt skulle lämna ut vissa typer av uppgifter och att USA skulle ha direktåtkomst till ett svenskt register med personuppgifter. Förslaget var dessutom allmänt och vagt beskrivet. Det var för de svenska tjänstemännen uppenbart både att denna form av samarbete inte skulle rymmas inom det informella existerande samarbetet utan att det skulle kräva riksdagens godkännande och att denna typ av informationsutbyte inte var intressant för Sveriges del. I stället lyfte man fram det goda samarbete vi redan har. Amerikanerna har efter det beskedet inte återkommit om sitt förslag i denna del.

När ett internationellt avtal ska diskuteras och eventuellt ingås börjar det alltid med förhandlingar på tjänstemannanivå, där de svenska tjänstemännen kan göra tidiga ställningstaganden bl.a. om avtalsförslagets relevans för Sverige. Det var alltså inget konstigt med en sådan tjänstemannabedömning i detta fall. Det är naturligtvis också brukligt att man tidigt upplyser det andra landets företrädare om de rättsliga förutsättningar som finns för att ingå den typ av avtal som föreslås. En sådan förutsättning var i detta fall för båda avtalen en behandling i riksdagen i enlighet med regeringsformen.

Det har under senare år blivit en större intensitet i diskussionerna om ökat brottsbekämpande samarbete länder emellan, vilket troligen är en effekt av en ökad internationell kriminalitet och en omfattande diskussion om terroristbekämpning, människohandelsproblematik och annat som per definition är internationell och kräver ett internationellt samarbete. Där emot har Beatrice Ask inte information som tyder på ett ökat informationsutbyte.

Utskottets ställningstagande

Att brottsbekämpande myndigheter i olika länder samarbetar är nödvändigt för att den grova och alltmer gränsöverskridande kriminaliteten ska kunna bekämpas. En form av samarbete är utbyte av information om bl.a. misstänkta personer. I utredningen i ärendet har det framkommit att ett sådant informationsutbyte kan, men inte måste, regleras i ett internationellt avtal. I de fall utbytet inte följer av ett avtal benämns det ofta informellt. Även det informella informationsutbytet ska givetvis följa svenska författningsbestämmelser exempelvis i fråga om vilka uppgifter som får lämnas ut och till vem. Ingenting har framkommit i granskningen som tyder på ett informationsutbyte i strid med gällande regler. Även om avsaknaden av detaljstyrning ger de svenska myndigheterna ett relativt stort utrymme att själva bedöma vilka uppgifter som kan och bör lämnas ut saknas det, särskilt mot bakgrund av de tillsynsfunktioner som finns, således anledning för utskottet att ifrågasätta vad justitieministern anfört härvidlag.

Det är vidare regeringen som enligt regeringsformen ingår internationella överenskommelser för Sveriges räkning. Med detta följer rätten att, under konstitutionellt ansvar, förhandla med andra stater om olika avtalsförslag, liksom möjligheten att förkasta förslag som av olika skäl inte bedöms vara lämpliga eller intressanta för Sverige.

Granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

5.3 Skatteavtalet med Danmark

Ärendet

Anmälan

I en anmälan, *bilaga A5.3.1*, som kom in till utskottet den 13 december 2010 anförs att utskottet bör granska regeringens och det ansvariga statsrådet Anders Borgs agerande i samband med skatteavtalet med Danmark både vad gäller de konkreta åtgärder kring avtalet som man underlåtit att vidta och att oriktiga uppgifter lämnats till riksdagen.

I anmälan hänvisas till en granskningsrapport från Riksrevisionen (RiR 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete). Anmälaren anför att det förekommer en omfattande pendling över Öresundsbron som i sig är mycket positiv för hela Öresundsregionen. Merparten av pendlarna reser från den svenska sidan till Danmark för att arbeta. Detta har sin grund i hur skattereglerna i de olika länderna är utformade. Ett särskilt avtal har träffats med Danmark för att uppnå skatteneutrala effekter av pendlingen mellan Sverige och Danmark. Den önskade effekten har enligt anmälan inte uppnåtts. Tvärtom står den kompensation Sverige får från Danmark inte i någon rimlig relation till den som ges till Danmark. Regeringen har enligt anmälaren inte följt upp hur avtalet fungerar och har nonchalerat de varningssignaler som framförts bl.a. i riksdagen.

Vidare anförs att Riksrevisionen i sin rapport uppger att regeringen misslyckats att ta fram korrekta uppgifter och som en följd av detta lämnat oriktiga uppgifter till riksdagen. Trots att det stipuleras i avtalet har regeringen konsekvent undvikit att samla in relevanta underlag för att kunna analysera avtalets effekter. Det har enligt anmälaren därför inte varit möjligt att analysera avtalets effekter och agera i syfte att förändra avtalet i en för svenska staten och svenska kommuner gynnsammare riktning. I anmälan anförs vidare att skatteinkomster på miljontals kronor genom denna brist på agerande från regeringens sida har undanhållits Sverige.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har bl.a. legat Riksrevisionens rapport RiR 2010:24 och en promemoria från Finansdepartementet, *bilaga A5.3.2*.

Utredning i ärendet

Gällande rätt

Internationell dubbelbeskattning

När två stater utövar sin rätt att beskatta samma skattesubjekt för en och samma inkomst och den slutliga skatten därmed överstiger den skatt som tas ut på en sådan inkomst i den stat som har den högsta skattenivån kan man säga att internationell dubbelbeskattning uppkommer. Två metoder har utvecklats i modern mellanstatlig skatterätt för att undanröja sådan dub-

belbeskattning – undantagandemetoden (exemptmetoden) och avräkningsmetoden (creditmetoden). Dubbelbeskattning kan lindras eller undanröjas genom bestämmelser i intern svensk rätt, s.k. ensidiga åtgärder, eller genom skatteavtal.⁷

Det nordiska skatteavtalet

Mellan de nordiska länderna Danmark, Finland, Färöarna, Island, Norge och Sverige gäller det nordiska skatteavtalet för att undvika dubbelbeskattning beträffande skatter på inkomst och förmögenhet som undertecknades den 23 september 1996. Avtalet som trädde i kraft den 11 maj 1997 och tillämpas från den 1 januari 1998 är införlivat i svensk rätt genom lagen (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna.

Huvudregeln i det nordiska dubbelbeskattningsavtalet är att inkomst från enskild tjänst över nationsgränserna ska beskattas endast i det land där arbetet utförs. I vissa fall har dock bostadslandet beskattningsrätten. Undantag gäller för visst korttidsarbete enligt den s.k. 183-dagarsregeln. Detta gäller då den som mottar ersättningen vistas i den andra staten under en tidsperiod som sammanlagt inte överstiger 183 dagar under en tolv månadersperiod och ersättningen betalas av en arbetsgivare som inte har hemvist i denna andra stat och inte heller ett fast driftställe. Arbete i offentlig tjänst beskattas enligt huvudregeln i den stat från vilken ersättningen betalas.

Avtal mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor

Den 29 oktober 2003 undertecknade Sverige och Danmark ett avtal om vissa skattefrågor. Avtalet föreskriver vissa undantag från bestämmelserna i det nordiska skatteavtalet, bl.a. när det gäller beskattning av anställningsinkomster. Syftet med det avtalet var att lösa vissa problem som kunde uppstå vid tillämpningen av det nordiska skatteavtalet på just personer som pendlar mellan Sverige och Danmark. Enligt avtalet ska löneinkomster som tidigare beskattas i arbetslandet. Pendlare som delvis arbetar hemma i bostaden eller som utför tjänsteresor eller annat arbete av tillfällig natur i hemvistlandet beskattas inte i båda länderna utan endast i det huvudsakliga arbetslandet. Avtalet innehåller även åtaganden från de båda staterna att medge avdrag för inbetalningar till pensionsordningar och för utgifter för resor över Öresundsbron samt ett åtagande om ett system för utjämning av vissa skatteintäkter mellan Sverige och Danmark.

I avtalet anges (artikel 6) att de avtalsslutande staterna avser att efter två år utvärdera utjämningsordningen särskilt såvitt avser nivån för utjämningen och det faktum att utjämningen endast avser den del av kommunalskatten som tas ut för primärkommunernas räkning och inte den del som tas ut för landstingskommunernas räkning. Vidare anges att därefter sker en utvärdering vart femte år eller vid väsentliga förändringar av de båda ländernas skattesystem.

⁷ Se närmare Skatteverkets skrift Handledning för internationell beskattning 2010.

I artikel 7 anges att Sverige och Danmark är överens om att inleda diskussioner för att bl.a. ändra avtalet om det visar sig föreligga skattemässiga hinder för den fortsatta integrationen i Öresundsregionen.

Skatteutskottet tillstyrkte den 1 juni 2004 i betänkande 2003/04:SkU31 att riksdagen skulle godkänna avtalet. Kammaren beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2003/04:269). Avtalet började tillämpas fr.o.m. inkomståret 2004.

Riksrevisionens granskningsrapport

Riksrevisor Claes Norgren har granskat regeringens arbete med att förhandla fram skatteavtal med andra länder. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapport RiR 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete. Rapporten publicerades i november 2010.

Av granskningsrapporten framgår att avtalstakten, mätt i antalet nya eller omförhandlade skatteavtal, successivt har sjunkit och det förberedande förhandlingsarbetet minskat under den senaste tioårsperioden. Sedan 2004 har inte något fullständigt nytt skatteavtal undertecknats. Den nedåtgående trenden i det ordinarie skatteavtalsarbetet kan enligt rapporten delvis förklaras av regeringens ansträngningar att förbättra transparensen och informationsutbytet på skatteområdet. I rapporten anges att Finansdepartementet har betonat att skatteavtalsarbetet tar lång tid att lära sig. En längre period av inaktivitet kan således leda till att kompetensen att förhandla nya skatteavtal minskar. Vidare anförs i rapporten att startsträckan därför kan bli lång den dag man vill öka ansträngningarna på området.

Det anges i rapporten att huvudregeln i det nordiska dubbelbeskattningsavtalet är att inkomst från enskild tjänst över nationsgränsen ska beskattas endast i det land där arbetet utförs. I vissa fall har dock bostadslandet beskattningsrätten. Arbeta i offentlig tjänst beskattas enligt huvudregeln i den stat från vilken ersättningen betalas.

Vidare anges det i rapporten att det mellan Sverige och Norge och mellan Sverige och Finland även finns särskilda s.k. gränsgångarregler. Gränsgångarreglerna ger bostadslandet beskattningsrätten när en arbetstagare är bosatt i en kommun som gränsar mot det andra landet samtidigt som kommunen i arbetslandet också gränsar mot samma landgräns. Även i förhållande till Danmark har det tidigare funnits gränsgångarregler. I samband med omförhandlingarna av det nordiska dubbelbeskattningsavtalet 1996 var det dock enligt rapporten ett krav från Danmark att gränsgångarreglerna gentemot Sverige skulle upphöra. Efter cirka två års förhandlingar fick Sverige ge upp kravet på fortsatta gränsgångarregler gentemot Danmark. I rapporten anges att enligt tjänstemän på Finansdepartementet var ett av skälen till att Danmark drev frågan så hårt att man vid tidpunkten för förhandlingarna visste att Öresundsbron skulle byggas och att arbetspendlingen i Öresundsregionen skulle öka. Man beförde därmed en ökad skattekonkurrens och en snedvridning av marknaden.

Det nordiska dubbelbeskattningsavtalet innebär att skatteintäkter för pendlare som bor i Sverige men arbetar i Danmark tillfaller Danmark. För dansk del gäller det omvända. Eftersom personer betalar inkomstskatten i ett land men drar fördel av välfärdstjänster i det andra landet finns sedan 2003 ett särskilt sidoavtal till det nordiska dubbelbeskattningsavtalet. Sidoavtalet, som tillkom på initiativ av Sverige, innehåller en utjämningsordning som bl.a. reglerar hur Sverige och Danmark ska kompenseras för uteblivna skatteintäkter. Riksrevisorn konstaterar att eftersom den huvudsakliga pendlingsströmmen går från Sverige till Danmark är det i slutänden Sverige som får kompensation. Riksrevisorn noterar också att det i avtalet anges att utjämningsordningen ska utvärderas efter två år och därefter vart femte år eller vid väsentliga förändringar av skattesystemen. Det anges i rapporten att man i Danmark inte har gjort någon utvärdering av avtalet.

I Riksrevisionens rapport anges vidare att sidoavtalet har varit föremål för omfattande kritik sedan dess tillkomst. Kritiken har handlat både om avtalets utformning och om dess tillämpning. Kritiken har framförallt riktat sig mot att avtalets utjämningsordning som den är utformad täcker in relativt få arbetspendlare. Ett annat problem som lyfts fram är att skillnader i ländernas interna skattelagstiftning gör att beräkningssättet för att bestämma storleken på kompensationen skiljer sig åt mellan Sverige och Danmark.

Det anges i rapporten att skatteavtalet har varit föremål för flera diskussioner i riksdagen. I ett svar på en skriftlig fråga i februari 2009 (fr. 2008/09: 653) angavs det enligt rapporten att Sverige ersätter Danmark med 77 000 kronor per pendlare och att Danmark ersätter Sverige med 70 300 kronor per pendlare. I rapporten, som hänvisar till en intervju den 22 juni 2010 med någon vid Finansdepartementet, anges att dessa uppgifter senare visade sig vara felaktiga.

Riksrevisorn konstaterar att gemensamt för kritiken är upplevelsen att utjämningsordningen skapar en obalans i fördelningen av skatteintäkterna från gränspendlarna mellan Danmark och Sverige, till nackdel för Sverige. Skatteverket har föreslagit förändringar, men mycket lite har hänt. Regeringen å sin sida hävdar att avtalet har stöd i internationellt vedertagen praxis och att man inte har några skäl att tro att Danmark inte tillämpar avtalet som avsett. Enligt regeringen är Sverige en vinnare i avtalet eftersom Sverige inte hade fått någon kompensation utan avtal. Det råder således enligt riksrevisorn en diskrepans mellan regeringen å ena sidan och kritikerna å andra sidan i synen på om avtalet och dess tillämpning kan anses tillfredsställande för Sverige.

I granskningsrapporten anges vidare att det för att man ska kunna värdera om det nuvarande avtalet skapar en obalans mellan Sverige och Danmark krävs att man kartlägger det faktiska utfallet. Redan hösten 2005 uppmärksammade Skatteverket enligt rapporten Finansdepartementet på att kompensationen mellan länderna såg märklig ut. I rapporten anges att Finansdepartementet hittills har avfärdat samtliga försök från bl.a. Skatte-

verket och Öresundsinstitutet att beräkna effekterna av den nuvarande tillämpningen av utjämningsordningen med motiveringen att underlagen för en sådan beräkning inte är tillförlitliga. Finansdepartementet menar att den verkliga effekten av utjämningsordningen inte kan beräknas så länge det saknas uppgifter om arbetspendlarnas lönesummor i Danmark. I Finansdepartementets egna underlag, som också saknar lönestatistik från Danmark, drar man ändå slutsatsen att det inte finns något som tyder på att sidoavtalet skapat några stora obalanser mellan Sverige och Danmark.

Riksrevisorn delar Finansdepartementets syn att man måste skilja på avtalets utformning och tillämpningen av avtalet. Mycket av den kritik som har riktats mot tillämpningen av avtalet har enligt rapporten egentligen handlat om avtalets utformning. Vidare anges i rapporten att det kan finnas skäl att omförhandla avtalet även om tillämpningen fungerar som avsett. Samtidigt behöver inte en felaktig tillämpning nödvändigtvis innebära att avtalet måste förhandlas om. För att kunna avgöra om avtalet kan anses tillfredsställande i sin nuvarande utformning måste man dock veta hur utjämningsordningen fungerar i praktiken.

Riksrevisorn har gått igenom underlag från Finansdepartementet, Skatteverket och Öresundsinstitutet, och denna genomgång bekräftar att det i samtliga beräkningar saknas nödvändiga uppgifter från Danmark för att man ska kunna göra en tillförlitlig bedömning av utjämningsordningens alla effekter. Även om Finansdepartementet säger sig vara tryggt i sina antaganden och beräkningar är det enligt riksrevisorn anmärkningsvärt att det fortfarande, sju år efter att avtalet ingåtts, inte finns tillgång till uppgifter från Danmark. Vidare anförs i granskningsrapporten att det måste anses särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att det finns beräkningar som tyder på en obalans i avtalets utformning och i dess tillämpning samt kritiken mot avtalet och dess tillämpning. Det framstår som uppenbart att det finns ett stort behov att sitta ned tillsammans med Danmark med samtliga siffror på bordet och gå igenom utfallet och hur de olika beräkningsmetoderna påverkar compensationen.

Riksrevisorn menar mot bakgrund av detta och att den huvudsakliga pendlingsströmmen går från Sverige till Danmark liksom att denna utveckling förutspås öka, att det är anmärkningsvärt att en utvärdering inte har initierats av Finansdepartementet. Bristen på en riktig analys av avtalets effekter har även, enligt riksrevisorn, lett till att regeringen har lämnat felaktig information till riksdagen.

Riksrevisorns rekommendation är att regeringen skyndsamt bör ta fram ett underlag för att utvärdera den svensk-danska utjämningsordningen.

Redogörelse från Riksrevisionens styrelse

Med anledning av Riksrevisionens rapport RiR 2010:24 lämnade Riksrevisionens styrelse den 15 december 2010 en redogörelse till riksdagen (2010/11:RRS12). I redogörelsen anför styrelsen bl.a. att när det gäller den svensk-danska utjämningsordningen välkomnar styrelsen det besked som

lämnats av regeringen i en interpellationsdebatt som ägt rum med anledning av granskningen (ip. 2010/11:87). I debatten anförde finansministern att en begäran om en gemensam utvärdering av avtalet hade sänts till det danska Skatteministeriet. Styrelsen delar uppfattningen att det finns ett behov av att klarlägga effekterna av avtalet.

Skatteutskottets betänkande om redogörelsen från Riksrevisionens styrelse

I betänkande 2010/11:SkU26 behandlade skatteutskottet redogörelsen från Riksrevisionens styrelse (2010/11:RRS12) om Riksrevisionens granskningsrapport.

Skatteutskottet avstyrkte motionsyrkanden om bl.a. ett tillkännagivande om att inleda omförhandlingar av skatteavtalet med Danmark under hösten 2011. Skatteutskottet anförde bl.a. följande.

I avtalet mellan Sverige och Danmark finns en utjämningsordning för skatteintäkter avseende arbetspendlare över Öresund. Utjämningsordningen reglerar hur Sverige och Danmark ska kompenseras för utblivna skatteintäkter.

Från skatteutjämningsystemet undantas landstingsskatten, offentliganställdas löner samt inkomster under ca 150 000 danska kronor. Skatteverket uppskattar att det är en tredjedel av arbetspendlarna från Sverige som omfattas av utjämningsordningen. För inkomståret 2007 sände Sverige ett utjämningsbelopp om ca 78 miljoner kronor till Danmark och fick från Danmark ca 643 miljoner kronor. För inkomståret 2008 blev nettot 755 miljoner kronor och för 2009 blev nettot 683 miljoner kronor. De nettobelopp som Sverige fått är betydligt större än de belopp som erhållits under åren dessförinnan. Den främsta orsaken till ökningen är det växande antalet arbetspendlare från Sverige till Danmark. En annan orsak är att Skatteverket har justerat vissa brister som gällde urval och underlag, vilket medfört att de belopp som överförts till Danmark minskat.

De nettobelopp som Sverige hittills årligen fått från Danmark tillförs samtliga kommuner och landsting via anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land ska analyseras av den parlamentariska kommitté som regeringen tillsatt för att utvärdera och utreda det kommunalekonomiska utjämningsystemet (dir. 2008:110). Kommittén ska också överväga alternativa metoder att fördela det utjämningsbelopp som Sverige får från Danmark till följd av utjämningsordningen mellan länderna. Motsvarande frågeställningar vad avser Finland och Norge ska också beaktas. Arbetet ska vara slutfört senast den 30 april 2011. När det gäller pendlingens effekter på utjämningsystemet har utredningen låtit Statskontoret ta fram ett underlag (Gränspendlingens effekter på det kommunala utjämningsystemet).

I ett svar på en interpellation (2010/11:87) den 3 december 2010 angående omförhandling av skatteavtalet med Danmark anförde finansministern bl.a. följande. Frågan om en eventuell omförhandling av sidoavtalet kräver en hantering i flera steg. I ett första steg har en intern analys nu genomförts av hur avtalet tillämpas. Avtalet verkar fungera som ursprungligen avsetts. Det är nu viktigt att som ett andra steg tillsammans med Danmark ta fram ett mer heltäckande underlag. I avtalet anges en möjlighet till gemensam utvärdering. På politisk nivå

har nyligen en begäran om en sådan utvärdering sänts till det danska Skatteministeriet. Först efter ett sådant arbete är det möjligt att ta ställning till frågan om en omförhandling av avtalet.

När det gäller motionsyrkandena om att påskynda utvärderingen så att en omförhandling kan börja under hösten 2011, m.m. framgår det av vad som anförts att regeringen sänt en begäran till det danska Skatteministeriet om en gemensam utvärdering av avtalet och att Sverige därefter har mottagit ett positivt svar från Danmark. I likhet med finansministern anser utskottet att en sådan utvärdering bör slutföras innan man tar ställning till frågan om en omförhandling av avtalet ska initieras och om de krav som bör framföras vid en sådan omförhandling.

Skatteutskottet föreslog att redogörelsen skulle läggas till handlingarna och att motionsyrkandena skulle avslås.

I en reservation (S) anfördes det bl.a. att det redan nu kan konstateras att avtalet är ofördelaktigt för Sverige. Man förlorar därför tid genom att inte redan nu begära en omförhandling. Tidsplanen för utvärderingen bör därför vara att den ska vara klar inför en förhandling hösten 2011.

I en reservation (SD) anförs bl.a. det är hög tid att omförhandla skatteavtalet med Danmark. I takt med att pendlingen ökar så ökar också skatteklyftan, och det blir allt svårare att få till en rättvis ordning. Det är därför viktigt att en omförhandling av avtalet inleds under hösten 2011.

Kammaren beslutade enligt utskottets förslag (rskr. 2010/11:235).

Tidigare betänkanden från skatteutskottet

Skatteutskottet har även tidigare behandlat motionsyrkanden om att avtalet mellan Sverige och Danmark ska omförhandlas.

I betänkande 2007/08:SkU18 avstyrkte skatteutskottet sådana motionsyrkanden. Skatteutskottet anförde att Skatteverket hade haft regeringens uppdrag att utvärdera utjämningsordningen i det svensk-danska avtalet. Skatteverket föreslog i en promemoria, daterad den 15 juni 2007, ett antal åtgärder för ett ökat utjämningsbelopp och ett mer rättvist fördelningssätt. Skatteverkets förslag bereddes i Regeringskansliet. Skatteutskottet ville avvakta resultatet av regeringens överväganden och avstyrkte därför motionerna. En reservation (V) fanns om skatteavtalet. Kammaren biföll utskottets förslag till beslut.

Även i skatteutskottets betänkande 2008/09:SkU25 avstyrktes motionsyrkanden om en omförhandling av avtalet. Skatteutskottet hänvisade bl.a. till att effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land skulle analyseras av den parlamentariska kommitté som regeringen nyligen tillsatt för att utvärdera och utreda det kommunalekonomiska utjämningsssystemet (dir. 2008:110). Kommittén skulle också överväga alternativa metoder att fördela det utjämningsbelopp som Sverige erhåller från Danmark till följd av utjämningsordningen mellan länderna. Kammaren biföll utskottets förslag till beslut.

I betänkande 2009/10:SkU26 avstyrkte skatteutskottet också motionsyrkanden om en omförhandling av skatteavtalet mellan Sverige och Danmark med motsvarande motivering som i betänkandet 2008/09. Kammaren biföll utskottets förslag till beslut.

I betänkande 2010/11:SkU23 avstyrkte skatteutskottet motionsyrkanden om bl.a. en omförhandling av skatteavtalet med Danmark. Kammaren biföll utskottets förslag till beslut.

Skriftlig fråga

I en skriftlig fråga (fr. 2008/09:653) från Ulf Nilsson (FP) till finansminister Anders Borg (M) tog frågeställaren upp om finansministern avsåg att vidta några åtgärder för att en omförhandling av skatteavtalet mellan Sverige och Danmark skulle komma till stånd.

Som svar på frågan anförde finansminister Anders Borg bl.a. att utjämningsbeloppet mellan Sverige och Danmark reglerades i oktober 2008 avseende inkomståret 2007. Sverige sände ca 78 miljoner kronor till Danmark och erhöll ca 643 miljoner kronor från Danmark. Utslaget på alla pendlare innebar detta att Sverige ersatte Danmark med 77 000 kronor per pendlare och att Danmark ersatte Sverige med 70 300 kronor per pendlare. Totalt erhöll Sverige ca 565 miljoner kronor netto från Danmark. Detta innebar en stor förändring i positiv riktning och påvisade en förbättrad balans i utjämningsordningen. Dessa uppgifter behövde enligt finansministern beaktas vid bedömningen av om avtalet borde omförhandlas. Arbetet med detta pågick då inom Regeringskansliet och finansministern ville avvakta detta arbete innan han uttalade sig i frågan.

Interpellation

I en interpellation (ip. 2010/11:87) av Leif Jakobsson (S) till finansminister Anders Borg (M) ställdes en fråga om finansministern avsåg att ta initiativ till ett nytt skatteavtal mellan Sverige och Danmark.

Som svar på interpellationen anförde finansminister Anders Borg i kammaren den 3 december 2010 (prot. 2010/11:27) bl.a. att frågan delvis hade sin grund i en rapport från Riksrevisionen. Enligt denna hade regeringen inte tagit fram tillräckliga underlag för analys av utjämningsordningen. Det hade varit svårt att få fram korrekta uppgifter om avtalets tillämpning. Vidare anförde Anders Borg att en analys av Finansdepartementet visade att tidigare uppgifter från Skatteverket, som använts i ett frågesvar till riksdagen i februari 2009, tyvärr var felaktiga. För 2007 erhöll Sverige 644 miljoner kronor för pendlare från Sverige, vilket utgjorde knappt 9 % av lönesumman. Samma år överfördes till Danmark 78 miljoner kronor för pendlare till Sverige, vilket utgjorde knappt 10 % av motsvarande lönesumma. Frågan om en eventuell omförhandling av sidoavtalet krävde enligt Anders Borg en hantering i flera steg. Han anförde vidare att det i ett första steg hade genomförts en intern analys av hur avtalet tillämpades. Avtalet verkade fungera som ursprungligen avsetts. Det var enligt Anders

Borg viktigt att som ett andra steg tillsammans med Danmark ta fram ett mer heltäckande underlag. I avtalet angavs en möjlighet till gemensam utvärdering. På politisk nivå hade nyligen en begäran om en sådan utvärdering sänts till danska Skatteministeriet.

Tidigare granskning

I utskottets granskning våren 2005 (bet. 2004/05:KU20) behandlade utskottet tre anmälningar som bl.a. hade det sambandet att de alla innehöll påståenden om att statsråd skulle ha lämnat vilseledande eller oriktiga uppgifter i sina svar till riksdagen. I två fall handlade det om interpellations-svar och i ett fall svar på en skriftlig fråga. I det första ärendet (s. 45 f.) uttalade utskottet, utan att för den skull kommentera om det ansåg att det förekommit vilseledande uppgifter statsrådets svar, att det är respektive statsråd som själv bestämmer hur en interpellation ska besvaras. I de två ytterligare ärendena (s. 50 f. respektive s. 52 f.) föranledde utredningen inte något uttalande från utskottet.

Promemoria från Finansdepartementet

Utskottet begärde i en skrivelse som den 27 januari 2011 sändes till Regeringskansliet svar på följande frågor.

- Vilka kommentarer föranleder det som anges i anmälan och i Riksrevisionens granskningsrapport om att felaktiga uppgifter lämnades av statsrådet Anders Borg till riksdagen i svaret på en skriftlig fråga (fr. 2008/09:653)?
- Har regeringen sedan sidoavtalet mellan Sverige och Danmark slöts utvärderat avtalet vad avser den utjämningsordning som avtalet innehåller (jfr avtalets artikel 6)? När ägde i så fall dessa utvärderingar rum och vad har de visat? Om ingen utvärdering har skett, vad är orsaken till att ingen sådan har skett?
- Har regeringen sedan avtalet mellan Sverige och Danmark ingicks tagit några initiativ till att omförhandla avtalet? Om svaret är nekande, vad är orsaken till att några initiativ inte har tagits?
- Vilka kommentarer i övrigt föranleder anmälan och innehållet i denna promemoria?

Som svar översändes den 17 februari 2011 en promemoria från Finansdepartementet till utskottet (bilaga A5.3.2).

I promemorian anges beträffande Anders Borgs svar till riksdagen att det i svaret på Ulf Nilsson fråga angavs att utjämningsbeloppen per pendlare, antingen det avsåg ersättningen från Danmark till Sverige eller ersättningen från Sverige till Danmark, var av samma storleksordning och att detta innebar att balansen i utjämningsordningen förbättrats. När Finansdepartementet senare under 2009 påbörjade ett fördjupat arbete med utjämningsordningen kunde det dock konstatera att Skatteverket lämnat departementet felaktiga uppgifter om antalet pendlare som arbetar i Sve-

rige och bor i Danmark och som omfattas av utjämningsordningen. Detta innebar att det för Sverige redovisade beloppet på 77 000 kr per pendlare, som omfattades av utjämningsordningen, var för lågt och därmed felaktigt. Denna felaktighet kommenterades i svaret på interpellation 2010/11:87.

Som svar på frågan om en utvärdering av utjämningsordningen uppges i promemorian att sidoavtalet mellan Sverige och Danmark undertecknades 2003 av den dåvarande regeringen. Av artikel 6 i avtalet framgår att staterna avser att utvärdera utjämningsordningen efter två år. Avtalet började tillämpas för inkomståret 2004. Den första regleringen av utjämningsbeloppen gjordes i oktober 2005. Den andra regleringen, som avsåg inkomståret 2005, gjordes i oktober 2006. Regeringens beslutade den 21 december 2006 att i regleringsbrevet för 2007 ge Skatteverket i uppdrag att utvärdera utjämningsordningen.

Vidare anges att Skatteverkets utvärdering redovisades för Finansdepartementet den 15 juni 2007. Utvärderingen visade att utjämningsordningen omfattar relativt få personer av det totala antalet arbetspendlare, knappt en tredjedel. Utjämningsordningen omfattar enbart personer i privat tjänst som har en årlig inkomst som uppgår till minst 150 000 danska kronor. Skatteverket föreslog att inkomstgränsen borde avskaffas och att utjämningsordningen borde utvidgas till att även omfatta offentligt anställda och pensionärer. Skatteverket föreslog vidare att en viss del av landstingsskatten borde beaktas vid beräkningen av utjämningsbeloppet. Enligt gällande ordning baseras utjämningsbeloppet på den genomsnittliga primärkommunala skatten. Skatteverket redovisade också skillnader i hur utjämningsbeloppen beräknas. I Danmark beaktas ett grundavdrag på mellan 40 000 och 80 000 danska kronor innan utjämningsbeloppet beräknas, vilket inte görs i Sverige.

Som svar anförs vidare att Finansdepartementet har konstaterat att de skilda beräkningssätten bl.a. medför att ländernas utjämningsbelopp utslaget på alla pendlare som omfattas av utjämningsordningen skiljer sig åt. Beloppen per pendlare som lämnas från Sverige till Danmark är betydligt högre än motsvarande belopp från Danmark till Sverige. Förutom av skilda beräkningssätt kan skillnaden förklaras av olika inkomstnivåer för de pendlare som omfattas av utjämningsordningen. Finansdepartementet har beräknat hur utjämningsbeloppen förhåller sig till lönesumman för hela pendlargruppen från respektive land, oberoende av om de omfattas av utjämningsordningen eller inte. Denna beräkning låg till grund för interpellationssvaret den 3 december 2010 (ip. 2010/11:87). Beräkningen visar på förhållandevis likartade nivåer för båda länderna.

Vidare anges att Finansdepartementet har tagit initiativ till att tillsammans med Danmark utvärdera utjämningsordningen för att få fram ett mer heltäckande underlag. Statssekreterare Hans Lindberg skickade den 12 november 2010 en begäran om en gemensam utvärdering till det

danska Skatteministeriet. Den 8 december 2010 mottog departementet ett positivt svar på detta. Arbetet med att fastställa formerna för detta arbete pågår nu inom Finansdepartementet.

Som svar på frågan om initiativ till att omförhandla avtalet anförs i promemorian att regeringen inte har initierat omförhandlingar av utjämningsordningen som gäller mellan Sverige och Danmark.

I promemorian framhålls om förutsättningarna för en sådan omförhandling att det fram till 1997 fanns en särskild gränsgångarregel mellan Sverige och Danmark i det nordiska skatteavtalet, som under vissa förutsättningar innebar beskattning i hemviststaten av personer som bodde i en stat och arbetade i den andra. Danmark hade då under flera år önskat upphäva denna särregel och hävdade att den internationellt vedertagna principen om källstatsbeskattning skulle gälla. Den gamla ordningen byggde på ömsesidiga åtaganden och Sverige kunde inte i längden, tvärtmot internationellt vedertagna principer, vägra Danmark rätten att beskatta löneinkomster som uppbars på grund av arbete som utfördes i Danmark. Danmark önskade under inga omständigheter behålla en gränsgångarregel med Sverige. Detta stod klart efter flera års förhandlingar.

Vidare anförs att när Sverige initierade de förhandlingar som resulterade i utjämningsordningen var utgångspunkten en övergång till hemvistbeskattning. Danmark kunde dock inte acceptera detta varför förhandlingarna övergick till att avse införandet av en utjämningsordning. Utan utjämningsordningen skulle enbart huvudregeln om källstatsbeskattning tillämpas och ingen del av skatteintäkterna överföras mellan länderna.

Det framhålls att de analyser som Finansdepartementet har gjort av hur utjämningsordningen tillämpas inte har kunnat påvisa några klara brister. Dock har såväl Finansdepartementet som Skatteverket haft svårigheter att få fram tillräcklig information för sina analyser. För att skapa bättre förutsättningar att få fram den information som krävs för att fullt ut kunna analysera de olika variablerna i utjämningsordningen har Finansdepartementet initierat en gemensam utvärdering tillsammans med Danmark.

Finansdepartementet menar att pendlingsströmmarna över Öresund endast i begränsad utsträckning torde vara betingade av skatteöverväganden hos enskilda individer. Att ett stort antal personer väljer att bo i Sverige och arbeta i Danmark beror i huvudsak på tillgången på arbetstillfällen, högre lönenivåer i Danmark och lägre bostads- och levnadsomkostnader i Sverige. Detta innebär i sin tur att det är svårt att hantera obalanser i pendlingsströmmarna genom förändringar av skatteregler och skatteavtal. Internationellt sett finns det inte heller några gemensamma regler för hur gränspendling ska hanteras i skatteavtal. Vidare anförs att skatteavtal ska fungera under varierande omständigheter och vara långsiktigt hållbara.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringen har tagit ett initiativ till att tillsammans med Danmark utvärdera utjämningsordningen i skatteavtalet med Danmark.

Granskningen ger i övrigt inte anledning till något uttalande av utskottet.

5.4 Återtagandeavtalet med Irak

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som inkom till konstitutionsutskottet den 21 januari 2011, *bilaga A5.4.1*, begärs att utskottet granskar regeringens hantering av öppnandet av den svenska ambassaden i Bagdad. Enligt anmälaren tyder uppgifter på att öppnandet av en ambassad har villkorats av ett irakiskt undertecknande av ett s.k. återtagandeavtal för hemvändande irakiska flyktingar som inte har fått uppehållstillstånd i Sverige. Uppgifterna kommer enligt anmälaren från en rapport skriven av den amerikanska ambassadören i Irak efter ett möte med utrikesminister Carl Bildt och migrationsminister Tobias Billström. Rapporten har publicerats av organisationen Wikileaks.

Underlag för granskningen

Till grund för granskningen har legat bl.a. två promemorior från Regeringskansliet, *bilaga A5.4.2–3*.

Utredning i ärendet

Uppgifter i den amerikanska ambassadrapporten

Det dokument som har publicerats av Wikileaks är en rapport som USA:s ambassadör i Bagdad har upprättat till sin motsvarighet i Stockholm, efter ett möte i Bagdad i september 2007 med utrikesminister Carl Bildt och migrationsminister Tobias Billström. I rapporten redogörs för vad man enligt ambassadören har avhandlat under mötet. Där står bl.a. följande.

Carl Bildt uppgav att Sverige inte hade några omedelbara planer på att öppna en ambassad i Bagdad, beroende dels på budgetbesparingar, dels på bristen på framgång med att få till stånd ett återtagandeavtal med Irak för de flyktingar som inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige. När ett sådant avtal slutits mellan Sverige och Irak skulle Sverige enligt Bildt gå framåt med frågan om en svensk ambassad.

Bildt konstaterade vidare enligt rapporten att den stora mängden irakiska flyktingar som inte beviljas uppehållstillstånd hade börjat bli en svensk inrikespolitisk fråga. Att ingå av ett återtagandeavtal med Irak var

av mycket stor betydelse för den svenska regeringen. Utan ett system för att skicka tillbaka tillståndslösa flyktingar, skulle invandringspolitiken enligt Bildt skena okontrollerat i ett land med bara nio miljoner invånare.

Bildt och Billström ska också ha påpekat att de flyktingar som anlät till Sverige under senare tid var svårare att integrera i samhället eftersom de ofta kom utblottade och var lågutbildade och utan yrkes- eller språkkunskaper. Statsråden nämnde också flera mycket uppmärksammade hedersrelaterade mord som utlöste fler krav från svenska folket på en hårdare invandringspolitik.

Vissa uttalanden i medierna

Utrikesminister Carl Bildt och migrationsminister Tobias Billström har efter publiceringen av ambassadrapporten i korthet kommenterat de uppgifter som lämnas i rapporten.

Carl Bildt uppgav i intervjuer i bl.a. Dagens Nyheter och Sveriges Radios Ekonyheter den 24 januari 2011 att Sverige inte har ställt upp några villkor för att öppna en ambasad i Irak. Det är enligt Carl Bildt inte så det går till, utan man för fram en rad parallella spår, varav ambassaden var ett och återtagandeaftalet ett annat. Han har inte diskuterat hedersmord i Sverige utan hedersmord i Irak, men inte som ett påtryckningsmedel i frågan om en eventuell svensk ambasad i Bagdad. I sina diskussioner med irakiska företrädare har han bara tagit upp hedersmorden som en fråga om mänskliga rättigheter. Han vill i övrigt inte kommentera uppgifterna eftersom han inte vill recensera en ambassadrapport.

Tobias Billström uppgav följande i en intervju i Sveriges Radios Ekonyheter den 23 januari 2011. Han har inte sagt någonting annat till den amerikanska ambassadören i Bagdad om svensk asylpolitik än vad han har sagt offentligt i Sverige. Han har däremot inga synpunkter på vad amerikansk ambassadpersonal skriver i sina rapporter och han kan inte recensera hur de har uppfattat hans kommentarer. Alliansregeringen har inte sagt något annat i den offentliga debatten i Sverige än att man prioriterar återvändandearbetet vad gäller de irakier som får avslag på sin asylansökan; återtagandeaftalet är ett exempel på detta. Han har aldrig här hemma i Sverige sagt att det finns krav på en hårdare asylpolitik på grund av hedersmord, och följaktligen har han heller inte sagt det i samtal med irakiska företrädare i Bagdad.

Återtagandeaftalet med Irak

Återtagandeaftal är överenskommelser mellan stater för att reglera skyldigheten att återta personer. Vanligtvis omfattar avtalen egna medborgare, tredje lands medborgare och statslösa. Syftet med avtalen är att fastställa vilka procedurer som ska gälla och iakttas av berörda myndigheter i återtagandefrågor. Att stater ska återta sina egna medborgare följer av folkrättsliga principer som de flesta stater erkänner (mer om detta i nästa avsnitt). Återtagandeaftal kan sägas bekräfta denna förpliktelse.

Sverige och Irak undertecknade den 18 februari 2008 ett samförståndsavtal (SÖ 2008:10) om förutsättningarna för irakier i Sverige att återvända till Irak, det s.k. återtagandeavtalet. Irakiska asylsökande som inte får uppehållstillstånd i Sverige ska enligt avtalet återvända till hemlandet. Återvändandet ska i första hand bygga på frivillighet. Irakier som inte har något skyddsbehov eller kan åberopa några synnerligen ömmande omständigheter som motiverar att deras vistelse i Sverige förlängs, men som ändå inte återvänder frivilligt, får dock som en sista utväg beordras att lämna Sverige. Återvändandet för sådana personer ska ske stegvis, humant och under ordnade former. Irak ska enligt avtalet återta sina medborgare och vidta nödvändiga åtgärder för att se till att irakier kan återvända utan att riskera trakasserier, hotelser, diskriminering m.m.

Med anledning av svenska medieuppgifter under sommaren 2009 om att det förekom tvångsutvisningar till Irak uppkom en debatt som gällde om Sverige och Irak hade olika uppfattningar om avtalets innebörd. Den irakiska migrationsministern Abdul Samad Rehman Sultan sade i ett inslag i Sveriges Radio den 26 augusti 2009 bl.a. att det inte finns någon överenskommelse mellan Sverige och Irak om tvångsavvisningar och att Irak inte vill medverka till sådana eftersom det strider mot de mänskliga rättigheterna. Migrationsminister Tobias Billström hade i en tidigare radiointervju sagt att det följer av återtagandeavtalet att Sverige som en yttersta åtgärd kan genomföra tvångsavvisningar. Ärendet granskades av konstitutionsutskottet våren 2010. Granskningen föranledde inte något uttalande från utskottets sida (bet. 2009/10:KU20 s. 347 f.).

Något om svenska och internationella regler om flyktingar och återvändande

Enligt 1951 års konvention om flyktingars rättsliga status (Flyktingkonventionen) är en flykting en person som har befogad rädsla för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp och som befinner sig på flykt från sitt hemland. Många länder, däribland Sverige, ger även skydd till personer som inte omfattas av konventionen, såsom s.k. internflyktingar, dvs. personer som befinner sig på flykt inom sitt eget hemland. Den som omfattas av definitionen och bedöms ha "flyktingstatus" har rätt till asyl. Rätten att söka asyl finns även uttryckt i artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och i artikel 18 i EU-stadgan om mänskliga rättigheter.

En utlänning som ska vistas i Sverige i mer än tre månader måste enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) som huvudregel ha ett uppehållstillstånd. Utlänningar som bedöms vara skyddsbehövande, dvs. flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, har rätt till uppehållstillstånd. Saknas skyddsbehov kan uppehållstillstånd beviljas på andra grunder, exempelvis arbete eller anknytning till en person som är bosatt i landet. Den som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd ska avvisas eller utvisas.

Av artikel 3 i Europakonventionen och artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning följer ett förbud mot tortyr respektive mot att utvisa eller återföra en person till en stat där det finns risk för att han eller hon utsätts för tortyr.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (det s.k. återvändandedirektivet) antogs den 16 december 2008. Medlemsstaterna ska när de genomför direktivet respektera den princip om "non-refoulement" som framgår framför allt av artikel 33 i Flyktingkonventionen. Principen innebär i korthet ett skydd mot att skickas till ett land eller område där flyktingens liv eller frihet skulle hotas på grund av hans eller hennes ras, religion, nationalitet m.m. I svensk rätt finns regler om verkställighetshinder, som motsvarar principen om non-refoulement, i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Förvarsutredningen gjorde i delbetänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60) bedömningen att svensk rätt i betydande utsträckning uppfyller de krav som uppställs i direktivet. Utredningen föreslog dock vissa ändringar i utlänningslagen för att helt anpassa bestämmelserna efter direktivet. En lagrådsremiss som bygger på förslagen förbereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Alla stater anses enligt folkrätten ha en skyldighet att återta sina medborgare. Denna skyldighet följer av den mänskliga rättigheten att vistas i och återvända till det egna landet. Genom att vägra en medborgare möjligheten att återvända bryter således en stat mot sin skyldighet att tillhandahålla denna rättighet. I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 står det i artikel 13.2 att envar har rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, och att återvända till sitt eget land. I FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 slås det i artikel 12.4 fast att ingen godtyckligt får förvägras rätten att resa in i sitt eget land. Den allmänna förklaringen anses av Sverige och flertalet andra länder vara uttryck för sedvanerätt och kan således hävdas i förhållande till alla länder, vare sig de skrivit under konventionen eller inte.

Som ett komplement till återvändandedirektivet och de folkrättsliga reglerna har Sverige tecknat återtagandeavtal med bl.a. Irak för att underlätta återsändandet av flyktingar som inte har beviljats uppehållstillstånd.

Vid behandlingen av ett motionsyrkande om att bilaterala återtagandeavtal inte bör ingås med löfte om en motprestation uttalade socialförsäkringsutskottet att det utgick ifrån att den grund för ett vidare samarbete i migrationspolitiska frågor mellan länder som avtalen kan utgöra inte innefattar för länderna ofördelaktiga krav på motprestationer. Motionsyrkandet avstyrktes (bet. 2005/06:SfU10 s. 13).

Svenska ambassader och andra utlandsmyndigheter

Den diplomatiska utrikesrepresentationen har sitt ursprung i att nationalstater har behövt former för att hantera sina relationer till andra stater. Sådana former utvecklades sedvanerättsligt men befästes på 1960-talet i de två Wienkonventionerna om diplomatiska (1961) respektive konsulära (1963) förbindelser. Konventionerna sätter ramarna för utrikesrepresentationen och dess verksamhet, men ger också staterna möjlighet till viss flexibilitet. Det övergripande uppdraget för utlandsförvaltningen är att bevaka och tillvarata det egna landets politiska och ekonomiska intressen och att värna om landets medborgare.

I Sverige utgör Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen tillsammans utrikesförvaltningen. Utrikesrepresentationen består av Sveriges ambassader och konsulat utomlands. Det är regeringen som beslutar att öppna eller stänga en ambassad.

Bedömningsgrunder för svensk närvaro i ett annat land kan exempelvis vara att landet eller delar av landet är av stor betydelse för att uppnå svenska utrikes- och säkerhetspolitiska mål, landet utgör en viktig marknad för svenskt näringsliv, det i landet finns ett stort antal svenskar i behov av svenskt konsulärt bistånd, det finns en stor mängd utlänningsärenden rörande landet eller att svensk diplomatisk närvaro har betydelse för landets utveckling i fråga om fred, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling.⁸ Även andra hänsyn, såsom andra svenska myndigheters behov av diplomatisk närvaro, kan böra vägas in vid beslut om förändringar.⁹ Regeringen brukar anföra i budgetpropositionen att förändringar i omvärlden och i politikens inriktning, liksom kraven på en effektiv användning av resurser, föranleder anpassningar i den svenska utrikesrepresentationen (se t.ex. prop. 2010/11:1 utg.omr. 1 s. 38).

Konstitutionsutskottet har flera gånger i behandlingen av budgetpropositionen avslagit motionsyrkanden om utrikesförvaltningens organisation och förändringar inom utrikesrepresentationen på den grunden att beslutskompetensen i dessa frågor ligger hos regeringen (se t.ex. bet. 2010/11:KU1 s. 31).

Den svenska ambassaden i Bagdad öppnade i juli 2009, efter att ha varit stängd sedan 1991. Under perioden 2001–2009 var den svenska Irak-ambassadören placerad i Amman i Jordanien.

Tidigare granskning av statsråds uttalanden

Konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU30 s. 63) har med anledning av en granskningsanmälan om ett statsråds uttalande i en utrikespolitisk fråga under en presskonferens konstaterat att det i förarbetena till regeringsformen är förutsatt att regeringen som huvudregel ska uppträda som en enhet

⁸ Rapport från Kriterieutredningen – förslag till metod och kriterier för bedömning vid nedläggning respektive inrättande av utlandsmyndighet och frågan om regionambassader (mars 2002), Regeringskansliet/UD.

⁹ Översyn av utrikesförvaltningens närvaro i regioner/länder, intern utredning inom Utrikesdepartementet, Tauriainen/Nilsson, 2007.

och att regeringen är ett kollektiv som får förutsättas hållas samman av gemensamma politiska värderingar och målsättningar (prop. 1973:90 s. 179). Utskottet framhöll att även om det inte finns formella regler som kräver att regeringen är enig om sina beslut eller sitt uppträdande, än mindre när enskilda statsråd uttalar sig i frågor av politisk karaktär, kan uttalanden som uppfattas stå i strid med regeringens officiella hållning skapa oklarhet och risk för komplikationer, särskilt om de berör förhållanden till en utländsk stat. Särskilda krav måste därvid enligt utskottet ställas på uttalanden som görs av det statsråd som ansvarar för frågan inom regeringen. Dennes uttalanden måste anses ha särskild auktoritet när det gäller regeringens hållning.

Promemorior från Regeringskansliet

Som svar på frågor från utskottet sände Regeringskansliet den 10 mars 2011 respektive den 7 april 2011 översänt två promemorior som upprättats inom Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet (bilaga A5.4.2–3). Där anfördes i huvudsak följande.

Någon uppteckning från samtalet vid det möte som granskningen gäller finns inte förvarad i Regeringskansliet. Under samtalet med den amerikanske ambassadören redogjorde statsråden Bildt och Billström för den svenska inställningen till önskemål om såväl öppnande av en ambassad som ingående av återtagandavtal. Under samtalet tydliggjordes, som en av flera frågor som behandlades vid mötet, för den irakiska motparten den betydelse som den svenska regeringen tillmätte ingåendet av en samarbetsöverenskommelse om återtagande av irakiska medborgare. Undertecknandet av återtagandavtalet framställdes dock inte som ett villkor för öppnandet av en svensk ambassad i Bagdad.

Det har under flera år funnits en politisk konsensus om att på nytt öppna ambassaden i Bagdad, som varit stängd sedan 1991. Först 2008 fanns dock förutsättningarna för att börja planera för att på nytt öppna ambassaden. Utgångspunkter för bedömningen inför upprättande av ambassader finns bl.a. i den s.k. Kriterieutredningen från 2002 samt från utredningen Översyn av utrikesförvaltningens närvaro i regioner/länder, där de riktlinjer som ska vägleda vid beslut om upprättande av utlandsmyndigheter läggs fast. Utifrån dessa riktlinjer gjordes 2008 bedömningen att det fanns ett tydligt behov av en svensk närvaro i Irak. I syfte att kunna hantera konsulära frågor, följa migrationsfrågor och genomföra ett återtagandavtal bedömdes en svensk permanent närvaro i Bagdad nödvändig. Demokratiseringen av Irak och landets centrala roll i regionen utgjorde viktiga skäl för öppnandet av en ambassad i Irak. En permanent närvaro skapade förutsättningar att bevaka nyckelfrågor som t.ex. mänskliga rättigheter och att följa och påverka EU:s arbete i Irak. Det svenska utvecklingsarbetet med Irak var ytterligare ett skäl att öppna en ambassad. I ett längre perspektiv fanns även möjligheter att bedriva främjandeverksamhet i Irak förutsatt att situationen stabiliserades.

Ett för svenska förhållanden stort antal irakier sökte särskilt under åren 2006 och 2007 asyl i Sverige. Även om de flesta ansökningar bifölls gjorde den stora mängden ansökningar att antalet irakier som fått avslag med skyldighet att lämna Sverige inom några veckor efter hand inte blev obetydligt. Att återvändande äger rum i sådana fall är en följd av att myndigheters och domstolars beslut respekteras. Varje stat har enligt folkrätten en förpliktelse att återta sina egna medborgare. Det har dock förekommit att enskilda stater inte fullt ut lever upp till denna förpliktelse och till och med bestrider att den existerar. Återvändandet kan vidare kräva praktisk samverkan mellan berörda myndigheter i Sverige och i de återvändandes hemland. Mot denna bakgrund fanns det ett behov av att ingå en överenskommelse med den dåvarande irakiska regeringen som bl.a. slog fast parternas erkännande av förpliktelsen att återta egna medborgare.

Vid de nämnda samtalen tydliggjordes att något löfte inte kunde avges om ökad svensk diplomatisk representation i Irak för den händelse en sådan överenskommelse ingicks. Det framhölls emellertid att om en lösning gick att finna på återvändandefrågan, fanns det, som en viljeinriktning, möjligheter för Sverige att sedan röra på sig i fråga om sin diplomatiska närvaro i Irak.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har ett särskilt ansvar för den svenska utrikespolitiken och avgör i stor utsträckning, under konstitutionellt ansvar, hur överläggningar i olika frågor bör genomföras med andra stater. Det är också regeringen som fattar beslut i frågor om att öppna eller stänga en svensk ambassad. Sådana beslut bör självklart grundas på sakliga överväganden.

Vad som framkommit i granskningen ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida.

Reservationer

Följande reservationer har avgivits till utskottets ställningstaganden. I rubriken anges inom parentes vilket avsnitt i utskottets granskning som behandlas i reservationen.

1. Information till riksdagen om den nordiska snabbinsatsstyrkan (avsnitt 1.1)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M) och Tuve Skånberg (KD).

Vi kan inledningsvis konstatera att granskningen berör flera regeringar och försvarsministrar. Utskottets granskning visar att kostnaderna för den nordiska snabbinsatsstyrkan blivit fyra gånger högre än vad som bedömdes i 2004 års försvarspolitiska proposition. Utredningen i ärendet visar även att antalet soldater i snabbinsatsstyrkan redan under hösten 2005 nära dubblades utan att information om detta lämnades till riksdagen.

I 2004 års försvarspolitiska proposition angav regeringen att den skulle återkomma med en redovisning av de bedömda kostnaderna när styrkans närmare utformning var klarlagd, vilket försvarsutskottet utgick ifrån när det behandlade propositionen. Riksdagen hade följaktligen enligt utskottet skäl att räkna med en sådan redovisning.

Vi anser att regeringarnas information till riksdagen brast i tydlighet fram till hösten 2007. Först då återkom regeringen med information om att utformningen av snabbinsatsstyrkan förändrats kraftigt. Vad gäller antalet deltagande soldater gavs en exakt redovisning vid det tillfället, medan den kostnadsbedömning som presenterades angavs vara behäftad med osäkerhet, bl.a. till följd av insatsstyrkans flexibla, s.k. skalbara, utformning, som innebär att kostnaderna styrs av i vilken omfattning eller till vilka delar den används i olika situationer. Vi vill samtidigt påpeka att medel till snabbinsatsstyrkan aldrig budgeterats i ett specifikt anslag, utan har finansierats inom ramen för anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* som finns uppförda på statsbudgetens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Utskottets granskning visar att de ekonomiska problem som Försvarsmakten ställdes inför under våren 2008 bl.a. handlade om att de ökade kostnaderna för styrkan då började synliggöras och märkas i verksamheten. Samtidigt konstaterar vi att den nuvarande regeringen i samband med detta tog initiativ till att stärka ekonomistyrningen i Försvaret genom uppdrag till Ekonomistyrningsverket och Försvarsmakten.

Vi anser i likhet med vad Riksrevisionens styrelse framfört att det är viktigt att riksdagen i fall som detta informeras om avvikelser av det slag som är aktuella här så att den ges möjlighet att ta ställning till eventuellt förändrade förutsättningar. Härutöver vill vi understryka att sådan information bör lämnas i sådan form att den är tillgänglig för riksdagens samtliga ledamöter.

2. Förhandsprövning av nya programtjänster (avsnitt 2.5)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M) och Tuve Skånberg (KD).

Förhandsprövningen av nya permanenta programtjänster kan inte anses strida mot yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud. Prövningen handlar inte om, som man av ordvalet lätt kan vilseledas att tro, att själva innehållet i radio- eller tv-program förhandsgranskas. Förhandsprövningen handlar i stället om att avgöra om en ny programtjänst, t.ex. en ny kanal, som något av public service-företagen vill starta ska bekostas med offentliga medel, dvs. radio- och tv-avgifter. Syftet med prövningen är att se till att sådana nya tjänster som finansieras med radio- och tv-avgiften inte snedvrider konkurrensen på mediemarknaden på ett oacceptabelt sätt.

I fråga om det redaktionella oberoende som garanteras i yttrandefrihetsgrundlagen noterar vi att det är programföretagen själva som avgör vilka tjänster som ska anmälas till regeringen för godkännande. Kravet på förhandsprövning gäller vidare endast nya permanenta programtjänster eller tjänster av väsentlig betydelse. Sammantaget innebär detta enligt vår mening att det redaktionella oberoende som garanteras i yttrandefrihetsgrundlagen inte träds förnär.

I fråga om anmälningskravet kan vi lägga till att detta inte är något nytt för den innevarande tillståndspeioden. Även under den förra tillståndspeioden krävdes regeringens medgivande för att starta vissa nya programtjänster.

Regeringen hänvisade i sitt beslut den 16 december 2010 till kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst som en bakgrund till anmälningskravet och förhandsprövningen av nya tjänster.

Anledningen till att kravet på anmälan om nya tjänster har tagits in i anslagsvillkoren är att radio- och tv-avgiften enligt EU:s regler räknas som statligt stöd. Det är därmed inte fråga om villkor för sändningarna utan fråga är om villkor som har att göra med om nya tjänster ska få bekostas av radio- och tv-avgifter. Det är därför enligt vår mening rimligt att dessa villkor ställs i anslagsvillkoren. Några bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen som hindrar att sådana villkor ställs finns inte.

I fråga om beredningen av frågan om förhandsprövningen hänvisade regeringen i propositionen till EU:s konkurrensregler och till att dessa ställer krav på att uppdraget i allmänhetens tjänst är tydligt utformat om verksamheten ska bekostas av allmänna medel och att nya tjänster prövas. Regeringen angav att det kunde vara lämpligt att själva prövningen av tjänsterna görs på myndighetsnivå. Regeringen aviserade i propositionen även att den hade för avsikt att utarbeta en modell för hur sådana prövningar ska gå till. Vi konstaterar att riksdagens beslut i denna del fattades i bred politisk enighet. Regeringen har därefter agerat som den utlovat och gett en utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en sådan modell skulle kunna se ut, en utredning som sedermera remitterades till bl.a. public service-företagen. Enligt vår mening finns det således inte skäl att ifrågasätta den beredning som föregått den nu gällande ordningen inte heller dess förenlighet med riksdagens beslut om riktlinjer.

3. Fråga om näringsministerns blogg hos Tillväxtverket (avsnitt 3.2)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M) och Tuve Skånberg (KD).

Utskottet har vid en tidigare granskning konstaterat att det inte finns något regelverk eller några instruktioner från regeringens sida om hur en myndighet får använda sig av enskilda ministrars namn, t.ex. i samband med opinionsbildande verksamhet. Detta kan skapa förvirring om rådande ansvarsförhållanden. Enligt vår mening är det i första hand myndigheterna själva som avgör hur webbplatser som koordineras av myndigheterna ska utformas. Vi vill understryka att det är av stor vikt att myndigheternas självständiga ställning upprätthålls och respekteras.

Granskningen har visat att Tillväxtverket har erbjudit näringsministern att blogga på www.ambassadorer.se för att öka kännedomen om ambassadörsprojektet och för att sporra och inspirera ambassadörerna i deras uppdrag. Vi noterar att granskningen inte rör Tillväxtverkets egen webbplats utan den ovannämnda webbplatsen, som enligt uppgift är den digitala mötesplatsen för ambassadörer för kvinnors företagande och drivs av Tillväxtverket. I granskningen har också framkommit att näringsministern inte har bett en tjänsteman vid Tillväxtverket att göra ändringar i hennes blogg. Vi anser således att näringsministern inte har begått något fel i sin tjänsteutövning.

4. Statsråds roll i marknadsföring av havsövervakningssystem till Libyen (avsnitt 4.3)

av Peter Eriksson (MP), Sven-Erik Österberg (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S), Mia Sydow Mölleby (V) och Lars Lilja (S).

Granskningen visar inte annat än att statsrådet Ewa Björling i samband med den ifrågavarande resan till Libyen har handlat i enlighet med gällande regelverk om produkter med dubbla användningsområden (PDA).

Av betydelse vid denna bedömning är att marknadsföring av PDA inte förutsätter godkännande. Däremot skulle en senare försäljning av havsövervakningssystemet MSS 6000 till Libyen, om en sådan hade blivit aktuell, ha förutsatt tillstånd av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). ISP är en myndighet under regeringen och UD. Vi vill därför rekommendera statsråd i UD att iaktta försiktighet när det gäller uttalanden om produkter som ett företag avser att marknadsföra och som senare kan bli föremål för prövning av ISP, särskilt i kontakter med icke-demokratiska länder.

5. Fråga om försök att påverka programinnehållet i Sveriges Television (avsnitt 4.5)

av Peter Eriksson (MP), Sven-Erik Österberg (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S), Mia Sydow Mölleby (V) och Lars Lilja (S).

Som granskningen visar är kontakter med massmedierna ett naturligt inslag i arbetet i Regeringskansliet. Kontakterna är ofta inriktade på kontroll av faktauppgifter eller på att Regeringskansliet ges tillfälle att förbereda sig inför ett inslag som rör regeringen. Sådana kontakter fyller en viktig funktion. Men med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet i grundlagen måste myndigheter i allt väsentligt avhålla sig ifrån att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut. Någon överträdelse av förbudet mot censur eller annan hindrande åtgärd kan inte anses ha förekommit utifrån vad som framkommit under utskottets granskning, men frågan bör lyftas om agerandets lämplighet. Vid kontakter mellan företrädare för statliga myndigheter och medier bör en hög grad av försiktighet iakttas och ett betryggande säkerhetsavstånd upprätthållas så att den redaktionella självständigheten inte träds förnär, särskilt om den som agerar företräder regeringen.

Public service-bolagens speciella ställning som oberoende granskare gör att detta är särskilt viktigt i kontakterna med dem.

6. Kulturministerns uttalande i ett brev till Svenska Filminstitutet (avsnitt 4.7)

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Lars Elinderson (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M) och Tuve Skånberg (KD).

Vi vill framhålla att ett statsråd måste kunna uttrycka sin mening och framföra allmänpolitiska synpunkter i den form som statsrådet finner lämplig. Detta gäller i synnerhet frågor som andra, i detta fall företrädare för Filminstitutet, har lyft till en offentlig debatt. Vidare kan man notera att statsrådet valt att föra en offentlig debatt i saken då statsrådet varit väl medvetet om att brevet skulle bli en offentlig allmän handling. Vi vill i sammanhanget även understryka vikten av offentlighetsprincipen och av att arbetet vid statliga myndigheter och organ präglas av öppenhet och insyn.

Granskningen borde enligt vår mening inte ha gett anledning till något uttalande i övrigt av utskottet.